



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**EFFECTIVIDAD Y ALCANCES REALES DE LA PROTECCIÓN
JUDICIAL DE DERECHOS HUMANOS VÍA JUICIO DE AMPARO.**

**ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LAS REFORMAS EN MATERIA DE
DERECHOS HUMANOS Y AMPARO A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN LA DENOMINACIÓN DEL
CAPÍTULO PRIMERO, ARTÍCULO 1; PUBLICADAS EL 10 DE JUNIO DE 2011,
EN RELACIÓN CON LA DEL ARTÍCULO 103, PUBLICADA EL 06 DE JUNIO
DE 2011.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

MOISES ISRAEL FLORES PACHECO

ASESOR:

LIC. JOSÉ ANTONIO SOBERANES MENDOZA



FES Aragón

MÉXICO 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

TIBI DEUS
EX ANIMO QUEM TU SOLUS
CUM TUA MISERCORDIA
INTROSPICIS INTER ANGUSTIAS.

A **ELLOS**. Mi madre, mi padre;
mis hermanas. Quienes son
todo lo que tengo, todo lo que
soy. Por lo que me han dado.

A la **Facultad de Estudios
Superiores Aragón**, como parte
de la Universidad Nacional
Autónoma de México; único y
verdadero ejemplo claro de una
institución social y democrática,
donde concurren todas las
ideologías y todas las voces,
donde todos tienen las mismas
oportunidades. A quien debo y
agradezco, por acercar a todos la
Universidad.

A **mis maestros**. A ustedes por
profesar la ciencia del derecho y
enseñarla a otros. Hay personas
en la vida cuyo éxito es hacer
triunfar a los demás.

EFFECTIVIDAD Y ALCANCES REALES DE LA PROTECCIÓN JUDICIAL DE DERECHOS HUMANOS VÍA JUICIO DE AMPARO.

ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LAS REFORMAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y AMPARO A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO PRIMERO, ARTÍCULO 1; PUBLICADAS EL 10 DE JUNIO DE 2011, EN RELACIÓN CON LA DEL ARTÍCULO 103, PUBLICADA EL 06 DE JUNIO DE 2011.

ÍNDICE

PÁG.

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO I

LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN LA HISTORIA

1.1 Antecedentes Internacionales.....	1
1.1.1 Las instrumentos jurídicos de Inglaterra.....	2
1.1.2 Las Declaraciones de Derechos de Estados Unidos de Norteamérica.....	5
1.1.3 La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia.	9
1.1.4 La época de las Declaraciones y la Convenciones.....	12
1.1.5 La Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	13
1.1.6 Convención Americana Sobre Derechos Humanos.....	20
1.1.7 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	25
1.1.8 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	27
1.1.9 Otras Convenciones Notables.....	29
1.2 Antecedentes Nacionales.....	30
1.2.1 Las Constituciones de 1824 a 1856.....	30
1.2.2 La Constitución de 1857.....	35
1.2.3 La Constitución de 1917.....	40

CAPÍTULO II

DERECHOS HUMANOS Y AMPARO NOCIONES JURÍDICAS ELEMENTALES

2.1. Derechos Humanos.....	47
----------------------------	----

2.1.1	Terminología y Conceptos.....	47
2.1.2	Derechos Humanos, Derechos Fundamentales y Garantías Individuales.....	53
2.1.3	Clasificación de los Derechos Humanos.....	66
2.1.3.1	Clasificación historicista o generacional.....	68
2.1.3.2	Derechos económicos, sociales y culturales.....	70
2.2	Amparo.....	72
2.2.1	Reseña de sus orígenes.....	72
2.2.2	Naturaleza y concepto.....	76
2.2.3	Objeto.....	81
2.2.4	Principios.....	83
2.2.5	Proyección procesal.....	89
2.2.6	Improcedencia y Sobreseimiento.....	94
2.2.7	Amparo Directo y Amparo Indirecto.....	96

**CAPÍTULO III
SISTEMAS Y MEDIOS PARA LA DEFENSA DE DERECHOS
HUMANOS ANTES DE LAS REFORMAS DE 6 Y 10 DE JUNIO
DE DOS MIL ONCE.**

3.1	Sistema Mexicano.....	99
3.1.1	Protección judicial.....	100
3.1.1.1	Artículo 104 Constitucional.....	102
3.1.1.2	Protección Judicial vía Amparo por cumplimiento de los Tratados Internacionales: extensión protectora del artículo 133 de la Constitución.....	107
3.1.1.3	Tesis relevantes emitidas por el Poder Judicial Federal.....	113
3.1.2.	Protección no judicial.....	119
3.1.2.1	El ombudsman.....	123
3.1.2.2	La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	128

**CAPÍTULO IV
LA EFICACIA EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS VÍA
JUICIO DE AMPARO**

4.1.	La reforma del 6 de junio de dos mil once.....	151
------	--	-----

4.1.1	Exposición de motivos	153
4.1.2	Contenido de la reforma	154
4.1.3	Disposiciones transitorias	158
4.1.4	Vacatio legis y vigencia	159
4.2	La reforma del 10 de junio de dos mil once	160
4.2.1	Exposición de motivos.....	167
4.2.2	Contenido de la reforma.....	169
4.2.3	Disposiciones transitorias.....	180
4.2.4	Vacatio legis y vigencia.....	181
4.3	Transformación y Ampliación del Objeto del Amparo.....	181
4.4	Proyección Procesal del Amparo.....	198
4.5	La composición teórica de los Derechos Humanos.....	216
4.6	Antinomias jurídicas. Conflicto de Normas	230
	CONCLUSIONES.....	235
	Dictamen del Proyecto de reforma en materia de Amparo. Anexo I	243
	Dictamen del Proyecto de reforma en materia de Derechos Humanos. Anexo II	261
	Fuentes Consultadas.....	319

INTRODUCCIÓN.

La presente tesis parte de la consideración de que el Derecho es ante todo filosofía y ciencia aplicadas a la realidad, puesto que su meta esta en dar solución a los problemas actuales que una sociedad enfrenta, por eso el derecho aplicado es la búsqueda de verdades para poder garantizar la tranquilidad y seguridad de la existencia y vida humana, a través de un sistema y un ordenamiento jurídico. Al mismo tiempo es aceptado que una sociedad política a fin de preservar la seguridad y felicidad de todos sus miembros consentirá en someterse a un ente superior, que ellos mismos conformarán, y que se conoce como Estado.

El Derecho y el Estado forman un binomio indisoluble. Ambos norman las actividades de la vida diaria ocupándose de las relaciones interpersonales con el fin de alcanzar aunque sea de modo mínimo; el Bien Común, la Paz y la Justicia Social.

Una lucha milenaria ha sido la de hacer que ese ente superior, al que se someterán los asociados, les reconozca un mínimo de derechos fundamentales para hacer equitativas las cargas del contrato social. El hombre ha luchado a través de todo el mundo y de toda la historia para que quienes detentan el poder y el gobierno en un Estado les aseguren un mínimo de prerrogativas. Y aun más importante establezcan mecanismos de defensa y aseguramiento de esos derechos. Los derechos de los gobernados frente al poder y los mecanismos para su protección, son una necesidad y reclamos sociales, (elementales cláusulas del contrato social). Los miembros de una sociedad, o poniéndolo en términos más precisos los gobernados, han desarrollado luchas contra el poder excesivo que a veces ejercen quienes detentan el Gobierno, buscando a través de movimientos sociales algunas veces incluso violentos, el reconocimiento de prerrogativas mínimas a su favor, en el ordenamiento jurídico

y la concesión de garantías de cumplimiento de esos derechos, principalmente en las Constituciones nacionales.

La Constitución representa la norma fundamental donde se consagran los principios pilares del Estado y del Derecho. Es el pacto entre el gobierno y el pueblo sobre los que se funda el Estado y del que emana el derecho. Todo cambio que aquella sufra debe ser para enmendar esos derechos y hacerlos progresivos. Esa norma fundamental sobre la que descansa la validez del orden jurídico, es de acuerdo con la cual son producidas las normas del orden jurídico.

Por eso las reformas publicadas el 6 y 10 de junio de dos mil once, en materia de Amparo y Derechos Humanos son de importancia para el Sistema Jurídico Mexicano, porque transforman los principios sobre los cuales se fundó y pactó el Estado Mexicano y por repercusión directa las leyes que de la norma fundamental emanan.

La Constitución, y lo que representa como norma fundamental estructura todo un sistema jurídico, instaura una serie de derechos mínimos y necesarios, de muy diversas maneras según la época al lugar. A la conclusión que sin duda alguna habremos de arribar es que, en el trasfondo de todo ello está la conciencia de la dignidad que merece la existencia humana, como motor del cambio social, esa conciencia es la de los **Derechos Humanos**. Esa ha sido una constante en la Historia.

Es en ese sentido que se hace la presente investigación; estudiar la norma jurídica, como objeto de la ciencia del Derecho en sus elementos indispensables, y con apoyo de la investigación científica poder dilucidar, en la medida de las posibilidades asequibles de quienes la elaboran, cuáles son los significados de la protección de Derechos Humanos vía juicio de amparo, para determinar si los destinatarios de la norma, el Estado y de manera concreta los Tribunales Federales de Amparo, pueden hacer los derechos humanos, como se proponen, positivos eficaces y efectivamente validos y determinar si la

observancia legal de su protección es realmente aplicable a los casos concretos que a ellos se sometan. Por eso se habla de la efectividad y eficacia de lo reforma constitucional en esa materias.

El tema de estudio sobre el que versará la tesis es divisible en dos partes: el objetivo y el objeto de estudio:

Objetivo: Determinar los alcances reales de la positivización de los Derechos Humanos y la eficacia e idoneidad de su protección judicial vía de Amparo.

Objeto de estudio: La reforma al artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 6 de junio de dos mil once, en relación con las reformas al artículo 1 y la denominación del Capítulo Primero de la misma, publicadas el 10 de junio de dos mil once.

Se persigue investigarlos porque el Derecho tiene como objeto el análisis de problemas y la toma de decisiones para la solución de los mismos, y en ese orden de ideas las reformas objeto de estudio deben de cumplir con el propósito que el legislador y la sociedad mexicana esperan.

La investigación se estructura de la siguiente manera:

El Capítulo I contiene el marco histórico, inicia con el estudio del desarrollo y la evolución de la conciencia de los derechos humanos en la historia de la humanidad, y como se fue acogiendo en el Derecho Mexicano, principalmente en nuestros textos fundamentales, porque es preciso abordar y recurrir al argumento de la Historia como su base.

El marco teórico, que concierne al Capítulo II, se ofrece para definir las dos figuras relacionadas con las reformas; los Derechos Humanos y el Juicio de Amparo, para proporcionar elementos de la teoría jurídica que son necesarios y concurrentes en el desarrollo de las ideas de la presente, para facilitar el entendimiento de los puntos en que se vinculan esas figuras.

El Capítulo III atañe al marco teórico, y se propone analizar el sistema jurídico mexicano de la protección de los derechos humanos antes de las reformas, en dos vertientes; la judicial y la administrativa; en el Poder Judicial de la Federación y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respectivamente, con especial detenimiento en el Juicio de Amparo, con la finalidad de ponernos en el contexto jurídico que provocó la reforma de mérito.

El Capítulo IV, explora el proceso legislativo, motivos, y contenido de la reforma con el propósito de analizar si las reformas de mérito pueden cumplir con los propósitos expuestos por el legislador y con las demandas de la colectividad de una protección real y efectiva de Derechos Humanos, es un recorrido por la justificación del legislador para reformar a nuestro máximo cuerpo normativo. También responde al planteamiento del problema, donde se examinan cuestiones sobre las que se hace necesaria la investigación para saber cuál es la eficacia y efectividad de la Protección de Derechos Humanos a través del Juicio de Amparo, si es que es un verdadero medio para su cumplimiento cabal.

La utilización del Método como herramienta para procesar la información ha sido indispensable, así como la combinación de varios métodos para abrir varios caminos a la investigación. Como ha afirmado José Ferrater Mora la pluralidad de métodos puede responder a la pluralidad de caminos para hallar preposiciones verdaderas y aun puede imaginarse que sólo una pluralidad de métodos puede ser fecunda para obtener un resultado cierto.

Afirmamos en el preámbulo que el Derecho es entre otras cosas pero ante todo, ciencia y filosofía aplicadas a la realidad, porque casi siempre las condiciones sociales generan pensamiento e ideas que sirven para transformar la misma realidad a través de un sistema jurídico, y el propósito de la presente es contribuir al conocimiento de esa ciencia por medio de la investigación.

CAPÍTULO I MARCO HISTÓRICO

LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN LA HISTORIA

1.1. Antecedentes Universales.

El estudio de los derechos humanos en este capítulo es el que trata de exponer el reconocimiento que se ha hecho de ellos en los diversos textos jurídicos de la Historia, es decir; los derechos humanos como parte del derecho positivo. No es óbice para este estudio empezar con una brevísima reseña de la historia de los derechos humanos con la intención de demostrar cómo es que su protección se ha construido de manera paulatina.

Ciertamente hubo una época en que la naturaleza humana no era considerada como fuente de derechos, es decir que la simple existencia de una persona no bastaba para hacerla acreedora de libertades que aseguraran su dignidad, muy al contrario, en esa etapa de la historia se vulneraban de grave manera los derechos mínimos que la condición humana merece, era la época del esclavismo aún en las civilizaciones de reflexión más avanzada como la griega o la romana, los sistemas patriarcales, el poder absoluto y el uso desmedido de la fuerza. Entonces no se entendían la igualdad, la libertad, la legalidad, ni la seguridad. Sin embargo como afirma Paul Ricoeur, “existía la cosa, pero no el discurso de la cosa”.¹ No cabe duda que los derechos humanos son ingénitos a la existencia humana, por tanto su origen es tan antiguo como la humanidad, la cuestión es que las sociedades y sus sistemas jurídicos no los reconocían de esa forma ni desplegaban mecanismos efectivos y eficaces para su protección. Fueron necesarias muchas cosas para que así sucediera.

La génesis de los derechos humanos, como actualmente los concebimos, es su fundamentación filosófica, porque el pensamiento es el primero en

¹ GONZÁLEZ, Nazario. Los Derechos Humanos en la Historia, Alfaomega, México 2002, p. 29.

considerar a la persona humana por su naturaleza digna y en consecuencia acreedora de derechos frente a cualquier persona circunstancia o tiempo. Lo que trascendería a los textos jurídicos, donde la fuente de varios derechos es la idea de la persona como principio cardinal en el Estado moderno, y como marco inexorable de los derechos humanos.

1.1.1. Los Instrumentos Jurídicos de Inglaterra.

La nación de Inglaterra es un referente importante para la búsqueda de antecedentes de la protección de derechos humanos, su historia política y sus guerras civiles ponen elementos precursores y preparatorios para la conciencia de los mismos y su defensa a través de textos. Los que aborda en este apartado son cuatro: la Carta Magna de 1215, la Petición de Derechos (*Petition of Rights*), el Habeas Corpus y la Carta de Derechos (*Bill of Rights*).

La Carta Magna es emitida por el rey Juan Sin Tierra, resulta ser una epístola dirigida a sus súbditos fechada el 15 de junio de 1215. La carta procede a enumerar una serie de derechos que el rey garantiza contra actos privativos de la vida, derechos, posesiones, libertad, juicio legal de sus iguales y por ley de su país, prohibición de exilio, prohibición de arresto arbitrario, entre otros.

Hay que resaltar que se otorga una garantía de protección en el artículo 61 de dicha carta a cargo de los nobles, encontramos un mecanismo de defensa, términos para consumar, medidas de apremio y ejecución, y el uso de la fuerza pública para cumplimentar derechos violados por el monarca. Se puede apreciar que hay un interés de que los derechos que el pueblo, representado por los nobles y burgueses, exige no sólo sean reconocidos sino garantizados porque no basta la sola ley, son necesarios los sistemas que los lleven al cabo por la relevancia que desarrollan los sistemas de control y no la mera declaración de la ley.

La carta magna de 1215 es lo más cercano a una norma fundamental que Inglaterra como constitución pueda tener y es de gran importancia para este estudio porque aportó para la protección de derechos humanos los siguientes elementos:

- Un límite al poder. Se evita el absolutismo y se ponen frenos a la potestad que el gobernante tiene sobre sus gobernados. La idea de poner límites a la actuación de los gobernantes a través de un documento pactado y reconocido como norma sobre la que se debe de fundar un Estado aporta mucho para el Estado Moderno y el actual constitucionalismo.

- La idea de que hay derechos superiores a todo orden e independientes que deben ser impuestos al Estado. El dogma de que “existen ciertos derechos que no han sido legislados y que no necesitan ser legislados porque pertenecen a lo que Inglaterra se venía llamando *common law*, la ley común, la ley del sentido común: así el derecho de propiedad, a la libre circulación, a no ser víctima del abuso del estado, a gozar de garantías procesales, con la particularidad de que no se consideran cerrados sino abiertos a otros posibles nuevos derechos que pudieran emanar de este último principio de la Ley común,....”²

- En tercer lugar la aparición dentro de ese texto de garantías procesales que aseguren el cumplimiento cabal de los derechos que el gobernante reconoce de sus gobernados, aplicando los medios de coerción necesarios hasta la restitución de los derecho en ella consignados.

Posteriormente y concluida la etapa feudal en 1628 surge otro documento denominado “Petition of Rights” (Petición de Derechos). Su autor es el parlamento inglés, lo elabora en reacción a los excesos del monarca Carlos I. El documento enumera los abusos cometidos por los oficiales del rey, se enuncian

² Ibídem p.37.

los derechos que se les han violado y consideran les deben ser reivindicados, (entre ellos los contenidos en la Carta Magna de 1215).

En el año de 1679, surge el Acta de Habeas Corpus. Es un acta de gran importancia para la protección de la libertad corporal personal y del derecho penal y procesal. Destacan el sometimiento obligatorio de todas las autoridades a ese mandamiento en cualquier parte del territorio, sin que pueda ser contrapuesto su cumplimiento a otra ley o costumbre, a obligación de notificar la causa de la detención, el establecimiento de un sistema de sanciones, el principio *non bis ibídem*, entre otros. La importancia de ese documento radica en que es una verdadera garantía para la protección de los derechos ya reconocidos para que se hagan efectivos ante cualquier autoridad y ante cualquier acto que atente contra garantías preponderantemente en materia penal.

Finalmente el último de los textos jurídicos a los que se hará mención es el Bill of Rights denominado así "*Bill porque no pasará de ser un proyecto de ley. No será un act.*"³ En inglés la palabra bill designa un programa, un anuncio un proyecto de ley y en efecto se trata de eso y no de un "act" (decreto o acto), atendiendo a que lo celebran el parlamento y Guillermo de Orange, llamado como sucesor de Jacobo II, como compromiso y condición para que pueda acceder al trono. El documento se divide en tres partes básicas: el relato de las conductas de Jacobo II, la declaración de derechos de los antiguos derechos y libertades reivindicados, y el establecimiento de las normas de sucesión de la corona. Los derechos del Bill of Rights se pueden resumir en principios básicos como el sometimiento del rey a la ley, la seguridad del individuo en su persona y en sus bienes, las garantías procesales y dimensiones de las libertades políticas.⁴

Las aportaciones de estos tres últimos documentos son:

³ *Ibídem* p. 41.

⁴ Vid DEL PRADO ARGUEYES en Historia de los Derechos Fundamentales, Tomo I, Vol. I. p. 788-789

- La catalogación de derechos de manera amplia y detallada.
- La exigencia que de ellos hace el pueblo a su gobernante, pidiendo su reconocimiento en una ley a la que se someta del Estado
- La reivindicación de derechos legislados y de otros no legislados que emanan de una “ley común”.
- Inserción de garantías procesales para esos derechos, como fueron el artículo 61 de la Carta Magna y el Acta Habeas Corpus.

1.1.2. Las declaraciones de derechos de Estados Unidos de América.

Los documentos que en este apartado consiguen estudio son propiamente la denominada “Declaración de Derechos del Estado de Virginia” y la Constitución de este país.

La colonia de Virginia en 1776, convocó a una convención de representantes para el 15 de mayo proclamar su independencia de Inglaterra, y acto seguido creó una convención para elaborar una declaración de derechos y una Constitución. Es importante porque el ejemplo de este “buen pueblo” sería seguido por sus hermanos coloniales. “la declaración de Derechos de Virginia adquirió relevancia en su tiempo, debido a su claridad y precisión en cuanto a su redacción y enumeración de los derechos fundamentales del hombre que en ella se plasmaron.”⁵ Así por ejemplo el primer artículo da clara pauta a lo “ilustrado” del pensamiento;

I. Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto, privar o desposeer a su posteridad; a saber, el goce de la vida y de la libertad, con los medios para adquirir y poseer la propiedad, y buscar y conseguir la felicidad y la seguridad.

⁵ QUINTANA ROLDAN, Carlos F, et al.; Derechos Humanos, Segunda Edición, Porrúa, México, 2001. p. 11.

Enseguida continúa con la enumeración de otra serie de derechos políticos, civiles, judiciales, procesales, e incluso sobre el poder del pueblo (soberanía) que hoy en día también es considerado un derecho humano.

Sin duda las principales aportaciones del Estado de Virginia a la protección de derechos humanos es la idea de que al momento de fundar un Estado, debe haber una declaración de derechos a los gobernados que quede plasmada en un texto, y en segundo lugar la afirmación de que hay ciertos derechos de todos los hombres que les son innatos.

Las trece colonias inglesas celebran un congreso intercontinental y el 4 de julio de 1776, hacen su célebre declaración de independencia, en el texto de la misma se contiene algunas “verdades” como que todos los hombres son creados iguales y que han sido dotados por su creador de ciertos derechos inalienables. No es hasta tiempo después de independizarse en el año de 1787 en que Estados Unidos crea una constitución federal, en la que se omitió hacer una declaración de derechos del hombre. Pero esto no fue una omisión simple sino que estaba llena de una gran lucha política entre las fracciones federalista y antifederalista.

“la ausencia de una declaración de derechos en la constitución de los Estados Unidos no se debe a que los constituyentes menospreciaran esos derechos sino sobre todo al hecho de que no consideraban que fuera necesario enunciarlos en un texto constitucional de carácter federal. Para algunos de los personajes más destacados de ese periodo histórico – Alexander Hamilton, por ejemplo-, el hecho de escribir una lista de derechos implicaba el riesgo de dejar fuera otros derechos; parecía más arriesgado hacer una enunciación de los derechos que no hacerla, ya que con independencia de su reconocimiento en la constitución federal se entendía que los habitantes de las colonias tenían todos los derechos. Este entendimiento de los derechos fundamentales tenía como premisa la idea de que a las personas les correspondían una serie de derechos naturales, que no dependían de su enunciación positiva y para que tuvieran que ser respetados”⁶

Además obedecía a una cuestión de competencias federales y estatales; si los estados tenían cada uno de ellos su declaración de derechos, se hacía

⁶ CARBONELL, Miguel. Una Historia de los Derechos Fundamentales. Porrúa, México, 2005, p. 167.

innecesaria la federal porque esa competencia se entendía reservada al ámbito local. Por la influencia de Jefferson, Maddison y Washington en el primer congreso constitucional que sesionó en 1789 se aprobaron doce enmiendas al texto constitucional por las que se hacían declaraciones de los derechos básicos. Solo diez de las enmiendas que el congreso federal había enviado fueron aprobados por la mayoría necesaria de estados partes de la federación, en diciembre de 1791, y se agregaron en la parte final del texto fundamental. En ellas se consagraban derechos de libertad religiosa, algunas respecto a la milicia, derecho a portar armas, garantías procesales de legalidad y debido proceso, entre otros.

Finalmente una decimocuarta enmienda que consagra el debido proceso legal por el que se obligaba a todos los estados a no limitar los derechos constitucionales de los ciudadanos y persona sometidas a la jurisdicción de los Estados Unidos. Con ese artículo la federación se convierte en tuteladora de derechos aun contra las actuaciones de los estados.

También la jurisprudencia americana aporta a la protección de derechos humanos, por ejemplo el caso *Marbury vs Madison*⁷ aporta el concepto de que una ley contraria a la constitución no debe de ser aplicada por cualquier miembro del poder judicial, un juez debe verificar la constitucionalidad de las leyes (control difuso), mientras que la otra postura es que solo un tribunal constitucional puede hacer la declaración de no aplicar una ley (control concentrado o centralizado). Pero en ambas sólo se hablaba de la inaplicabilidad y no de la derogación, o sea sólo se debe de dejar de aplicar la ley a quien se queja de ella sin expulsarla del orden jurídico existente y aunque se encuentre inconstitucional ello no impide que pueda ser aplicada a otros sujetos por el poder judicial dado que éste no podía derogarla sino simplemente inaplicarla. (Sistema consagrado en nuestro sistema en la fracción II de artículo 107 constitucional, antes de ser reformada).

⁷ Vid CARBONELL Op. Cit., p. 219.

Pero esa protección constitucional de derechos no incluía a negros e indios. No es hasta 1865, en que se prohíbe la esclavitud en Estados Unidos y se faculta al congreso a dictar leyes adecuadas para asegurar ese postulado. No siendo considerados esclavos los negros tampoco se les concedían la ciudadanía. En 1870 hay otra enmienda para no restringir los derechos de sufragio a los ciudadanos americanos por motivos de raza, color o de condición anterior de esclavos y se faculta al congreso para dictar las leyes pertinentes que efectúen tal cometido. En contra la Corte de ese país a través de la jurisprudencia valía la segregación de razas, a pesar de existir un artículo que hablaba de igualdad y no discriminación de razas (enmienda 14), como son el caso Dreed Scott y el caso Plessy.⁸ Así aunque la Constitución consagraba a través de enmiendas derechos humanos como la igualdad, la no discriminación y la equidad de derechos políticos y civiles, las personas de color eran considerados personas de segunda clase sin accesos a una verdadera aplicación de los derechos consagrados en su Constitución y a la no protección de sus derechos por sistemas judiciales. Explican que “si socialmente –afirma la corte- una raza es inferior a otra, la constitución de los Estados Unidos no las puede poner en el mismo plano”.⁹

En este capítulo de la historia de los derechos humanos y su protección podemos obtener las siguientes aportaciones por parte de los Estado Unidos;

- La idea de que las declaraciones de derechos son importantes elementos de la fundación de un Estado, debiendo ser incluidas para su positividad en los textos constitucionales.
- Incluir un catálogo de derechos en la Constitución Federal como límite al ejercicio del poder público.
- La tutela del gobierno federal de los derechos constitucionales aun contra los estados miembros de la federación.

⁸ Ibídem pp. 231-244.

⁹ Ibídem p. 224.

- El control difuso de la protección de derechos constitucionales (cualquier juez puede verificar la constitucionalidad de una ley que vulnere los derechos que la misma otorga).

1.1.3. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia.

Es un documento que fue redactado por la asamblea nacional de Francia tras largos debates y se proclamó el 26 de agosto de 1789. En sus autores hubo el claro propósito de crear un documento que sobrepasara las fronteras nacionales y llegara a ser ejemplo para el mundo, retomando la corriente y ejemplo de las declaraciones americanas. En ella se condensa las ideas de la ilustración y de los grandes pensadores sobre los derechos innatos del hombre.

Para algunos la declaración tiene cuatro funciones: una función crítica respecto del antiguo régimen, una función legitimadora porque justifica los movimientos populares contra los regímenes que no respetan los derechos del hombre, una constitutiva porque es basal para la fundamentación de una nueva forma de gobierno, y pedagógica porque se propone regenerar la concepción de la persona humana. También esta declaración opone los derechos de la persona humana como individuo oponibles frente al Estado (derechos subjetivos). Este documento en estudio se compone de tres partes; Título, Preámbulo, y Articulado:

Título. El título de este documento jurídico es importante porque distingue entre derechos, “Montemonrecy dirá: no se trata solamente de los derechos del hombre sino también de los derechos en sociedad”.¹⁰ En el encabezado se anuncia que hay dos tipos de derechos, los naturales (principalmente contenidos o enunciados en el artículo dos) como una serie de principios morales o verdades formales que deben orientar el criterio de la ley, y otros de tipo positivo que solo emanan del reconocimiento que de ellos haga la ley como

¹⁰ GONZALEZ Op. Cit., p. 85.

instrumento de la sociedad (de este tipo es el contenido del artículo cuatro por el cual los derechos naturales son limitados a través del derecho positivo; la ley). Empieza a haber una clara noción de que hay derechos innatos y otros que solo existen en una sociedad o en el Estado, ejemplo de aquellos son la igualdad, la libertad y de los últimos la proporcionalidad de las penas, la tolerancia religiosa, la proporcionalidad de las contribuciones. Los primeros derechos provienen de la naturaleza de persona humana mientras que los segundos de la condición de ser ciudadano, de ahí derechos del hombre y del ciudadano.

Preámbulo. El preámbulo contiene la idea de que existen derechos de carácter “naturales, inalienables y sagrados del hombre” y que el olvido de esos derechos es la causa de los males públicos siendo necesario exponerlos en una declaración para que sean recordados y a la vez un aparato de defensa para el ciudadano, principios que se dirigen siempre al mantenimiento de la “constitución” (sentido material).

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, al poder cotejarse a cada instante con la finalidad de toda institución política, sean más respetados y para que las reclamaciones de los ciudadanos, en adelante fundadas en principios simples e indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos.

En consecuencia, la Asamblea nacional reconoce y declara, en presencia del Ser Supremo y bajo sus auspicios, los siguientes derechos del hombre y del ciudadano:

Articulado. El contenido del articulado es muy variado, aunque se pueden dividir en básicamente dos tipos: los derechos reconocidos, y los principios políticos, es decir; los derechos del hombre y los derechos de la nación, o los

derechos naturales y los principios de organización política. Los primeros están en la declaración principalmente de los artículos uno y dos:

Artículo 1. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales solamente pueden fundarse en la utilidad común.

Artículo 2. La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Y esos derechos se diversifican en diversos tipos a través de toda la declaración. (Ej. Artículos 7, 8, 9, 10, 11, 17).

El segundo grupo de derechos, en derechos políticos, son los referentes a la nación, la constitución, la democracia y la representación, la división de poderes y otros principios como la fuerza pública y la administración. (Artículos 3, 4, 5 y 6, 14, 16, 12 y 13, 15). Además se considera que la fuerza pública es garantía para la protección de esos derechos y que ahí donde no se respeten los derechos enunciados no existe una Constitución. (Artículo 16)

La efectividad de esta declaración y su constitución no pudo ser desarrollada pues no se institucionalizó debido a los movimientos revolucionarios de 1792. Las aportaciones más importantes de esta declaración fueron:

- La idea de la universalidad de los derechos del hombre;
- La distinción de derechos entre aquellos que emanan de la condición humana y los que emanan de una condición jurídica;
- La noción de que el pueblo tiene la libertad de reclamar sus derechos y;
- La legitimación de las luchas revolucionarias del pueblo contra gobiernos opresores, siendo estos quienes no respetan los derechos humanos.

1.1.4. Siglo XX. La época de las Declaraciones y la Convenciones.

Esta época encuentra su génesis a partir de los hechos bélicos que comprende la segunda Guerra mundial. La magnitud de los crímenes cometidos en contra del género humano provocó la inquietud de las naciones en llevar la protección de los derechos humanos más allá de las fronteras internas y extenderlas a un régimen convencional internacional. Las violaciones sistemáticas de la dignidad de la personas y la deficiencia de los sistemas domésticos sobre medios de defensa de los derechos humanos exhibidos durante la guerra obligó a la humanidad a reflexionar sobre las bases últimas de su existencia. Surge entonces un espíritu idealista humanitario y racional para salvaguardar los derechos del hombre cuando se vean conculcados o amenazados por los gobiernos, ahora con la noción de que ello equivale a vulnerar la paz mundial.

Nace un organismo encargado de velar y proteger la paz y las relaciones de las naciones del mundo, que es la Organización de las Naciones Unidas a través de una Carta que consta de 111 artículos y que desde un principio expresa la idea de la protección de derechos humanos. Aún no terminaba la guerra contra las potencias del eje y el 17 de marzo en la Ciudad de San Francisco, Estado Unidos se reunían los representantes de 50 naciones aliadas para crear una nueva organización mundial a través del documento en cita. No dejó de ser uno de los motores importantes de esos trabajos la búsqueda del respeto de los derechos del hombre y de sus libertades fundamentales.

El artículo primero de dicha carta establece los propósitos de cooperación internacional en el desarrollo y estímulo a los derechos humanos y a las libertades fundamentales sin hacer distinción de ningún tipo. En el documento que da vida a esta sociedad de naciones, se establece la protección de derechos humanos como uno de sus fines y parte del diseño de su estructura; en el artículo 13 cuando se habla de los fines de la asamblea se señala como uno de ellos *“fomentar la cooperación internacional en materias de carácter*

económico social, cultural, educacional, de la salud y sanitario y ayudar y hacer efectivos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos sin distinción de raza, sexo, lengua o religión". En el capítulo relativo al Consejo Económico y Social se especifican en dos artículos la relación con la defensa de los derechos humanos, el artículo 62 estatuye como una de sus funciones *"hacer recomendaciones con el fin de promover el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades."* En el artículo 68 se habla de que este consejo *"cree comisiones en los campos económico y social, así como para la promoción de los Derechos Humanos"*.

En consecuencia de lo anterior hubo una constante insistencia a fin de que se creara en esa misma Conferencia internacional, una declaración de Derechos del Hombre, sin embargo dado las consecuencias económicas y sociales de la guerra y el rezago del progreso hubo de dejarse para una posterior ocasión y disolver la conferencia en junio de ese mismo año.

1.1.5. La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Este documento inicia la nueva era de los derechos humanos, va desde una concepción más clara y definida de ellos a la búsqueda de mecanismos de defensa y sistemas que logren su plena efectividad.

Para diciembre del año 1945, se crearon los trabajos preparatorios para la entrada en funciones de la ONU, y como parte de ello en la Secretaría General se introdujo una División de Derechos Humanos. Apenas constituido el Consejo Económico y Social, el 16 de febrero de 1946 éste creó una "comisión nuclear" de 19 miembros que a su vez crearían una Comisión de Derechos Humanos, y que en definitiva sería quien formaría la Declaración de Derechos Humanos y quienes debían de proteger y dar seguimiento al respeto de la misma para dar cumplimiento al artículo 68 de la Carta. Esta Comisión de Derechos Humanos (es el origen y la misma que funcionó hasta principios del siglo XXI.) se

compuso de dieciocho miembros que representaban los cinco continentes de la tierra y la diversidad de culturas e ideologías de la humanidad, inició sus funciones la segunda quincena de enero de 1947.

Los trabajos de elaboración del texto fueron arduos y discutidos, hubo tres sesiones de trabajo, la cuales abarcaron de enero de 1947 a junio de 1948. Se creó un comité ejecutivo para la redacción del texto en un principio integrado por tres personas, y luego ampliado a ocho para tener una mayor representación de la multiculturalidad.

Algunos problemas trascendentes que se presentaron durante la declaración del texto fueron los siguientes:¹¹

Definir si la declaración tendría un valor convencional de pacto vinculante con medidas concretas para garantizar su cumplimiento o si se debería tratar de una simple proclamación de derechos sin más mérito que su reconocimiento internacional. La solución se encontró en dividir la comisión en tres grupos de seis miembros cada uno, el primero se encargaría de redactar una proclamación de derechos, el segundo redactaría un pacto vinculante y el tercero redactaría los sistemas de garantía. Estos dos últimos grupos tuvieron poco éxito en el desarrollo de sus trabajos y al final se optó por hacer simplemente una declaración sin ningún carácter vinculante, y dejar los otros dos proyectos para una mejor ocasión. Otra era definir desde que filosofía serían pensados los derechos que integrarían esa declaración. J. Humphrey, entonces jefe de la División de Derechos Humanos de la Secretaría General marcó el criterio de que no debería sustentarse en ninguna de las grandes escuelas del pensamiento humano, sino que debería ser un trabajo de yuxtaposición ir poniendo derechos uno detrás de otro de modo que cada uno fuera subsistente entre sí.

¹¹ Se reseñan las narradas por Cassin Rene en la conferencia "El problema de la realización efectiva de los Derechos Humanos en la sociedad universal" dictada en México en 1968, y recopilada en Veinte años de Evolución de los Derechos Humanos, UNAM, México, 1974, pp. 387-398. y por GONZÁLEZ, Nazario. Op. Cit. pp. 181-186

La declaración después de largos debates quedo compuesta de su denominación o título, preámbulo y articulado (30 artículos). Elementos que también ameritan análisis:

Denominación o título: Declaración Universal de los Derechos Humanos. Como ya se dijo se denomina Declaración por cuestiones de orden jurídico-político, debido a que en principio era concebida como una mera proclamación sin ningún carácter vinculante, de ahí que no se designara convención o pacto como sí lo hacen otros documentos, esto con la intención de que así más países la suscribieran como una empresa sin mayor obligación y no pudieran pretextar su abstención o desconocimiento a fin de no vincularse jurídicamente. Empero posteriormente la Asamblea reconocería que la Declaración si tendría obligatoriedad pero no fue sino hasta 1968 en la conferencia de Teherán.

En segundo término se denomina “Universal” a propuesta de Rene Cassin, según cuenta él mismo, ¹² dado que en un principio sería “Declaración Internacional”, siendo más idóneo el término Universal porque va vinculado al individuo como miembro de la sociedad humana y por la protección directa que el mundo debe brindarle, así la declaración tiene un carácter extenso que no depende de las naciones como sujetos del Derecho Internacional, se hace independiente el texto de las cuestiones de interpretación jurídica.

Finalmente pero con igual trascendencia se denominó de los “Derechos Humanos” y no “del Hombre”, como sus antecesoras a fin de evitar cualquier distinción de sexos incluso por eso el texto dice “todos los seres humanos”, expresión más unida intersexos.

Preámbulo. En él se vislumbra que la base de estos derechos son la dignidad de la persona humana y no un régimen de derecho que únicamente está obligado a reconocerlos y protegerlos sin poder modificarlos. El Estado no

¹² En Veinte años de Evolución de los Derechos Humanos p. 397

es depositario absoluto y único de éstos, porque en el fondo son un régimen de defensa contra el propio Estado.

Se atribuye la redacción de esa parte del texto a Rene Cassin, quien mereció en 1968 el premio Nobel por su participación en la elaboración de la Declaración, fue dictado en forma de consideraciones al estilo de una resolución final. Son siete considerandos. Puntos destacadísimos son que las naciones suscribientes del texto hicieron la primera declaración formal del concepto de Derechos humanos. El texto es en si la doctrina básica de los derechos humanos al declarar *“el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”* y cuando aclara que es *“esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”*; por ello ponen *“su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.”*

La declaración fue aprobada el 10 de diciembre de 1948. Definida como un ideal de guía para los pueblos sobre la forma de conducir sus gobiernos. Con este documento inicia la era de las convenciones en materia de derechos humanos, lo que equivale a decir que es el inicio de la protección convencional, porque a través de documentos internacionales se declaran, reconocen y protegen los derechos humanos

Articulado. Su contenido está sistematizado, ordena su estructura normativa en artículos en número de 30, que a la vez son divididos en párrafos cada uno de ellos subnumerados.

El contenido ha sido clasificado de diversas maneras, una de las más trascendentes es la de Rene Cassin que fue artífice directo en la misma. Su

estudio del contenido de este texto consiste en dividirlo en cuatro grupos:¹³ En el primero se encuentra el derecho a la vida: (artículo 3 y subsecuentes), derechos a la libertad (artículo 4), a la personalidad jurídica (artículo 6) y las garantías judiciales (artículos 8 a 11). El segundo grupo se refiere a los derechos de la persona en relación con sus semejantes (artículos 12 y 16). El tercer grupo se refiere a los derechos que relacionan a la persona con los poderes públicos (artículos 14, 15 y 21). Y el último grupo que se refiere a los derechos de la persona con una vida propia en sus relaciones con los poderes públicos, (artículo 27 y subsecuentes de contenido social).

Otra clasificación es la de Rene Brunet,¹⁴ para este autor el preámbulo y los artículos del 1 al 20, exceptuando los números 2 y 7, forman un grupo que se refiere a las libertades individuales. Los artículos 21 y 22, forman un segundo grupo de libertades políticas. Un tercer bloque conformado por los artículos 23 a 27, dedicados a los derechos económicos, sociales y culturales. Y finalmente un último bloque que se integra por los artículos 2, 7, 28, 29 y 30, que denominan artículos reguladores por orientar a la mejor comprensión y eficaz cumplimiento de los artículos precedidos.

Alfred Verdross, por su parte hace una clasificación personal de la siguiente manera; él identifica un primer grupo que comprende una serie de derechos relativos a la libertad y que implican un *non facere* por parte de los Estados, por ejemplo; prohibición de la esclavitud, de tortura, de tratos degradantes; de detenciones, destierros, y confiscaciones arbitrarias; las libertades de conciencia, de religión, de opinión y de expresión de reunión y de asociación; artículos. 4, 9, 5, 13, 15, 17, 18, 19. En un segundo grupo se encuentra los derechos que implican un *facere* y estos se ramifican en derechos civiles y políticos por un lado, y derechos sociales por otro. Ejemplos de la primera categoría son la protección legal ecuanime al sufragio universal y la participación en los negocios públicos, mientras que de los sociales son el

¹³ GONZALEZ, Nazario. Óp. Cit., pp. 187 y 188.

¹⁴ *Ibidem* p. 188

derecho a un salario adecuado, a la seguridad social y a una vida cultural en comunidad.¹⁵

Una clasificación más sencilla divide la declaración en dos grupos: del artículo 1 al 22 se refieren a derechos civiles y políticos; y de los artículos 22 al 27 contienen derechos económicos, culturales y sociales.

En 1968 cuando la Declaración cumplió veinte años, se celebró el año internacional de los derechos humanos y al mismo tiempo se realizó la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos en Teherán; Irán, de los meses de abril a mayo. Como resultado de la misma se hizo la proclamación de Teherán en la que se reconoció la obligación de los Estados para la plena realización de los derechos humanos., que a la letra dice:

“La Conferencia Internacional de Derechos Humanos; [...]

Declara solemnemente que: [.....]

2. La Declaración Universal de Derechos Humanos enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional.”

El valor jurídico de la declaración es ampliamente controvertido. Alfred Verdross opina al respecto que no tiene valor jurídico real en el sentido que:

“la Declaración universal de los derechos del hombre no es obligatoria jurídicamente, sino moralmente, puesto que la A.G. de la O.N.U. no tiene en principio, competencia legislativa, y sólo puede hacer recomendaciones.”¹⁶

Además hay que hacer notar que la declaración en principio no contempla ningún sistema de protección de los derechos ahí observados, tal vez recordando que fue elaborada como un documento aspiracional y no vinculante, el mismo Alfred Verdross lo hace notar:

“En cambio la Declaración no concede a los individuos ni derecho de acción ni derechos de petición ante un órgano de la O.N.U. lo cual pone de manifiesto

¹⁵ VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional, Sexta Edición, Aguilar, España, 1982, p. 543.

¹⁶ *Ibidem* Op. Cit., p. 545.

que a pesar de la Declaración, los individuos siguen siendo meros sujetos del derecho interno y no del D.I. la declaración se limita a pedir a los Estados que otorguen a los individuos determinados derechos internos.”¹⁷

Una observación del presente es que la Secretaría de Relaciones Exteriores en su página oficial no la postula como tratado o convenio internacional¹⁸ y por otra parte la página oficial de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional en su portal “Orden Jurídico” la clasifica como documento no vinculante.¹⁹

Hay un punto en que el Amparo como figura del derecho nacional, se encuentra con el derecho internacional, lo encontramos en las afirmaciones hechas por Rene Cassin Respecto al artículo 8 de la Declaración Universal:

“Es muy grato expresar aquí que la delegación mexicana, además de sus votos en ciertas materias, fue la autora de un texto muy importante a saber: el artículo 8, “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.” Fue el señor Campos Ortiz quien lo propuso; y por mi parte, como magistrado de la alta jurisdicción francesa, encontré enseguida dicha proposición sumamente acertada. La misma obtuvo rápidamente un voto favorable rindo por ello homenaje no sólo al hombre que hizo la proposición, sino al país que posee una institución llamada amparo, en la cual pensaba el autor.”²⁰

Debe notarse que la Declaración Universal indica que debe de procurarse un recurso para la protección de los derechos reconocidos por una constitución o por la ley, y que dicho recurso debe ser ante tribunales por la vía jurisdiccional a fin de que sea efectivo. Las aportaciones de este documento son:

- La Declaración se basa en la idea clara y única de que los derechos humanos son fundamentales y están enraizados en la dignidad y el valor de la persona humana y que los derechos ahí consignados deben de cubrir a todos los miembros del género humano.

¹⁷ Ídem

¹⁸ <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>_07 de octubre de 2011 12:50. pm.

¹⁹ http://www.ordenjuridico.gob.mx/derechos_humanos.php_07 de octubre de 2011 12:30.

²⁰ CASSIN, Rene. Op., Cit. p. 397.

- La idea de que la protección de los derechos humanos no es sólo concerniente a los Estados, sino de un interés general para la comunidad internacional y por ello la interacción del orden jurídico interno y el internacional en subsidiariedad de aquel.
- La intención de enunciar principios jurídicos que orientaran la legislación de todos los pueblos.

A partir de su aparición causó gran influencia en la construcción de diversos instrumentos convencionales en el ámbito internacional y regional (los sistemas americano, europeo y africano), junto con la búsqueda de garantías y mecanismos de protección.

1.1.6. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

Este importante documento reconoce y concede protección de los derechos humanos y cuenta con garantías de cumplimiento o métodos de protección como son; la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos humanos. Este texto no se concibe sin significativas acciones predecesoras que en seguida se reseñan.

En 1948 se celebró la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogota; Colombia, que trajo como resultado dos documentos importantes que abonan el camino hacia la Convención mayor que se pretende estudiar ; el primero es la Carta que funda la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la segunda es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

El último de los mencionados es un documento antecedido de cuatro consideraciones, entre las que cabe destacar la segunda por que ya vislumbra el concepto basal de derechos humanos al afirmar: *“los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de*

ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana;”. Enseguida viene un preámbulo que afirma que los hombres nacen libres e iguales y que *“Los deberes de orden jurídico presuponen otros, de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan”*. Hay que notar como este documento impone uno de los temas de debate más álgidos de la materia de los derechos humanos, la naturaleza moral que hacen sean bases del orden jurídico. Este texto precedió a la Declaración Universal de Derechos humanos pues se publicó el 2 de mayo de 1948. Su valor jurídico es cuestionado bajo el argumento que es una declaración, sin embargo el Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 2. b., establece que la declaración sirve para definir lo que se debe de entender por derechos humanos en relación con los estados que no hayan suscrito la Convención Interamericana; a la vez es retomada por el Pacto de San José en el artículo 29 d, donde se contempla que lo contenido en el nuevo pacto no puede afectar lo ya estipulado en la Declaración Americana.

El documento de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, establece la unión de los Estados de la región continental a fin de proteger entre otros intereses los derechos esenciales del hombre sin distinción, sin embargo ese sistema interamericano carecía de garantías institucionales para el control de los derechos definidos.

En 1959 en Santiago de Chile se celebró la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que tuvo como resultado la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyo estatuto se aprobó por el Consejo de la OEA en 1960. Una vez instituido este órgano en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Río de Janeiro, Brasil, a través de la resolución XXI de noviembre de 1965, se ampliaron sus facultades para que de manera concreta atendiera el cumplimiento del contenido de la Declaración Americana *“con el fin de hacer más efectiva la observancia*

de los derechos fundamentales.”²¹ No se pudiera explicar la Comisión Interamericana sin el desarrollo de la Declaración.

En 1969 surgió otro tratado de protección de derechos humanos en el sistema regional interamericano en la Convención Americana sobre Derechos Humanos consumada y suscrita el 22 de noviembre de 1981 en San José, Costa Rica, razón por la cual también es denominado “Pacto de San José”. Devino en realizar un nuevo reconocimiento de los derechos humanos por medio de la enunciación de prerrogativas, creando para su cometido dos medios de protección de los derechos humanos a fin de subsidiar la falta de cumplimiento por los regímenes de derecho interno, el primero la ya existente Comisión interamericana de Derechos Humanos pero ahora reforzada con bases constitucionales convencionalmente reconocidas y el segundo aparato de defensa es la Corte Interamericana de Derechos humanos.

El Documento consta de 82 artículos y su estructura se fracciona en tres partes y once capítulos:

PREÁMBULO		
PARTE I DEBERES DE LOS ESTADOS Y DERECHOS PROTEGIDOS	PARTE II MEDIOS DE LA PROTECCIÓN	PARTE III DISPOSICIONES GENERALES Y TRANSITORIAS
CAPÍTULO I ENUMERACIÓN DE DEBERES	CAPÍTULO VI DE LOS ÓRGANOS COMPETENTES	CAPÍTULO X FIRMA, RATIFICACIÓN, RESERVA, ENMIENDA, PROTOCOLO Y DENUNCIA
CAPÍTULO II DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS	CAPÍTULO VII LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	CAPÍTULO XI DISPOSICIONES TRANSITORIAS
CAPÍTULO III DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	CAPÍTULO VIII LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	
CAPÍTULO IV SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS, INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN	CAPÍTULO IX DISPOSICIONES COMUNES	
CAPÍTULO V DEBERES DE LAS PERSONAS		

²¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Segundo Curso de Derecho Internacional Público, Tercera edición, Porrúa, México 2004., p. 665.

Este documento es vinculante y tiene vigencia para México; pues cumplió con el debido trámite constitucional: aprobado por el Senado el 18 diciembre de 1980, entrando en vigor para México el 24 marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 mayo de 1981.

La Comisión es un órgano colegiado cuya función es la de promover la observancia de derechos humanos a través de la formulación de recomendaciones, estudios, informes, y asesoramiento en la materia. Ciertamente no se relaciona con el factor de estudio porque no es un órgano jurisdiccional.

Por otra parte y más sustancioso su estudio para nuestro objeto de análisis es la Corte Interamericana. Se sitúa en el umbral del control jurisdiccional de los derechos humanos, aunque se trata de jurisdicción internacional. Ésta regulada en los artículos 52 a 69 del texto del Pacto, se integra de siete jueces de los estados miembros quienes designarán un secretario. La competencia de la corte sólo atañe a los estados parte del pacto. La comisión puede someter asuntos al conocimiento de la Corte, previamente y siempre se debe agotar el recurso de definitividad. La competencia se pudo aceptar al momento del depósito del instrumento o posteriormente reconocer la competencia de la Corte de pleno derecho o con reservas, para un plazo determinado o para casos específicos. Sus funciones son dos; la denominada jurisdicción consultiva en la interpretación de tratados de derechos humanos y; la jurisdicción contenciosa en la que desarrolla procedimientos jurisdiccionales para resolver sobre violaciones a derecho humanos por parte de los Estados. Su fallo debe de ser motivado, inapelable y definitivo, los Estados partes se comprometen a cumplir con las decisiones de la Corte. Puede haber fallos donde la Corte determine que haya indemnización económica que puede ejecutarse por el procedimiento interno vigente.

La Convención cuenta con un Protocolo Adicional del 17 de noviembre de 1988, denominado: "Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre

Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” o “Protocolo de San Salvador”, aprobado por el Senado el 12 de diciembre de 1985, vinculando a México el 16 de noviembre de 1999 (Adhesión) y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 1988.

México se abstuvo por años de admitir la competencia de la Corte Interamericana hasta que el 1 de diciembre de 1998, por solicitud del Ejecutivo Federal, el Senado decidió que la Corte Interamericana podría conocer de violaciones de derechos humanos por parte del Estado Mexicano, pero siempre y cuando fueran de aquellas posteriores a la delación de tal reconocimiento, con la reserva de aquellos casos que se trataran de la aplicación del artículo 33 constitucional que consignaba la expulsión de extranjeros. “La Declaración para reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1998 y fue depositado ante el Secretario General de la OEA el 16 de diciembre de ese año, entrando en vigor en la misma fecha.

En conclusión el caso del sistema interamericano nos da clara muestra del progreso de la conciencia y protección de los derechos humanos. En este punto se hacen las declaraciones de que hay derechos que emanan de la persona humana por su sola existencia y dignidad, los cuales el derecho positivo exclusivamente puede reconocer y obligarse a respetar, pero no condicionar. Empero no basta hacer declaraciones y proclamaciones de derechos, es necesaria la búsqueda de mecanismos de garantía para su cumplimiento, para el caso de que los regímenes internos desatiendan esa protección. En el caso americano son la comisión y más relevante aun la Corte que es el principio de un mecanismo jurisdiccional que vincula al Estado Mexicano con el cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

1.1.7. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Como ya se había hecho mención desde la creación de la Declaración Universal hubo varios intentos por parte de la ONU de generar un instrumento jurídico que tuviera carácter vinculante para los Estados que lo suscribieran. La Comisión de Derechos humanos encargada de esa tarea llegó a la conclusión, partiendo de la experiencia que habían vivido en la redacción de la Declaración, que los derechos económicos, sociales y culturales pertenecían a una categoría distinta a los Derechos Civiles y Políticos, en consecuencia deberían de existir sendos pactos a cada categoría de derechos y no sólo uno. Los pactos comenzaron a ser redactados de 1949 a 1954, en este último año fue cuando se pusieron a disposición de la Asamblea General por el Consejo Económico y Social para su aprobación. Fueron aprobados doce años después de su sometimiento hasta el 16 de diciembre de 1966. El pacto de Derechos Civiles y Políticos entro en vigor internacional el 23 de marzo de 1973. Para México entro en vigor el 23 junio de 1981, previamente a ser aprobado por el Senado el 18 diciembre de 1980, y promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 20 mayo de 1981.

El contenido del pacto se distribuye, precedido de sus considerandos, en 53 artículos que se divide a su vez en seis partes y que se puede exponer en:

Partes	Artículos	Descripción
Parte I	Artículo 1	La libre determinación de los pueblos.
Parte II	Artículos 2 a 5	Garantía a todos los individuos del disfrute de los derechos reconocidos en el pacto, igualdad de goce, suspensión de derechos por causas excepcionales y públicamente, no menoscabo de los derechos humanos por no estar contenidos en pacto.

Parte III	Artículos 6 a 27	Protección de la vida, la libertad, integridad física, garantías judiciales, de legalidad, de debido proceso, no discriminación por motivos de sexo, religiosos, raciales u otras formas de discriminación, entre otros.
Parte IV	Artículos 28 a 45	La libertad individual de creencia, expresión, asociación, libertad de prensa, el derecho a celebrar asamblea, entre otras.
Parte V	Artículos 46 a 47	En este articulado se manifiesta el alcance jurídico del Pacto con los demás tratados internacionales, y creación del Comité de Derechos Humanos, "Comité de los Pactos"
Parte VI	Artículos 48 a 53	Regula la ratificación, entrada en vigor, y la modificación del Pacto.

Además cuenta con dos Protocolos Facultativos: El primer Protocolo Facultativo que entró en vigor al mismo tiempo que el pacto se refiere al examen de comunicaciones individuales o derecho de peticiones, que son los avisos de personas que aleguen violaciones a sus derechos humanos por los Estados miembros del pacto, entró en vigor para México el 15 junio de 2002. El segundo Protocolo Facultativo se refiere a la abolición de la pena de muerte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 octubre de 2007.

El pacto genera un mecanismo de control no jurisdiccional que es un Comité de Derechos Humanos o también conocido como Comité de los Pactos, integrado por 18 miembros que se encargan de vigilar las medidas que se tomen por parte de los Estados para cumplirlos, así como un procedimiento de ventilación de aquellos asuntos en que los Estados han omitido cumplir sus obligaciones. Cabe aclarar que dicho procedimiento no es jurisdiccional sino que es una investigación sobre la cual se hace una recomendación final en la que el Comité expresa sus observaciones y preocupaciones sobre el cumplimiento de las obligaciones del señalado como infractor. (Artículos 28 a 45 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos)

Trascendente resulta el artículo 2, en éste se consagra la obligación de los estados de respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en ese pacto, proveyendo en la esfera de sus regímenes constitucionales las medidas necesarias para hacerlos efectivos, a través de un recurso de posibilidades judiciales que obligue a las autoridades a acatar el fallo que estime violación a los derechos humanos por autoridades, aun cuando sea en desarrollo de sus funciones oficiales.

1.1.8. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Este pacto se gestó junto con el anteriormente referido y de igual manera fue aprobado por la asamblea general hasta el 1 de diciembre de 1966 y entro en vigor el 3 de enero de 1976.

Su contenido inicia de un Preámbulo "Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana", y se estructura en 31 artículos divididos en siete partes que podemos exponer de la siguiente manera:

Partes	Artículos	Descripción general
Parte I	Artículo 1	Reconoce el derecho de libre determinación de los pueblos.
Parte II	Artículos 2 a 5	Establece los principios de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, entre otros el de "realización progresiva" y no discriminación.

Parte III	Artículos 6 a 15	Enuncia los derechos, que se pueden explicar en: Derecho a trabajar y libre elección de empleo. Derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. Libertad sindical y derecho de huelga. Derecho a la seguridad social. Protección de la familia y los menores. Derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continúa de las condiciones de existencia. Derecho a la salud. Derecho a la educación. Derecho a participar en la vida cultural. Protección, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura
Parte IV	Artículos 16 a 25	Regula el seguimiento del Pacto y las medidas adoptadas por las partes para su aplicación y órgano de vigilancia.
Parte V	Artículos 26 a 31	Regula la ratificación, entrada en vigor, y la modificación del Pacto.

Este pacto establece que los derechos consagrados en él habrían de realizarse en forma progresiva y sin discriminación, del análisis de esta parte del pacto surgen opiniones distintas respecto de sus alcances (artículo 2) pues sólo comprometen a tomar medidas mediante la asistencia y la cooperación internacional. Por ejemplo; Cesar Sepúlveda escribe: “En cambio, la de los derechos económicos sociales y culturales propende a promover, no a establecer obligaciones, esto es, fija niveles que deben alcanzarse progresivamente, de acuerdo con las capacidades del Estado y podríamos decir que de acuerdo con su voluntad.”²²

Este documento fue aprobado por el Senado el de 18 diciembre de 1980. Entrando en vigor para México el 23 junio de 1981. Con una reserva en que

²² Ibidem p. 529.

interpreta los derechos laborales en el Artículo 8, en el contexto de su constitución y sus leyes.²³

La tutela de este pacto estaba encomendada al Consejo Económico y Social de la ONU, y en virtud de la resolución 1985/17, ahora al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

1.1.9. Otras Convenciones Notables.

Han habido otras convenciones importantes en materia de derechos humanos entre las que caben mencionar la de Teherán y la de Viena de 1993.

La primera, la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, Irán, concurrió del 22 de abril al 13 de mayo de 1968, con el propósito de examinar los progresos logrados en los veinte años transcurridos desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta Conferencia fue el principal evento del "Año Internacional de los Derechos Humanos" y tuvo como resultado la Proclamación de Teherán, por la cual se dice obligatoria para la comunidad internacional la observancia de la Declaración Universal.

La segunda conferencia se celebró en Viena, 14 al 25 de junio de 1993, llamada Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. Los representantes de 171, Estados adoptaron por consenso la Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Marca importantes avances como destacar la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

La Asamblea General estableció, el 15 de marzo de 2006, que la Comisión de Derechos Humanos es sustituida por el Consejo de Derechos Humanos,

²³http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en#EndDec 10 de octubre de 2011 13.07 am.

para ser el órgano principal de las Naciones Unidas encargado de promover y proteger los derechos humanos.

Sin embargo hay que decir que los tratados que forman parte de la materia de derechos humanos son amplios y los suscritos por México llegan a 47 tratados multilaterales de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores²⁴. Los temas más recurrentes son aquellos sobre derechos de la mujer, eliminación de la tortura, derechos de las personas con discapacidad, acciones contra la trata de blancas, contra la esclavitud, derechos de los migrantes, entre otros con igual relevancia. Cabe aclarar que se mantiene una discordancia respecto a los tratados en materia de derechos humanos dado que otra fuente electrónica del gobierno federal,²⁵ publicada por la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, señala otra gran variedad de tratados internacionales distinguiendo entre tratados, declaraciones, instrumentos no vinculantes y tratados del derecho humanitario.

1.2. Antecedentes Nacionales.

Después de analizadas la evolución y el desarrollo de los derechos humanos en el ámbito universal, y como sucedió su reconocimiento en el derecho positivo, primero de manera interna en los diferentes sistemas judiciales de algunas naciones, y luego internacionalmente, enseguida se debe orientar la búsqueda al orden jurídico nacional, en las leyes fundamentales que han tenido vigencia en determinadas épocas, con especial enfoque en aquellos que sean judiciales para finalmente encontrarlos con el Juicio de Amparo.

1.2.1. Las Constituciones de 1824 a 1856.

El 5 de noviembre del año de 1823, después del fallido intento de monarquía en el imperio de Iturbide y la rebelión de Santa Anna, se instaló un

²⁴ <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php> 07 de octubre de 2011 12:50. pm.

²⁵ http://www.ordenjuridico.gob.mx/derechos_humanos.php 07 de octubre de 2011 12:30.

nuevo congreso con el fin de expedir una constitución, el día 20 de ese mismo mes y año se presentó un “Acta Constitucional ” que fue sancionada el 31 de enero de 1824 y por la que se aseguraba la forma de gobierno federada y en la que en un capítulo denominado “Previsiones Generales” en el punto 30 afirma que; *“La nación está obligada a reconocer con leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”*.

El 1 de abril de 1824 comenzó a discutirse el proyecto de constitución que fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre de 1824, bajo el título de “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”. En ella no se encuentra ninguna parte dogmática donde se consagren siquiera los derechos de los gobernados es en realidad y de manera neta una “Constitución Política”. Opinan Mario de la Cueva y Rodrigo Lara Ponte ²⁶ que la ausencia de una declaración de derechos, se debe a que este texto siguió el estilo de la constitución americana, delegando esa facultad de hacer declaraciones, o en todo caso entendida como reservada para los Estados. Lorenzo de Zavala²⁷ constituyente de la época afirmaba que la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica servía de texto y modelo a los nuevos legisladores mexicanos.

Como sea que fuere la proclamación de derechos que no se hizo en la Constitución federal, sí fue hecha por varios de los Estados miembros de la federación en sus constituciones locales. Se pueden distinguir dos tipos de tendencias respecto al reconocimiento de derechos del hombre en las constituciones de los Estados miembros de la federación; la primera representa las constituciones que se dedican de manera llana a enunciar los derechos del hombre, y la segunda que intenta definir cada uno de los “derechos del hombre” en ocasiones enumerándolos. En el primer grupo se encontraban estados como Coahuila, Querétaro, Durango, Nuevo León, Puebla, Jalisco, y Tamaulipas y del

²⁶ LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano, Segunda Edición, Porrúa, México, 1998, p. 60.

²⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979, Novena Edición, Porrúa, México, 1980, p. 153.

segundo grupo son los Estados de Yucatán, Zacatecas, Chiapas, San Luis Potosí, Oaxaca, Michoacán y Guanajuato.²⁸

En la “Constitución de las Siete Leyes”, cuyo nombre sancionado fue “Bases y Leyes Constitucionales de la Republica Mexicana,” aprobadas el 15 de diciembre de 1835 y publicadas hasta abril de 1936, su artículo 2, disponía que a los habitantes del territorio mexicano se les guardarían los derechos que les corresponda, y anuncia que una ley constitucional declararía “los particulares al ciudadano mexicano”. Y en efecto así sucede la primera de las siete leyes se intitula “Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República”.

El 8 de febrero de 1847 se regresó la vigencia del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824. Y el Congreso publicó el Acta de Reformas, jurada y promulgada el 21 de ese mismo mayo de 1847. Este documento es logró del célebre jurista Don Mariano Otero gracias a su famoso “voto particular” que presentó a la comisión encargada de redactar la Constitución y de la que el mismo era parte. Después de ser discutido el “Voto particular de Otero”, junto con la Constitución de 1824, pasó a formar la ley fundamental de la nación mexicana. En el texto se plasma la idea de que una ley particular asegurara los derechos del hombre. Establece lo siguiente:

Art. 5º Para asegurar los derechos del hombre que la constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la república y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

Los artículos 22, 23 y 24 prevén un sistema de control de la constitución a través de la declaración de nulidad de leyes inconstitucionales, ya fueran expedidas por las legislaturas de los estados o por el Congreso Federal previa denuncia ante la Suprema Corte. Mientras que el artículo 25 del acta de reformas preveía que los tribunales federales se encargaran de defender los

²⁸ Vid. LARA PONTE. Óp. Cit., pp. 63-67

derechos del hombre cuando fueran violados por las autoridades locales o federales, ya por actos o ya por leyes, a la letra es el siguiente:

Art. 25. Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta constitución y las leyes, constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de ley o del acto que lo motivare.

El proyecto de Otero planeaba la realización efectiva de los derechos del hombre a través de la expedición de tres leyes constitucionales adicionales (superiores a las ordinarias por tener jerarquía constitucional); una de ley de garantías individuales que se dedicara a definir los derechos de los particulares a detalle, lo que no se podía hacer en la constitución por riesgo de abstraerlos por eso el texto fundamental se debía limitar a enunciar la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad.

Dominado por ese pensamiento propongo que la constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos.²⁹

Una segunda ley que debía de prever la protección por los tribunales judiciales cuando los derechos del hombre fueran violados, reglamentando lo dispuesto en el artículo 25 del acta de reformas (ley de amparo). Y una tercera ley que debía determinar la responsabilidad de los servidores que violaran los derechos humanos de los gobernados. En las consideraciones, previas al texto constitucional, Don Mariano Otero expresó lo siguiente:

Pero como esta ley, la de garantías, la de responsabilidad y la demás en que se reglamente la acción de los Poderes Supremos no deben de ser iguales, sino superiores a todas las leyes secundarias, se establece que ellas sean caracterizadas y distinguidas con el nombre especial de constitucionales,....³⁰

²⁹ TENA. Óp. Cit., p. 452 .

³⁰ Ibídem p. 462.

La importancia del voto particular de Otero es trascendente en la protección de derechos del hombre; es todo un sistema de protección, desde su enunciación hasta el modo de repararlos en caso de violación a los mismos. Los méritos del voto particular de Otero, son:

1. El voto de Otero estaba basado y tenía como fundamento mantener una república, federal, liberal y democrática retomando el pensamiento filosófico del siglo XVIII y tomando como inspiración las constituciones francesa, inglesa, y norteamericana³¹

2. Siguiendo lo establecido por la Constitución del 24, proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre, intentando detallarlos en una ley secundaria, haciéndolos universales al proteger sin distinciones de nacionalidad para todos los habitantes del territorio declarando su universalidad.

“... de consiguiente entiendo que la constitución actual debe establecer las garantías individuales, sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquier parte del territorio de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tenga que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra.”³²

3. La declaración de nulidad de leyes por el Congreso contra leyes de las legislaturas locales, y viceversa, cuando fueran leyes que violaran el pacto federal.

4. Finalmente aportó el Amparo, para la protección de los derechos concedidos por la constitución (la constitución declaraba proteger los derechos del hombre) a través de la intervención de los tribunales federales contra cualquier acto o ley emanado de cualquier autoridad.

Los ataques por los poderes de los estados y por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la

³¹ *Ibidem* p. 465.

³² *Ibidem*.p. 452.

Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirá más. Esta garantía sólo puede encontrarse en el poder judicial, protector nato de los derechos de los particulares,dándole el derecho a todos los habitante de la República en el goce de los derechos que les aseguren la constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del ejecutivo o del legislativo, ya de los Estados o de la Unión.³³

Después de los sucesos de la Revolución de Ayutla, establecido Ignacio Comonfort como encargado del ejecutivo; el 26 de mayo de 1856, se publicó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que en su sección quinta denominada “Garantías Individuales”, se aseguraban las que en el acta de reformas y la Constitución de 1824 se denominaba derechos del hombre, al tenor del siguiente:

Art. 30. La nación garantiza a sus habitantes la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad.

A partir del trasunto artículo 30, y hasta el artículo 79, se explicaban los derechos garantizados en capítulos que se intitulaban “Seguridad”, “Propiedad”, “Igualdad” y uno final denominado “Disposiciones Generales”. El artículo 70 disponía que las garantías fueran generales pues comprendían a todos los habitantes de la república obligando a todas las autoridades, y el artículo 78 orientaba que cualquier violación a las mismas sería caso de responsabilidad, producía acción y debían castigarse de oficio.

1.2.2. La Constitución de 1857.

Su inicio fue el 16 de octubre 1855, en que, de acuerdo con el plan de Ayutla, se convocó un nuevo congreso constituyente que tendría que reunirse en Dolores Hidalgo el 14 de febrero 1856, con el único cometido de elaborar una constitución, debiendo concluir sus trabajos en un plazo no mayor a un año, posteriormente se cambió la sede a la Ciudad de México.

³³ Ibídem p. 464.

El 18 de febrero de 1856, dicho congreso declaró formalmente iniciadas sus labores. Para el 5 de febrero de 1857, ya discutida y aprobada en su totalidad la nueva constitución, se procedió a su juramento y fue promulgada el 11 de marzo del mismo año. Esta constitución es pilar y preámbulo de la protección moderna de los derechos humanos.

Esta constitución es de un avanzado contenido por la filosofías de las que abrevia, está basada en el individualismo y el liberalismo. El individualismo opta por la realización de un objetivo, que es la protección y conservación de la personalidad individual, mientras que el liberalismo define la actitud que el Estado y sus órganos deben de tener frente a la actividad de los particulares, en el sentido de garantizar el más amplio desarrollo del individuo.³⁴ De hecho el término garantías individuales refleja clara y perfectamente la filosofía que representa el individualismo como un concepto constitucional decimonónico, ya que en el siglo XX se hablará también de las garantías sociales. Por otra parte la influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789, es innegable, por eso al declarar el reconocimiento de los derechos del hombre no los enuncia por que estos se sobrentienden (libertad, igualdad, seguridad y propiedad), sino que se limita a establecer garantías para el ejercicio de esos derechos.³⁵ Además de la clara influencia que tuvo la constitución norteamericana por cuanto hace de guía y ejemplo algunos de sus sistemas para la defensa de derechos humanos.³⁶

Su Título Primero, Sección I se denominó “De los Derechos del Hombre”. Y en su primer precepto estableció:

Art. 1 – El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son base y objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

³⁴ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, cuadragésima primera edición, Porrúa, México, 2009, p. 145.

³⁵ LOZANO, José María. Tratado de los Derechos del Hombre, Cuarta Edición Facsimilar, Porrúa, México, 1987, p. 126.

³⁶ Vid TENA. Óp. Cit., p. 534.

Los constituyentes de la época tenían claro que el aseguramiento de las libertades fundamentales debía de ser el inicio de la refundación del Estado Mexicano, y que el fruto de las luchas revolucionarias que antecedieron era la nueva Constitución, que debía responder a los reclamos populares de libertad. Sobre los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales explica un célebre estudioso, Don José María Lozano:

[...] es una verdad universalmente reconocida, que los hombres no son patrimonio de otro hombre, que tienen por la misma naturaleza derechos inalienables, que esos derechos no son creaciones de la ley humana, y que su reconocimiento, su sanción y las garantías con que se les asegura y protege (sic) son la base y objeto de las instituciones sociales. ...Notemos que nuestro artículo constitucional no dice que el pueblo mexicano declara ó establece, sino que reconoce. Anterior a la constitución e independientemente de ella, es el hecho que se limita simplemente reconocer como tal. Los derechos del hombre son la base de las instituciones sociales y son al mismo tiempo su objeto. Una institución en que se desconozca como base los derechos de la humanidad, es decir del hombre, será viciosa. Igualmente lo será si no tiene por objeto hacer efectivos y seguros esos derechos. Las instituciones sociales no pueden tener por objeto el bien y engrandecimiento de una clase, de una raza, de una familia ó de un hombre. Si alguna vez se dirigen a procurar el bien social, el bien general o público, es siempre sobre la base de los derechos del hombre; atender esos derechos hacerlos respetables y seguros, hacer que el hombre en su uso legítimo se desarrolle y perfeccione, es procurar el bien público y la grandeza y prosperidad de la nación, por que el bien de todos resulta de bien de cada uno.....³⁷

De acuerdo con la interpretación del célebre jurista se sostiene que el Estado no puede más que reconocer esos derechos preexistentes, no los puede suponer o enumerar sino simplemente establecer las garantías para su libre ejercicio, los derechos humanos se hacen efectivos por medio de las garantías que reconoce la Constitución es sus artículos 1 a 29.³⁸

Se enfrentaron en la elaboración de este artículo dos filosofías jurídicas de corrientes opuestas el positivismo jurídico representado por Don Ignacio Ramírez y el iusnaturalismo representado por Don León Guzmán y Ponciano Arriaga, estos últimos miembro de la comisión Constituyente y Presidente del

³⁷ LOZANO. Óp. Cit. pp.118-119.

³⁸ Ibidem pp. 124-125

Congreso, respectivamente, sobre todo en la discusión del artículo primero de la Constitución. Como para Ramírez los derechos del hombre nacen de la ley, antes de afirmar que eran la base de las instituciones sociales se debía definir cuáles eran esos derechos y de dónde derivan. Don León Guzmán y Don Ponciano Arriaga refutaron argumentando que esos derechos no emanan de la ley, sino que son anteriores a ella pues el ser humano nace con ellos, en consecuencia no se necesita que una ley conceda el derecho de la vida o de la seguridad, para que existan o se goce de ellos. Esta última postura, el iusnaturalismo, fue la que dominó. El artículo primero se aprobó por setenta votos a favor contra veintitrés en contra.³⁹

La interpretación del artículo primero de la Constitución de 1857 es doble; en primer término pone de manifiesto que los derechos de la humanidad son la base de la sociedad a partir de ello se debe de fundar, y cuando dice que es el fin del Estado, expresa que los derechos humanos son el objeto de una asociación política. Esta explicación teleológica define lo importante y trascendente que es la defensa de los derechos humanos en la visión del congreso constituyente de 1857, la consumación del Estado es asegurar los derechos del hombre y hacerlos plenamente efectivos. Decir que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales es una tesis dogmática y liberal, para sus postuladores debe entenderse por ejemplo que la vida humana es una de las bases del Estado (requisito *sine qua non*) y protegerla es uno de sus fines.

Los derechos contenidos en la Constitución obligaban a las autoridades y a las leyes a sujetar su actuación al respeto de esas libertades pertenecientes a los particulares gobernados (liberalismo), y el constituyente, consciente de su realidad social y de las lecciones aprendidas por la historia, sabía que el poder degenera en el abuso, olvido y menosprecio de los derechos del hombre en consecuencia depositaba (siguiendo las formulas de Rejón y Otero) el cuidado y

³⁹ ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857, Senado de la República LX Legislatura, México, 2007, pp. 36-39.

tutela de las garantías de esos derechos al Poder Judicial, para que amparara por medio de sus tribunales a cualquier acto que atentara contra los mismos.

Los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, formaban en el proyecto de constitución uno sólo, pero tras largas discusiones que versaban en acusar dicho artículo de ser una copia de la constitución norteamericana y de invadir las esferas de competencia entre poderes, entre otras, se decidió para hacerlo más claro dividirlo.⁴⁰ Así el artículo 101, fue el artículo que contendría la acción de amparo en su fracción primera contra actos de autoridades que vulneraran las garantías individuales de los particulares, y las otras dos fracciones contra actos de la federación que vulneraran la soberanía de los Estados y contra actos de éstos que vulneren la competencia de la federación (amparo soberanía), disponía;

Art.101. Los tribunales de la federación resolverá cualquier controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Este artículo es la base del actual artículo de la acción de amparo, del 103 constitucional, y el cual no sufrió modificaciones sino que pasó íntegro al texto de 1917, sólo que en un numeral distinto.

En tanto que de acuerdo con el artículo 102 constitucional, esa protección sería a través de un juicio con las siguientes características; iniciaría siempre a petición de la parte agraviada, por medio de fórmulas y procedimientos del orden jurídico determinadas en la ley (prosecución judicial), la sentencia

⁴⁰ Vid. ZARCO. Óp Cit., pp.785-798.

siempre sería tal que sólo se ocuparía de los individuos particulares limitándose a ampararlos y protegerlos sin hacer ninguna pronunciación con respecto a la ley o acto que lo motivare.

La Constitución de 1857 estableció el actual perfil del Juicio de Amparo, como un medio de defensa de los derechos del hombre, en que si la Constitución establecía los derechos del hombre como objeto y fin de las instituciones sociales, y hablaba que las garantías de su ejercicio debían ser respetadas por todas las leyes y todas las autoridades, también fincaba un procedimiento para defensa en el caso de violación por parte del Estado y sus autoridades.

1.2.3. La Constitución de 1917.

Después de los sucesos revolucionarios contra el régimen del General Porfirio Díaz, y derrocado el régimen de Victoriano Huerta, Don Venustiano Carranza que de acuerdo con el Plan de Guadalupe era el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, ante la necesidad de responder a los cambios sociales, convocó a un nuevo congreso constituyente el 14 de septiembre de 1916, con el único propósito de reformar la Constitución de 1857.

Dicho congreso sesionó para elegir su mesa directiva el 30 de noviembre de 1916 y el primero de diciembre de 1916 el Primer Jefe entregó su “proyecto de constitución reformada.” El espíritu que inspiró a nuestro constituyente de 1916-1917, cuando escuchó el Viernes 1 de diciembre de 1916, las palabras del Primer Jefe Constitucional Don Venustiano Carranza, fue el que los derechos humanos debían ser reconocidos y pactados entre el Gobierno y el Pueblo plasmándolos en una Constitución, esas palabras fueron las siguientes:

“Siendo el objeto de todo Gobierno el amparo y protección del individuo, o sea de las diversas unidades de que se compone el agregado social, es incuestionable que el primer requisito que debe de llenar la Constitución política tiene que ser la protección otorgada, con cuanta precisión y claridad sea dable a la libertad humana en todas las manifestaciones que de ella derivan de una

manera directa y necesaria, como constitutivas de la personalidad del hombre.” La Constitución de un pueblo no debe procurar, si es que ha de tener vitalidad que le asegure larga duración, imponer límites artificiales entre el Estado y el Individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de una y restringir la del otro, de modo que lo que da a uno sea la condición de la protección de lo que se reserva el otro ; sino que debe de buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes, dado que a el no es posible ejercerla directamente, no pueda convertirse en contra de la sociedad que la establece , esos derechos deben de quedar fuera de su alcance, supuesto que ni por un momento debe de perder de vista que el Gobierno tiene que ser forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones, sin la cuales el derecho no pueda existir y desarrollarse....⁴¹

También Don Venustiano Carranza en la exposición de motivos de su proyecto de reforma a la Constitución, declaró que era necesaria la conservación del juicio de amparo como un medio de protección de los derechos que la misma otorgaba, en virtud de que el pueblo mexicano estaba habituado a su uso en defensa de los actos arbitrarios de las autoridades. Reafirmando la idea de que a los derechos que sean reconocidos por una Constitución deben de acompañar mecanismos de aplicación efectivos:

“la simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada, en que la sola declaración de un principio fundamental del orden social y político, es suficiente para imponer respeto, resulta valladar ilusorio, por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de facultades omnímodas, donde se atribuido poderes para todo y donde el pueblo no tiene otra cosa para hacer más que callar y obedecer”⁴²

Debemos interpretar que el constituyente de 1917, tenía una clara conciencia de la realidad social que vivía y que si la Constitución se dedicaba a consagrar la protección de derechos a través de una serie de garantías, éstas deberían de ser exigibles a través de un sistema de defensa, que no sería otro distinto al ya establecido en la Constitución de 1857.

La Constitución de 1917 recogía las ideas libertarias de 1857, incluyendo en el primer título, un capítulo denominado “De las Garantías Individuales”. A pesar de lo anterior se suscitó una polémica sobre el contenido ideológico de ambos

⁴¹ Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, Núm. 12, Querétaro 1 de diciembre de 1916, p. 262.

⁴² Ibidem p. 263.

textos constitucionales en dos posturas. En una primera postura hay algunos juristas que plantean la cuestión sobre distintas corrientes entre la Constitución de 1917 y la de 1857. Dichas diferencias estriban en que la Constitución del 57 en su Título I, Capítulo I, “De los Derechos del Hombre”, tiene una corriente iusnaturalista, al hacer la declaración de que el pueblo mexicano únicamente puede recocer los derechos del hombre. Mientras que en la Constitución del 17, en su Título I, Capítulo I, “De las Garantías Individuales” adoptó una postura iuspositivista al declarar que las personas gozan únicamente de los derechos que la constitución les otorga. Burgoa afirma acerca de esta postura:

Lejos de sustentar nuestra actual Ley Fundamental la tesis individualista, se inclina más bien hacia la teoría rousseauiana, que asevera que las garantías individuales de que pueden gozar los individuos frente al poder público son otorgados a estas por la propia sociedad, única titular de la soberanía, en virtud de la renuncia de sus prerrogativas, hecha por sus miembros, las cuales son posteriormente restituidas al sujeto, pero no como una necesidad derivada de una imprescindible obligatoriedad, sino como una gracia o concesión. No se puso en duda, sin embargo que el hombre tiene derechos y que esos derechos deben de ser garantizados por la constitución..... En síntesis mientras que la Constitución de 1857 reputa los derechos del hombre como elementos supraestatales, la Constitución vigente los considera como una concesión por parte del orden jurídico del Estado.....⁴³

En la segunda postura otros autores opinan que se trata únicamente de diferencias terminológicas de los textos pero con la misma visión protectora hacia los derechos humanos

La diferencia entre el texto de ambas normas fundamentales consiste en el verbo, cuál es la acción generadora de la protección de derechos humanos; si en la primera Constitución de 1857, de corriente iusnaturalista, el verbo “reconocer” indica que esos derechos son preexistentes, si en la segunda Constitución de 1917, de corriente positivista, el verbo “otorgar” querría decir que la ley fundamental es constitutiva de los derechos y que no existen más que aquellos que están plasmados en el texto de la norma fundamental.

⁴³ Cfr. BURGOA. Óp. Cit., pp. 148-151.

Retomando la segunda postura de que no existen tales diferencias cabe estudiar los argumentos de juristas ilustres en materia de la defensa de derechos humanos. En primer término retomaremos a Don José María Lozano cuyas algunas de sus celebres premisas respecto de la protección constitucional de derechos humanos ya fueron estudiados y analizados en el apartado anterior, no obstante recordemos que para él la Constitución de 1857, del artículo 2 al 29, no se refieren a los derechos del hombre sino a las garantías que los hacen efectivos. Aquí la Constitución establece las garantías, que son una medida para el libre ejercicio de los derechos del hombre, pero en el origen son su fuente generadora.

Otra autoridad doctrinal en materia de derechos humanos, el Dr. Jorge Carpizo, sostiene que la declaración de los derechos humanos de México no fue otra que la declaración de las garantías, divisible en garantías individuales y garantías sociales, porque si bien es cierto la ley fundamental no reconoció como fuente de aquellas los derechos humanos, la idea sigue siendo la misma.⁴⁴

Ésta afirmación nos parece atinada y correcta la interpretación, a la cual nos adherimos, sobre todo cuando ya se ha analizado todo el contexto histórico de las normas fundamentales de nuestro país, misma técnica en la que se basa el citado autor recurriendo al diario de debates del constituyente de 1917, de donde obtiene la siguiente conclusión que por su lucidez merece la transcripción:

“nuestra actual Norma Fundamental ya no expresó la fuente de las garantías que otorga, sino que omitió este aspecto. Pero que la fuente de nuestras garantías individuales es, como en 1842, 1843, y 1857, la idea de los derechos del hombre, es indudable. Para confirmar esta tesis basta observar la similitud en los contenidos de las declaraciones de 1857 y 1917. (...) Para confirmar nuestra aseveración, bástenos enterarnos de uno de los discursos de Múgica, quien dijo: “La comisión juzgará que esas adiciones que se le hicieron al artículo son las que pueden ponerse entre las garantías individuales que tienden a la conservación de los derechos naturales del hombre..... tomó la Comisión lo

⁴⁴ Vid. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, cuarta edición, Porrúa, México, 1994, pp. 484-485.

que creyó más conveniente bajo el criterio de que en los derechos del hombre deben de ponerse partes declarativas, o al menos, aquellas cosas que por necesidad social del tiempo vinieren a constituir ya una garantía de los derechos del hombre.” Macías en un multicitado discurso, manifestó: “Las constituciones no necesitan declarar cuales son los derechos, necesitan declarar de manera más completa y más absoluta todas la manifestaciones de la libertad. Por eso debe otorgarse las garantías individuales.”⁴⁵

Así recurriendo al Diario de los Debates del Congreso de 1917 y a las discusiones ocurridas en la elaboración de nuestra norma fundamental, aclara cual es el sentido del contenido del artículo 1 del texto constitucional, los derechos humanos fueron protegidos a través de las garantías individuales que para ello otorgó, no fueron relegados u olvidados sino concebidos desde una perspectiva positiva. La postura respecto de los derechos humanos en esta Constitución cambio definitivamente, ya no se asegurarían catalogándolos sino que se hablaría de derechos garantizados por el orden constitucional. Creían los constituyentes del 17, que ya no bastaba y que quedaba atrás la etapa de enunciar los derechos del hombre, sino que era el momento de garantizarlos.

Respecto a los cambios que sufrió el Juicio de Amparo para este nuevo proyecto de Constitución, es necesario antes hacer mención a que el 12 de diciembre de 1908, se hizo una reforma constitucional al artículo 102 reglamentario del artículo 101, a fin de hacerlo más efectivo, reforma que, estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía y que no hizo otra cosa que complicar más el mecanismo del juicio de amparo. El Programa del Partido Liberal Mexicano en su apartado de Puntos Generales número 41, tuvo un reclamo similar, pedía “*hacer práctico el juicio de amparo simplificando los procedimientos.*” En la exposición de motivos de la proyecto de reforma a la Constitución de 1857, también se hizo mención respecto del abuso de este recurso para entorpecer los juicios del fuero común, que iba en detrimento de las labores de la autoridad federal, según las declaraciones del Primer Jefe Constitucional, lo mismo declaraba que el amparo en los juicios civiles debía conservarse pero limitarlo a casos de verdadera necesidad, además resaltó la

⁴⁵ CARPIZO Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, octava edición, Porrúa, México, 1999, p.153.

importancia de conservar el Juicio de Amparo como una defensa de los derechos que respondiera a la realidad social, también hablaba de la esperanza de que el código penal impusiera penas a la conculcación de garantías.⁴⁶

El artículo 101, continente de la acción de amparo en la Constitución del 57, es base del actual y pasó íntegro al artículo 103 de la Constitución de 1917. La fracción I, del artículo 103 constitucional es el verdadero fundamento del juicio de amparo, pues mientras que las garantías individuales están aseguradas en la norma fundamental mexicana en su Título I, Capítulo I, y sus primeros 29 artículos, toda violación o todo ataque a ellas permaneció asegurado sujetándolo al estudio de los tribunales de la federación mediante éste juicio.

La Constitución de 1917, además innovó a nivel mundial al reconocer que el Estado no sólo tiene que comprometer su actuación respecto de los derechos individuales, sino que existe una serie de derechos que deben de ser más que respetados, que deben de ser asegurados por el Estado hacia toda la sociedad, y de manera particular a los grupos económicamente débiles, como los trabajadores y los campesinos. Estas son las denominadas garantías sociales y que pueden responder al grupo de derechos humanos sociales o de segunda generación. Se adoptó la postura de que los derechos humanos fueran más amplios y detallados por lo que tocaba a los derechos sociales y más explícitas la prerrogativas de que gozan las clases más desprotegidas, sobre todo en la educación (Artículo 3), la declaración formal de los derechos de los trabajadores elevados a constitucionales en el artículo 123, las bases para la prevención social, lo mismo que con las garantías de carácter económico (artículos 27 y 28) en que se transforma el derecho de propiedad anteponiendo la función social de la misma, y la intervención estatal para la conservación de esas garantías. Con las garantías de carácter social se amplió el radio de acción del Estado respecto de los sujetos protegidos, ya no sólo es el individuo, sino que también se incluye a la sociedad y a las clases socialmente indefensas.

⁴⁶ Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Óp. Cit., p. 263.

Podemos decir que los principales valores de la Constitución de 1917 son los siguientes:

a. En México el individuo por el sólo hecho de ser persona humana tiene un grupo de derechos mínimos que la constitución protege y otorga como garantías (Individuales o Sociales)

b. Esos derechos pertenecen a todos los individuos, a todos los seres humanos que se encuentren en el territorio mexicano, sin distinción alguna.

c. Y los mismos deben de ser protegidos y restituidos en caso de violación, a través del sistema de defensa constitucional que representa el Juicio de Amparo.

CAPÍTULO II

DERECHOS HUMANOS Y AMPARO NOCIONES JURÍDICAS ELEMENTALES

2.1. Derechos Humanos.

Previo a que se analice la fisonomía del Juicio de Amparo, que por las reformas de estudio se convierte en el medio constitucional de protección de los derechos humanos, es propio comenzar a hacer las aportaciones conceptuales que corresponden al otro tema que constituye el eje de análisis; los derechos humanos.

2.1.1. Terminología y Conceptos.

Es común en el lenguaje jurídico el empleo de una amplia gama de denominaciones para referir a los derechos humanos, provocando una gran carga de información que en ocasiones llega a confundir términos con conceptos totalmente distanciados. La doctrina en el estudio del derecho se ha dado a la tarea de imponer y señalar diferencias entre esas terminologías. Algunas de las expresiones que se suelen emplear son: derechos naturales, libertades públicas, derechos subjetivos públicos, derechos de los gobernados, derechos civiles, derechos políticos, derechos individuales, derechos sociales, garantías (individuales, sociales o constitucionales), derechos fundamentales, y derechos humanos. Enseguida nos proponemos exponer conceptos acerca de cada una de esas voces con el propósito de definir las, reservándonos los tres últimos términos para darle un estudio especial en el acápite siguiente:

Derechos Naturales. Este término que en principio pertenece a una de las corrientes filosóficas jurídicas más relevantes; el iusnaturalismo, expresa o refiere a los derechos que tienen su fundamento en la naturaleza humana, en los juicios de la razón y que enuncian un deber de justicia.⁴⁷ Están basados en la idea de que hay un derecho que coexiste con el positivo pero que tiene una

⁴⁷ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo D-H, p. 1212.

validez intrínseca, es decir que vale y obliga no porque sea creado por un legislador humano o tenga su origen en cualquiera de las fuentes formales del derecho, dado que en ocasiones el derecho positivo no lo reconoce, sino que vale por la justicia interior de su contenido. Está expresión, sin duda, es de donde, filosófica y históricamente se gesta, nace, crece y desarrolla la idea de los derechos humanos como derechos naturales del hombre que pertenecen y existen con anterioridad a cualquier orden jurídico, derechos que son inherentes a la persona para el mantenimiento de su dignidad. La noción de los derechos naturales es la génesis de los derechos humanos, tal como los conoceríamos hoy en día.

Libertades Públicas. Es una corriente para la cual los derechos humanos, bien denominados así o de cualquier otra manera, tienen como basamento la libertad. También el respetable Alfonso Noriega repara sobre esta postura al hacer el estudio de los presupuestos del juicio de amparo.⁴⁸ Él hace su estudio partiendo de la libertad en general para continuar con las libertades particulares, o sea de las libertades de los hombres que viven en sociedad, y sigue hasta llegar a las libertades públicas; que son aquellas que han sido reconocidas por el Estado y que a través de los años han sido llamadas de diversas maneras; derechos del hombre, derechos individuales, derechos públicos individuales, y de acuerdo con nuestra ley fundamental garantías individuales. Las cuales no son más que la expresión concreta de la libertad de los hombres, afirma:

“...las libertades individuales públicas, los derechos del hombre, las garantías individuales, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza, y de la naturaleza de las cosas que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social. (.....)Los derechos del hombre – las garantías individuales – son inherentes a la persona humana, porque tienen su origen en la propia naturaleza del hombre, así como en la de las cosas (....)”⁴⁹

⁴⁸ Cfr. NORIEGA, Alfonso. Óp. Cit., pp. 1-4.

⁴⁹ NORIEGA, Alfonso. Óp. Cit., pp. 4-5.

Por nuestra parte creemos que si bien es cierto la libertad, o su búsqueda, es la principal fuente de los derechos humanos, no es la única porque ésta abrega de un estuario más grande. Es el caso de los derechos sociales que no sólo piden libertad sino la intervención del Estado para su consecución. Esta misma opinión es compartida por Juventino V. Castro,⁵⁰ quien habla de las garantías orden-jurídico. Tratar de abarcar con este término los derechos humanos es quedarse en una concepción liberalista e individualista decimonónica, porque no alcanza a comprender los derechos sociales que en ocasiones precisan una actitud intervencionista del Estado en búsqueda del equilibrio entre una clase débil y una poderosa, verbigracia, el trabajo y el capital.

Derechos subjetivos públicos. Margarita Herrera Ortiz los define de la siguiente manera: “La facultad que el derecho objetivo da al gobernado, para exigir el cumplimiento o respeto de sus derechos humanos”⁵¹. Podemos interpretar que se refiere a los derechos humanos como oponibles ante el Estado, es decir como una herramienta de defensa que otorga la norma al individuo para su salvaguardia, por eso habla de subjetivos públicos. Son concebidos como derechos de acción cuando estos se ejercitan como la facultad de exigir, es una concepción iuspositivista. Uno de los más representativos usuarios de este término es Ignacio Burgoa, quien llega a definirlos de la siguiente manera: “La potestad de reclamar al Estado y sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, y que constituyen la manera como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica multicitada, o gobernado, genera o implica esta misma, tiene la naturaleza de un derecho público subjetivo.”⁵²

Debe decirse que es un “derecho” porque el Estado y autoridades como sujetos pasivos, están obligado a respetar los derechos fundamentales del ser

⁵⁰ Vid. CASTRO, Juventino. Óp. Cit., p. 22.

⁵¹ HERRERA ORTIZ, Margarita. Manual de Derechos Humanos, Cuarta edición, Porrúa, México, 2003, p.17.

⁵² Cfr. BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, trigésimo octava edición, Porrúa, México, 2005, pp.178-183.

humano, y el gobernado está en la posibilidad de exigir su cumplimiento. Son “subjetivos”, porque implica la facultad de un individuo de un “sujeto”, al cual le es otorgado por la ley fundamental el derecho de exigir determinadas obligaciones, subjetivo en oposición a derecho objetivo, como sinónimo de una norma abstracta e impersonal, al contrario, estos derechos son ciertos personales, y subjetivos. Y son “públicos” porque se hacen valer ante el Estado y sus autoridades por toda persona que se halle en la situación de gobernado.

Entenderíamos ahora, con las reformas de mérito, a estos derechos como las potestades naturales del hombre que al reconocerse en el orden jurídico positivo se convierten en derechos públicos subjetivos. Pero con la expresión “derechos subjetivos públicos” se hace referencia sólo a una parte de los derechos humanos, de manera concreta a las garantías que la norma fundamental otorga y donde surge una relación entre Estado y gobernado, que no es otra cosa que la obligación de respeto a los derechos de dicha relación. Ahora bien no compartimos el uso de esta expresión como sinónimo de derechos humanos, pues como el mismo Burgoa reconoce se trata de conceptos distintos.⁵³ Los derechos subjetivos públicos se tratan de los derechos humanos en acción, como la facultad de exigir a las autoridades del Estado determinada obligación. Los derechos humanos son derechos subjetivos públicos cuando están incorporados en la norma jurídica para su ejercicio, lo que no ha sucedido siempre, en diferentes tiempos y diversos espacios ha habido derechos humanos que no han sido derechos subjetivos públicos, y no dudamos que todavía los haya y que siendo reconocidos por la norma no sean efectivamente exigibles.

Derechos del gobernado. Es una relación que se establece de supra a subordinación, una relación de derecho entre el Estado como ente jurídico con personalidad propia y el gobernado, (una persona física o moral, individual o colectiva), es decir derechos que surgen de planos o posiciones distintas entre los sujetos de la relación, en el que uno ejercita el poder de imperio sobre otro,

⁵³ Vid. BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Óp. Cit. p. 182.

afectando y transformando su esfera jurídica. Por eso se hace necesaria la autolimitación y la autodeterminación del gobierno concediendo derechos a sus gobernados en los que se condiciona la actuación del poder público. Los derechos del gobernado surgen del ejercicio del *ius imperii*, que deberá de ajustarse a las exigencias que la ley fundamental o Constitución dispone para su ejercicio, y en caso de que los derechos consagrados en esa norma fundamental se vulneren, el gobernado podrá ejercitar las acciones que la ley le concede. La condición del gobernado en este término abarca a todos los sujetos involucrados en la relación de supra a subordinación, es decir, a las persona físicas o individuos, las personas morales de derecho privado, las entidades de derecho social, como sindicatos, confederaciones sindicales, comunidades agrarias y en general todo aquel que se pueda ver afectado en sus derechos por la actuación del Estado.

No estamos de acuerdo en el empleo de esta expresión para definir los derechos humanos, pues para su uso es necesario las relaciones de supra a subordinación, y no hay que olvidar que los derechos humanos también existen y son necesarios en las relaciones de coordinación, es decir, que los derechos humanos no son exclusivos de las relaciones entre las autoridades del Estado y los gobernados, sino también de los gobernados entre sí. Por otra parte estos derechos del gobernado, surgen para limitar la afectación de la esfera jurídica de los ciudadanos en el ejercicio del *ius imperii*, y están situados en una concepción positivista, pues esos derechos sólo surgen por la ley fundamental y el Estado que los otorga en calidad de soberano a sus súbditos (supra a subordinación). Mientras que los derechos humanos se apartan de cualquier plano de inferioridad o superioridad, su centro es la dignidad de la existencia humana, a diferencia de los derechos de los gobernados que se sitúan en la perspectiva de los planos desde que se ejercita el poder, y en que “Derecho” es solo el que ha mandado el poder gobernante.

Derechos individuales. Son las “facultades y libertades esenciales e inalienables del hombre, individualmente considerado.”⁵⁴ Asociados históricamente con los derechos civiles, en nuestro país se han recogido algunos de ellos en nuestro ordenamiento constitucional, bajo el rubro de “garantías individuales.” Su búsqueda y desarrollo histórico son el preámbulo de la conciencia de los derechos humanos, pues en el siglo XVIII se entendía por ellos los derechos del hombre como persona individual y como ciudadano, derechos que le son inherentes a su naturaleza e inalienables, así como fueron declarados en el siglo XVIII (en Virginia y Francia). Son aquellos derechos que las personas pueden oponer frente a sus semejantes y más aún frente a los poderes públicos para asegurar su independencia, iniciativa y acción autónoma. Esta concepción permaneció hasta el siglo XIX, y de manera concreta en la Constitución de 1857, en que se aprecia claramente la indisoluble asociación que para los legisladores había entre derechos humanos como sinónimo de derechos del individuo, por eso se utilizó el término de la “garantías individuales” para identificar la prerrogativas que el Estado otorgaba para la protección de los derechos del hombre, sin embargo esta concepción pronto quedaría rebasada por la evolución de la conciencia de los derechos humanos, que llega a abarcar los denominados derechos difusos o sociales, e incluso los de solidaridad.

Un grupo de esas denominaciones si refieren a derechos humanos pero como parte de un todo, son los derechos civiles, derechos políticos, derechos sociales, derechos culturales, distingámoslos a fin de no confundir el continente con el contenido, porque hay que aclarar que son parte de los derechos humanos y no propiamente una categoría *sui generis* y especial (principios de indivisibilidad e interdependencia).

Ahora bien aclaradas las conveniencias y desventajas que personalmente se encuentran en el uso de los anteriores, es propio enfocarnos a los términos faltantes.

⁵⁴ DICCIONARIO JURÍDICO MÉXICANO, Tomo D-H, p. 1270.

2.1.2. Derechos Humanos, Derechos Fundamentales y Garantías Individuales.

Estos tres conceptos se suelen utilizar a menudo de manera indistinta, como equivalentes uno de otro, lo que por ser de antemano incorrecto, suele generar confusión y ambigüedad jurídica. Con la información que hasta el momento se ha desarrollado se puede apreciar que son nociones distintas y de los cuales generalmente hay dos posturas; una en la que los referidos elementos son totalmente opuestos y no guardan relación alguna, y otra donde están intrínsecamente ligados. La postura aquí asumida es que son conceptos distintos pero interrelacionados causal y consecucionalmente.

La postura que niega la relación de estos conceptos se fundamenta en que los derechos humanos pertenecen o bien al derecho natural, o a la filosofía, o a la axiología, o incluso a la moral, y en consecuencia son ajenas a la realidad jurídica y carecen de valor positivo. Mientras que las garantías individuales son un producto del orden jurídico positivo, es decir que existen por, y en la ley, siendo totalmente distintas. Respecto de los “derechos fundamentales” es menos la brecha conceptual que existe pues se suele utilizar como sinónimo de los dos anteriores. Sin embargo es el momento oportuno para hacer el estudio individual de cada uno de los referidos conceptos.

Derechos Humanos. Se pueden dar diversas y muy variadas concepciones de este tema, no obstante nos limitaremos a citar algunas de las más claras para nuestro estudio, porque aportan mayor convencionalidad.

El Diccionario Jurídico Mexicano lo define en la siguiente forma: “conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.”⁵⁵ Para este concepto, a cargo de Jesús Rodríguez Rodríguez,

⁵⁵ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo D-H, p.1063

no sólo son derechos humanos las facultades que se reconocen al ser humano, sino también los mecanismos de garantía que se establecen para ello, por obviedad debe de entenderse que esos recursos deben de ser efectivos para el goce de los derechos en sus aspectos individuales y colectivos.

Antonio E. Pérez Luño, los define de la siguiente manera: “Los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.⁵⁶ Este autor enuncia los derechos humanos, sin apartarlos de su historicidad y aproximándose a la libertad, la igualdad y la dignidad, y no apartándose de la necesidad de que sean reconocidos por sistemas jurídicos.

La concepción de Ignacio Burgoa es que “los derechos humanos se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a la vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o de ente autoteológico.”⁵⁷ Interpretemos en estas palabras que si los derechos humanos bien pueden tener una naturaleza distinta a la jurídica y cercana a la ética, sirven de base para la norma, por ello no están totalmente separados el contenido axiológico de los derechos humanos y el orden jurídico positivo.

Alguna vez el reglamento interno de la Comisión Nacional de derechos humanos definió los derechos humanos de la siguiente manera:

Artículo 6. Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En sus aspecto positivo son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.⁵⁸

⁵⁶ PÉREZ LUÑO, Antonio E. Los Derechos Fundamentales, cuarta edición, Tecnos, España, 1991, pp. 46-47

⁵⁷ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Óp. Cit., p. 51

⁵⁸ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Noviembre de 1992.

Esta definición de avanzada reconoce entre derechos humanos que emanan de la naturaleza humana, y los positivos contenidos en las normas jurídicas vigentes, de un modo muy similar al que han sido plasmados en las reformas de estudio.

Nosotros por nuestra parte reseñamos un concepto muy general, y comúnmente divulgado, pero que nos parece el más preciso, por ello nos adherimos a él. Derechos humanos; *son los que una persona posee por el simple hecho de ser humano*. Así se deja de lado el reconocimiento por el poder público como una condicionante para su exigibilidad, siendo su fuente la existencia humana no hay pretexto para su desconocimiento por el Estado.

Para explicar la vigencia de los derechos humanos se ha utilizado principalmente tres criterios:⁵⁹

a) Teoría naturalista. Postula que los hombres tienen derechos por razón natural, por la sola condición humana, es decir que la causa de esos derechos humanos es su mera existencia.

b) Teoría socialista. Postula que los derechos humanos sólo existen refiriéndose a la vida de relación, puesto que el hombre de manera aislada no tiene ningún derecho sino que es necesaria la existencia de alguien correlativamente obligado. Por eso se habla de la relación de la vida en grupo del hombre, junto con sus semejantes, quienes son los que le reconocen sus derechos.

c) Teoría legalista. Los derechos humanos sólo ameritan protección y tiene vigencia si están reconocidos por la ley, pues nada valen estando justificados únicamente en la teoría.

También vale la pena explorar sobre su fundamento. Sintetizamos las tres clásicas ideas acerca de su fundamentación.⁶⁰

⁵⁹ BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales, quinta edición, Trillas, México, 1998, pp.14-15.

a) Fundamentación lusnaturalista. Es la consideración de los derechos humanos como derechos naturales, son considerados con un origen distinto al jurídico positivo, por lo tanto esos derechos existen y los posee el individuo con independencia de que sean o no reconocidos por el derecho positivo.

b) Fundamentación historicista. Consideración de los derechos humanos como derechos históricos. Los derechos humanos no están fundados en la naturaleza humana sino en las necesidades, y las posibilidades de satisfacerlas dentro de una sociedad. Los derechos humanos son las respuestas a los reclamos de cada época en particular. Son el soporte o recipiente que en cada momento recoge la deuda que el Estado o la colectividad tienen contraída con cada uno de sus miembros.⁶¹ Por eso existen las tres generaciones de derechos.

c) Fundamentación ética. Los derechos humanos son derechos morales, por lo tanto el derecho positivo únicamente se puede encargar de reconocerlos, convertirlos en norma jurídicas y garantizarlos legalmente.

Nosotros debemos de inclinarnos, tanto en su validez como en su fundamentación en las primeras posturas, basta la existencia de un ser humano para que tenga derechos, con independencia de su reconocimiento por la sociedad de una determinada época o por la ley. No es necesario que una legislación reconozca la vida para que esta sea disfrutada por los seres humanos, eso es un derecho natural.

Estos derechos humanos se identifican por tener ciertas características intrínsecas a su esencia. Los derechos humanos como principios son universales, imperativos, indivisibles, e interdependientes.⁶² Al respecto hacemos la siguiente exposición:

⁶⁰ Vid. FLORES, María Teresa. "Fundamentación de los derechos humanos," Anuario Universidades, México, Enero, 1989, p. 33.

⁶¹ PRIETO SANCHIZ, Luis. "Concepto de derechos humanos y problemas actuales" Derechos y Libertades, Número I, Año I, Universidad Carlos III de Madrid, España, febrero-octubre de 1993, p. 93

⁶² También así fueron declarados convencionalmente en el Programa de Viena de 1993, en el punto I, 5.

A. Universalidad. Dado que los derechos humanos son la expresión de la dignidad intrínseca de todo individuo, basta pertenecer a la especie humana para gozar de ellos sin mayor condición, porque resultan irrelevantes otras circunstancias como sexo, edad, raza, credo, condición social o económica, etcétera. La titularidad de estos derechos beneficia a todos (universalidad de los sujetos). Pero a la vez significa que estos derechos deben ser aceptados y reconocidos por todos los Estados, con independencia de su sistema ideológico-político, económico y socio cultural (universalidad de los obligados).⁶³ Se opone al relativismo, una práctica que permite variaciones en la aplicación de derechos humanos de acuerdo con la forma e interpretación que haga un determinado sistema jurídico.

B. Imperatividad. Derivada de su universalidad significa que obliga a los Estados a su respeto y protección de manera inexorable.

C. Interdependencia e Indivisibilidad. Los derechos humanos constituyen una sola esencia. Estos derechos, están unidos por vínculos indisolubles que dan por resultado un conjunto único que se integra de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y de solidaridad. De tal manera que no se puede pretextar o condicionar el cumplimiento de unos y el desamparó de otros. La protección de los derechos humanos significa preservar todos y cada uno de ellos.

Se han señaladas otras características como las siguientes:

- Imprescriptibilidad. Los derechos humanos no se pierden por el tiempo ni por ninguna otra circunstancia que pueda pretextar su extinción.
- Inalienabilidad. Los derechos humanos no pueden perderse, ni transferirse porque son inherentes a la dignidad personal, el derecho que

⁶³ REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional, McGraw Hill, España, 1997, p. 1021.

de ellos emana no pueden ser cedido, contratado, o convenido para su pérdida o menoscabo aunque medie la voluntad del hombre.

- Incondicionalidad. Los derechos humanos son incondicionales, es decir, que no se pueden someter a condición alguna, sino únicamente dentro de los límites de protección a los mismos.
- Permanencia. Los derechos humanos son inmanentes a la existencia humana y por ello deben de protegerla por siempre.
- Historicidad. Los derechos humanos van surgiendo tal como lo van permitiendo las condiciones sociales e ideológicas.⁶⁴

Derechos Fundamentales. De acuerdo con Miquell Carbonell, quien dedica grandes parte de su trabajo al estudio de ellos, ofrece la siguiente definición: “El más próximo a los estudios de carácter estrictamente jurídico diría que son derechos fundamentales aquellos que están consagrados en la Constitución, es decir, en el texto que se considera supremo dentro de un sistema jurídico determinado, por ese sólo hecho y porque el propio texto constitucional los dota de un estatuto jurídico privilegiado - sostendría esta visión- tales derechos son fundamentales.”⁶⁵

Para esta concepción no existen mayores distinciones entre garantías individuales y derechos humanos, se basa en señalar la fuente formal, todo derecho que emane de la ley fundamental en consecuencia es un derecho fundamental. Sin embargo reconoce que los derechos humanos y los derechos fundamentales están vinculados estrechamente hasta poder afirmar que los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados.⁶⁶

La expresión se empezó a utilizar en Francia en el siglo XVIII, dentro del movimiento que culminó con la expedición de los derechos del hombre y del

⁶⁴ Vid. CARBONELL, Miguel. Los derechos fundamentales en México, tercera edición, México, 2009, p. 30.

⁶⁵ *Ibidem* p. 2

⁶⁶ Vid. *Ibidem* p. 9

ciudadano y hasta la fecha es retomada por otras constituciones como la alemana o la española.

Según Pérez Luño;⁶⁷ los derechos humanos son una categoría que no puede desvincularse del ordenamiento jurídico, como modelo y límite de las estructuras normativas e institucionales positivas. Cuando son recibidas por el ordenamiento jurídico nos encontramos ante derechos fundamentales, es decir; derechos humanos que han sido garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, generalmente en la norma constitucional, se trata pues de derechos humanos constitucionalizados.

Garantías Individuales. El término garantía es comúnmente utilizado en la connotación de asegurar, de proteger, de respaldar, de avalar. La definición cultural del término es la siguiente:

Garantía. (De garante). 1. f. Efecto de afianzar lo estipulado. 2. f. Fianza, prenda. 3. f. Cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad. 4. f. Seguridad o certeza que se tiene sobre algo. Lo hizo con la garantía de que no se producirán complicaciones. 5. f. Compromiso temporal del fabricante o vendedor, por el que se obliga a reparar gratuitamente algo vendido en caso de avería. 6. f. Documento que garantiza este compromiso. ~s constitucionales. 1. f. pl. Derechos que la Constitución de un Estado reconoce a todos los ciudadanos. de ~, o de ~s. locs. adjs. Que ofrece confianza.⁶⁸

El vocablo es utilizado en el ámbito del derecho privado como un acto jurídico, que asegurará el cumplimiento de otro. En el derecho público significa diversos tipos de seguridades establecidas en favor de los gobernados dentro de un Estado de derecho en que la actividad del gobierno está sustentada en el orden constitucional.⁶⁹ Es la tutela normativa de un derecho subjetivo.

Algunos de los conceptos doctrinales de “garantías individuales” más comunes son los siguientes:

⁶⁷ Vid. PÉREZ LUÑO, Antonio E. “El concepto de los derechos humanos y su problemática actual”, Derechos y Libertades, Número I, Año I, Universidad Carlos III de Madrid, España, febrero-octubre de 1993, p. 180.

⁶⁸ Diccionario de la Real Academia Española.

⁶⁹ Vid. BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Óp. Cit., p. 162.

Para Luis Bazdresch, las garantías individuales son “las garantías de los derechos del hombre son las distintas prevenciones que la soberanía ha impuesto a la leyes constitutivas del Estado, como limitaciones y obligaciones en la actuación de los órganos gubernativos, para que los propios órganos respeten y permitan que las persona disfruten y ejerzan libre y eficientemente, dentro del marco de las leyes, los derechos humanos declarados en la misma ley constitutiva.”⁷⁰ Siguiendo esta definición y como base el pensamiento del Magistrado Silvestre Moreno Cora⁷¹ creemos correcto afirmar que en las constituciones de 1857 y 1917, cuando se habla de garantías individuales se habla de la protección de los derechos del hombre, pero no de una manera absoluta, general y total sino en los términos que las mismas habían definido a través de las “garantías individuales”, solo aquello que estuviera dentro del trazo de la Constitución sería susceptible de salvaguardar, por lo tanto en esa lógica sólo eran aptos de proteger aquellos derechos violados que fueran una violación a la Constitución. Son concepciones en que las garantías individuales no se apartan de los derechos humanos sino que son su marco de ejercicio. Comulgamos con esta noción sobre garantías individuales, porque en nuestra concepción las garantías individuales son el reconocimiento a la necesidad de proteger derechos inherentes a la naturaleza humana y que se originan en la existencia y se mantienen para su dignidad, son la protección de los valores de la vida, la libertad, igualdad y la seguridad, reconocidos por el derecho de positivo. Podemos afirmar sin ningún temor a errar que el objeto de tales garantías es la preservación de los derechos humanos.

Burgoa, propone un concepto de garantía individual en el que deban de concurrir los siguientes elementos:⁷²

1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

⁷⁰ BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales, Óp. Cit., p. 34.

⁷¹ Vid. MORENO CORA, Silvestre. Óp. Cit., p.46-47.

⁷² Vid. BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Óp. Cit., p. 187

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto)
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar y cumplir las condiciones de seguridad jurídicas del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada ley fundamental (fuente).

El Poder Judicial de la Federación las ha definido de la siguiente manera:

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. IV, Octubre de 1996.
 Instancia: Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Novena Época. Página: 547. Tesis: I.6o.C.28 K. Tesis Aislada.

GARANTÍAS INDIVIDUALES. NO SON DERECHOS SUSTANTIVOS, SINO QUE CONSTITUYEN EL INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL PARA SALVAGUARDAR ESTOS. Las garantías individuales que se encuentran consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, como lo son la del debido proceso y la de fundamentación y motivación en todo acto de autoridad, como su nombre lo indica, garantizan la aplicación de la ley en cuanto a los procedimientos seguidos ante tribunales, con el objeto de proteger la integridad física, la libertad y los bienes, siendo éstos, los derechos fundamentales del gobernado, entre otros; es decir, las garantías individuales, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia Norma Fundamental del país, para salvaguardar tales derechos.

En ese mismo sentido se ofrece este otro criterio:

Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 62, Sexta Parte, página 39.

GARANTÍAS INDIVIDUALES, ALCANCES DE LAS.- Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de sus derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen

principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios.

De manera inmediata se puede percibir que el Poder Judicial de la Federación a través de sus tribunales nos explica que las garantías individuales son un medio de protección para otros derechos principales y superiores. Si por derechos fundamentales leyéramos derechos humanos, más claro nos sería ver que las garantías que la constitución otorga sirven para proteger los mismos.

Respecto a las particularidades de estas garantías podemos decir que:

- Son supremas. Prevalecen frente a cualquier otra norma que se les oponga por estar contenidas en la ley fundamental de acuerdo con el artículo 133 constitucional.
- Son rígidas constitucionalmente. No pueden ser reformadas o modificadas por el legislador en forma ordinaria
- Son unilaterales. Las obligaciones que derivan de ellas están a cargo de un solo sujeto que es exclusivamente el Estado, quien debe responder por su efectividad, las personas en su calidad de gobernados no deben de hacer absolutamente nada para disfrutar de ellas.
- Son irrenunciables. No puede renunciarse al derecho de disfrutarlas. Sin embargo cabe la posibilidad de que el sujeto de derecho en determinados casos en que sean violadas no invoque la protección de las mismas y más aún que expresa o presuntivamente se entienda consentida esa violación (principio de instancia de parte agraviada del juicio de amparo)
- Son inmutables. No pueden alterarse ni variar, dado que provienen de una declaración de la soberanía nacional, no están a disposición de los individuos o de una ley secundaria. Deben de observarse como efectivas, precisas y determinantes, su mantenimiento

es obligado para los individuos en benéfico de la comunidad. Sin embargo están los casos de suspensión de garantías individuales (artículo 29 constitucional)

- Son generales. Dado que protegen a todos los habitantes del territorio mexicano, sin mayor condición.

Existen una atinada crítica al término “garantías individuales”, consisten en que para algunos autores nuestra ley fundamental contiene muchas más garantías que tan sólo las individuales, éste término es un resabio de la ideología individualista del siglo XIX; hay que darse cuenta que las garantías que la Constitución otorga son derechos subjetivos públicos de los que no solamente son titulares los individuos, sino también a las personas morales de derecho privado y aun en ciertas ocasiones las de derecho público, como sindicatos, confederaciones sindicales, comunidades agrarias, etcétera. Por lo tanto no son individuales y seria más atinado llamarlas “Garantías Constitucionales”. Ésta es la postura de autores como Juventino V. Castro,⁷³ y Luis Bazdresch.⁷⁴

Algunas formas de clasificar las garantías constitucionales son las que a continuación se ofrecen: Para Fix Zamudio, existen dos tipos de garantías: Las fundamentales, son las consagradas en los primeros veintiocho artículos de la Constitución, ya sean individuales, sociales e institucionales (por estas últimas deben de entenderse las garantías de justicia, artículos 14 y 16). Y las de la Constitución, que son los métodos procesales, reparadores de los mandatos fundamentales cuando son desconocidos y/o vulnerados en su contenido o en su forma; el proceso de amparo (artículos 103 y 107 de la Constitución), la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad (artículo 105), y el proceso de responsabilidad de funcionarios (artículo 111).⁷⁵

⁷³ Vid. CASTRO, Juventino. *Óp. Cit.*, p. 3

⁷⁴ Vid. BAZDRESCH, Luis. *Garantías Constitucionales*, *Óp. Cit.*, p. 19

⁷⁵ BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, *Óp. Cit.*, p. 164-165

Para Burgoa se puede hablar de garantías materiales y de garantías formales. En el primer grupo están las libertades específicas del gobernado, a la libertad, a la igualdad y a la propiedad, son obligaciones de no hacer o de abstenerse (de no vulnerar, de no prohibir, no afectar, no impedir). Las garantías formales son las de seguridad jurídica, de manera sobresaliente las de audiencia y las de legalidad, en este caso la obligación se trata de hacer, es decir son positivas, consistentes en realizar todos los actos tendientes a cumplir u observar.⁷⁶

Mientras que por su contenido y de manera más sencilla estas se podrían clasificar, en garantías de libertad, igualdad, de propiedad y de seguridad jurídica.

El Dr. Jorge Carpizo clasifica las garantías individuales de la Constitución de 1917, en tres grandes partes: Las garantías de libertad, las garantías de igualdad y las garantías de de seguridad jurídica. Ejemplos del primer grupo son libertad de planeación familiar, de trabajo, posesión de armas en el domicilio, de tránsito, de pensamiento, de conciencia, de asociación y de reunión, reunión con fines políticos, prohibición de extradición de reos políticos. Del segundo grupo son; prohibición de esclavitud, goce de garantías, igualdad de derechos sin distinción de sexos, prohibición de fueros, prohibición de títulos nobiliarios, prerrogativas y honores de hereditarios. Y ejemplos de seguridad jurídica, son el derecho de petición, de irretroactividad de la ley, principio de legalidad, de autoridad competente, prohibición de aplicar por analogía y mayoría de razón y garantías del acusado en el proceso criminal, entre otras.⁷⁷ También reconoce las garantías sociales como complementarias individuales; y estas las divide en tres grandes grupos: el régimen educativo (artículo 3), el régimen patrimonial (artículos 27 y 28) y el régimen laboral (regulado en el artículo 123).⁷⁸

⁷⁶ *Ibidem* p. 194.

⁷⁷ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Óp. Cit., p. 485

⁷⁸ *Ibidem* p. 487.

Diferencias entre Derechos Humanos, Derechos Fundamentales y Garantías Individuales. Con los elementos conceptuales que hasta el momento se han analizado podemos hacer las siguientes aseveraciones:

Los derechos humanos son facultades inherentes a la personalidad y la naturaleza humana, independientemente de la relación jurídico-positiva en que el hombre como persona pudiera estar colocado frente a las autoridades del Estado. Las garantías individuales son la consagración jurídica positiva de los derechos humanos, están investidos de obligatoriedad e imperatividad que obligan al Estado.

Los derechos humanos han tenido un tránsito normativo, debido a que los imperativos de carácter moral y filosófico, axiológico y ético que representan los derechos humanos inspiran la norma jurídica y adquieren positividad, es decir obligatoriedad jurídica al convertirlos en derechos subjetivos públicos por medio del otorgamiento de las garantías individuales. Dicho de otro modo las garantías individuales son la preservación de los derechos humanos, derechos humanos que se convierten en derechos subjetivos públicos una vez que se otorgan como garantías en el orden constitucional.

También hay diferencias en el Objeto; los derechos humanos preservan la existencia y la dignidad humana. Las garantías individuales preservan los derechos humanos. Mientras que los derechos fundamentales aspiran a proteger los derechos del gobernado reconocidos en la Constitución. Reconozcamos que “la garantía individual es la medida en que la Constitución protege el derecho humano”,⁷⁹ por ello los derechos humanos están contenidos en la declaración de garantías individuales, y estos al plasmarse en la Constitución son derechos fundamentales. Afirmamos que los derechos humanos son el sustrato que deben perseguir el orden jurídico, en tanto que las garantías son una medida de protección a esos derechos humanos y los

⁷⁹ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Óp. Cit., p. 485

derechos humanos reconocidos en el texto fundamental se consideran derechos fundamentales.

Su fuente es distinta. Los derechos humanos no nacen de ninguna de ley sino de la dignidad de la existencia humana, la ley o el universo jurídico positivo únicamente los puede reconocer. Las garantías individuales sólo existen por y en el orden jurídico. Derecho fundamental es aquel que la norma suprema consagra y protege. El derecho humano es independiente y escapa a la contención perfecta, total y entera del orden legislativo, su sustancia, permanencia y alcances son superiores.

2.1.3. Clasificación de los Derechos Humanos.

No olvidando que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes para comprenderlos de mejor manera se podrían dividir en grupos, por sus características. Algunas de esas clasificaciones son las siguientes:

Una es la que se hace por los instrumentos jurídicos que las contienen; las de derecho nacional y las de derecho internacional, que los divide en la siguiente manera.⁸⁰

1. Derechos Humanos Internacionales. En este rubro deberán de agruparse las Declaraciones, los Pactos, los Convenios, las Convenciones internacionales que se consagran a este tema, v. gr; la Convención Interamericana, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Culturales y Sociales, etcétera.

2. Derechos Humanos Nacionales. Dentro de este rubro habrán de contenerse los derechos humanos que en nuestro orden jurídico ha reconocido en textos positivos, con independencia del nombre que se les dé, de manera principal y particular las del texto constitucional en sus primeros 29 artículos.

⁸⁰ Vid. HERRERA ORTIZ, Margarita. Óp. Cit., pp. 6 y7

A fin de no confundir el continente con el contenido, hay que aclarar que hay un grupo de derechos que son parte de los derechos humanos y no propiamente una categoría sui generis y especial. Sin embargo el Diccionario Jurídico Mexicano, admite la siguiente como una clasificación que parte desde el punto de vista de su objeto.⁸¹ Son tres grupos.

1. Derechos civiles. Son las prerrogativas básicas reconocidas a todo ser humano, inalienables, entendidas como facultades del individuo frente a la obligación, como abstención, por parte del Estado.
2. Derechos políticos. Son las prerrogativas que aseguran la participación en los asuntos públicos, conceden a su titular participación en la formación de la voluntad social, en la dirección de la comunidad, como el derecho a votar y a ser votado.
3. Derechos económicos, sociales, y culturales. Una gama de derechos amplísimos que velan por la integridad del ser humano como miembro de una comunidad, y que serán explorados con más amplitud en la última parte de este capítulo.

Una clasificación doctrinal digna de mencionar es la del Dr. Jorge Carpizo, quien opina que los derechos del hombre pueden ser abordados dividiéndolos en dos grandes declaraciones; la declaración de los derechos del hombre como individuo, y la declaración de los derechos del hombre como integrante de un grupo social. Los derechos del hombre que se declaran como del individuo son subdivisibles en tres grupos; en derechos de libertad, de igualdad y de seguridad jurídica. Las garantías de libertad admiten una división más que es en la libertad de la persona humana, las libertades de la persona cívica, y las libertades de la persona social. Las libertades de la persona humana son libertades físicas (trabajo, locomoción etc) y libertades del espíritu (pensamiento, cultos, intimidad, conciencia). La segunda declaración de los

⁸¹ Vid. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, p. 1065

derechos humanos como integrante de un grupo social se subdivide en, el régimen patrimonial, el régimen familiar, el régimen laboral y el régimen de la información.⁸²

Una clasificación mas técnica es la que busca enunciar derechos básicos, de toda la gama de derechos humanos que se han consagrado en las largas listas de derechos; y retomadas por Jack Donelly.⁸³ Por consenso general los derechos humanos se enunciarían en los grados de la vida, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad.

2.1.3.1. Clasificación historicista o generacional.

Una corriente de las clasificaciones de derechos humanos se dedica a dividir los derechos humanos por grupos de generaciones, por eso tal clasificación es también llamada historicista o generacional. De acuerdo con el desarrollo y evolución que históricamente han tenido los derechos humanos, respecto a la obligación que contienen se han señalado tres generaciones.

Derechos de Primera Generación. Se tratan de derechos individuales o sea derechos de la persona con carácter político y derechos de carácter civil. La declaración de derechos francesa y la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica, pertenecen a esta generación. Manifiestan una obligación sobre la realización de una conducta negativa por parte del Estado, se trata de un no hacer, o de no impedir, por ejemplo; no discriminar, no reconocer desigualdades, no violar los derechos de las personas sin previo juicio, no actuar sin fundamento, no impedir el voto y la participación en los asuntos públicos, no realizar detenciones sin orden de detención, etcétera. Son de primer grado o generación porque en principio los derechos que el Estado reconoce se dedican a proteger a la persona como individuo.

⁸² Vid. CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Óp. Cit., p. 160

⁸³ DONELLY, Jack. Óp. Cit., p. 75

Derechos de segunda generación. Esta generación de derechos se desarrollan durante el siglo XX, consisten una ampliación de los derechos humanos, más allá de las prerrogativas individuales. La Constitución de México de 1917 y la de Weimar, Alemania de 1919, contienen ejemplos clásicos. Estos derechos son los denominados, sociales y económicos, sumándoseles inmediatamente los de tipo cultural. En esta etapa de la historia el hombre se ve en la necesidad de recurrir al Estado y exigirle un actuar positivo, un actuar que se contrapone al no hacer de los derechos del primer grado. Las prerrogativas que agrupa este grado de derechos responden a las necesidades de los seres humanos que van cambiando los diversos ámbitos de la vida, a la vez cumplen con una función social, manteniendo su carácter individual, porque es el hombre como persona singular quien los goza pero en beneficio del desarrollo y progreso social. Implican una intervención por parte del Estado, una obligación con una conducta positiva. Ejemplo son la propiedad y las limitaciones que el Estado puede interponer a la misma, la justicia distributiva de la riqueza, regulación del salario, la seguridad social, la educación obligatoria, la regulación económica de precios, entre otros. Son derechos que el Estado reconoce y se dedican a proteger al hombre como miembro de un grupo social.

Derechos de Tercera Generación. A estos también se les ha denominado derechos de solidaridad, derechos difusos, derechos transpersonales, derechos supraindividuales, pues protegen al hombre como parte del género humano y no sólo como individuo, o de su sociedad. Generalmente se refieren a los derechos de los pueblos para reclamar ciertas prestaciones como los derechos a la paz, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, derecho a beneficiarse con el patrimonio común de la humanidad, derecho al desarrollo, derecho a la comunicación, entre otros. Son llamados derechos difusos porque se difunden a todo el grupo humano, y porque tienen un carácter progresivo de acuerdo a las necesidades de la vida humana. Los derechos que los Estados reconocen y se dedican a proteger al hombre como miembro del género humano.

Nino Carlo Santiago expone que hay diferentes tipos de obligaciones con respecto a las categorías de derechos humanos;⁸⁴ y que incluyen;

- a) Omisión por parte del que posee el derecho, es decir la ausencia de obligación de hacer algo para ser acreedor del derecho.
- b) Acción. La obligación de otro para realizar una acción en pos del titular de un derecho o abstenerse de interferir con su accionar, *in extenso*, la obligación del Estado de proveer ciertos beneficios al titular del derecho, la abstención por parte del Estado y la utilización del poder coercitivo para obligar a aquellos que no cumple con sus obligaciones correlativas.
- c) La obligación del Estado, para reconocer y cumplir las normas sancionadas a través del ejercicio del poder legítimo y no observar aquellas fuera de aquel.

Las descritas consideraciones sirven para comprender la evolución y el recorrido de los derechos humanos en la historia, pero en los cuales al final de cuentas el protagonista es el mismo; el hombre, como individuo, como miembro de la sociedad, o como miembro del género.

2.1.3.2. Derechos económicos, sociales y culturales.

A partir del anterior podemos reflexionar que hay un grupo de derechos que ha sido reconocidos en los textos constitucionales, ya como garantías o como derechos fundamentales, que tienen una naturaleza jurídica especial, son los derechos económicos, culturales, sociales y culturales, que son más complicados de garantizar que los de carácter civil o político, por lo que generalmente son vistos como normas programáticas cuyo cumplimiento

⁸⁴ Vid. GUERRERO MARTÍNEZ, Alejandro. Coord. Ética Pública, Estado Liberal de Derecho, Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, 2010. p. 68.

efectivo, y exigibilidad positiva y real se reenvía al futuro. Por esto, a continuación nos dedicamos a explorar su contenido.

Derechos económicos. Bajo esta categoría de derechos se agrupa todas aquellas prerrogativas que benefician al ser humano, pero en los que es necesaria la intervención del Estado, para planear, dirigir e imperar en el orden social económico, en las actividades de producción, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por un país, y también con respecto a la propiedad de la tierra, el trabajo, y el capital. Ejemplos de esta clase de derechos son; derecho a la seguridad social y a obtener satisfactores económicos, derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, derecho a formar sindicatos para la defensa de intereses, derecho a un nivel de vida adecuado que asegure a la familia salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Derechos sociales. Como se ha analizado en el marco histórico en principio las constituciones sólo reconocían derechos de manera individual o como ciudadano, sin embargo las revoluciones de carácter social del siglo XX fincaron la idea de que hay otra serie de derechos sin los cuales los primeros poco valen. Los derechos sociales completan los derechos individuales, y más aun concretan la idea de que para que la libertad, la igualdad, la seguridad y la dignidad de los individuos sean realizables deben de completarse con la previsión de otros derechos como la seguridad social, el trabajo y adecuados medios de subsistencia. Estos derechos exigen la participación del conglomerado social y la iniciativa de una actividad colectiva para que sean factibles, por eso son considerados sociales, porque requieren la colaboración de todo el elemento humano de una comunidad. Son prerrogativas que los ciudadanos pueden oponer al Estado para exigir determinadas prestaciones de carácter positivo como una intervención entre la clase obrera y la empresarial para el adecuado equilibrio del capital y del trabajo, o la dotación de tierras y aguas a las clases campesinas, o la estructura y diseño y administración de un

sistema de salud. Son derechos de una clase o categoría de individuos pero que repercuten a toda la sociedad para el bien común y la justicia.

Derechos culturales. Es una categoría de derechos humanos bajo la que se agrupa aquellos que son necesarios para el desarrollo integral de la personalidad de los seres humanos, es decir, para dotar al hombre de plena conciencia de la dignidad que es inherente a su existencia, y en última instancia para el progreso de la civilización y del género, así como su avance y preservación. Son derechos dirigidos al desarrollo intelectual del hombre como ser dotado de razón y plena conciencia, características que lo hacen digno. El desarrollo de estos derechos favorece la comprensión de la axiología del orden jurídico y moral, por la comprensión, de la tolerancia, el respeto, la paz entre los pueblos y entre los individuos. Ejemplos de este tipo de derechos son; la educación, la protección de la producción intelectual, la protección de los bienes culturales, y la participación en la vida cultural de la sociedad.

2.2. Amparo.

Este apartado se enfoca al estudio de las naciones básicas del Juicio de Amparo en su fisonomía tradicional y anterior a sus reformas, con el propósito de aportar aquellos elementos que habrán de servir como soporte conceptual.

2.2.1. Reseña de sus orígenes

Habiendo sido analizada la protección de derechos humanos en el capítulo correspondiente al marco histórico, ahora al reseñar las fuentes de este proceso judicial, se hará de manera más llana. Las fuentes de donde emana este proceso se pueden dividir en dos grupos las internacionales y las nacionales.

Iniciando por las internacionales podemos hallar antecedentes en Roma, España, Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica.

En Roma se encuentran dos procesos que son considerados antecedentes remotos: El *homo libero exhibendo* Un interdicto dado por el pretor a quien era privado de la libertad personal, procedía en contra de particulares a quienes a través de un proceso sumarísimo se les obligaba a exhibir al hombre libre plagiado. Tenía como objeto restituir de sus derechos al preso.⁸⁵ El segundo proceso es la *Itercessio Tribunicia*, un procedimiento protector de la persona frente al poder público.⁸⁶ En España se habla de los fueros aragoneses y sus procesos forales. Proviene del Privilegio General otorgado por el rey Don Pedro III. Los procesos forales de Aragón, a saber, eran:⁸⁷

1. *Manifestación de las personas*. Si alguien era apresado sin hallarle en flagrante delito o sin comunicársele la acusación o la sentencia que recaía sobre él, a los tres días de prisión debía ser puesto en libertad por espacio de veinticuatro horas, lo que se llamaba vía privilegiada.

2. *Iurisfirma*. Por éste el Justicia (Juez Supremo, último interprete de las leyes y que conocía de las causas del rey) podía avocarse al conocimiento de cualquier causa incoada en contra de cualquier otro tribunal prohibiendo molestar los derechos y la persona de quien lo pedía.

3. *Aprehensión*. Destinado a asegurar todos los bienes inmuebles de toda violencia, mientras se decidía quien era el verdadero poseedor de los mismos.

4. *Inventario*. Servía para asegurar bienes muebles y toda clase de papeles.

En Inglaterra se pueden encontrar antecedentes en la Carta Magna de 1215, donde se establecieron una serie de prerrogativas, y en el artículo 46 de ese mismo documento se establecía todo un procedimiento para hacerlos

⁸⁵ VALLARTA, Ignacio Luis. *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*. Porrúa, México, 1975. p. 24

⁸⁶ NORIEGA, Alfonso. *Lecciones de Amparo*, tomo I, quinta edición, Porrúa, México, 1997. p. 60.

⁸⁷ Vid. VALLARTA, Óp. Cit. pp. 25-26

efectivos, por medio de una curia de 25 Barones. Además también debe de mencionarse el Acta de Habeas Corpus. En ambos casos nos remitimos al estudio ya realizado en el Capítulo I.⁸⁸

Finalmente de Estado Unidos se puede decir que ha influido de una manera importante en el constitucionalismo mexicano y en el control al respeto de la norma fundamental, sobre todo por lo que toca a los derechos que la misma reconoce. El vecino país del norte heredo muchas de la tradiciones jurídicas de Inglaterra, sin embargo a diferencia de México no se integra la defensa de los derechos humanos en un solo juicio, sino en toda una serie de procedimientos que el célebre jurista Emilio Rabasa tuvo a bien estudiar en su obra intitulada “El Juicio Constitucional Norteamericano.”⁸⁹ El Jurista mexicano Ignacio L. Vallarta en su obra “El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus” afirmó, que la institución mexicana era mejor que la anglosajona por su mayor amplitud. En oposición Emilio Rabasa explicó que era mejor el sistema de Norteamérica, porque abarca una serie de procesos diversos aplicables según el caso, a diferencia del amparo mexicano que es un sólo proceso para una gran variedad de casos. De manera ilustrativa mencionamos los siguientes.

- El *writ of habeas corpus*. Es, del mismo modo que en Inglaterra, un medio de defensa de la libertad contra prisiones arbitrarias.
- El *writ of mandamus*. Es la orden dada por la Corte Suprema de aquel país contra cualquier autoridad, para que respete y ejecute una obligación legal o constitucional.
- El *writ of certiorary*. Su objeto es que un tribunal superior ordene al inferior que someta a revisión un procedimiento pendiente ante el juez *a quo*.
- *El Writ or prohibition* Por el cual se dispone que no se haga determinada cosa. (símil incidente de suspensión)

⁸⁸ Vid. Cap. I punto 1.1.1.

⁸⁹ Vid. NORIEGA, Alfonso. Op. Cit., pp. 67- 77

Entrando al estudio de los antecedentes nacionales, que de alguna manera ya fueron hurgados en el capítulo precedente, hay que mencionar:

La Segunda Ley Constitucional de 1836, creaba un “Poder Conservador”, que si bien es cierto era un órgano político de control constitucional, estaba facultado para declarar la nulidad de una ley o decreto, de los actos del poder ejecutivo, o aun de los actos del Suprema Corte.

Más trascendente para la historia del Juicio de amparo, resulta el trabajo de Don Manuel Crescencio Rejón, quien elaboró, en 1840, una constitución para el estado de Yucatán, en la cual plasmó un catálogo amplio de derechos, y la estructura para un juicio o proceso de amparo que se podía hacer valer cuando los derechos garantizados por la constitución sufrieran una afectación por acto de autoridad.

El Acta de Reformas de 1847. Elaborada a partir del voto particular de Don Mariano Otero. Prevenía que los tribunales de la federación debían de amparar a los gobernados cuando algunas de las garantías otorgadas a los derechos del hombre, se vieran violadas. Hasta hoy fecha, el amparo es encomendado a los tribunales de la federación. Pero esta ley al mismo tiempo y de igual forma establecía el control de la constitucionalidad de leyes a través de un sistema de control político (artículos. 22 23 y 24),⁹⁰ por eso se conoce cómo sistema mixto. Además en ella ya se establecía los principios de instancia de parte agraviada y de relatividad de las sentencias y el de prosecución judicial.

La Constitución de 1857. Se avocó a encomendar la acción de amparar a los particulares cuando se vieran violados en su esfera jurídica, a los tribunales de la federación. En esta etapa se dota de su tradicional fisonomía al juicio de amparo tal y como permaneció hasta entrada la primera década de este siglo, en que se promulgaron las reformas que se estudian. En el artículo 101 de la constitución se encomienda a los tribunales de la federación la acción de

⁹⁰ Vid. Cap. I 1.3.2 .

amparo y en el artículo 102 se habla de las características y principios bajo los cuales debería de regirse dicho juicio.

La Constitución de 1917. El amparo estaba arraigado en la idiosincrasia jurídica mexicana y por el constituyente de la época, refrendándolo y afinando los detalles de su fisonomía moderna en el artículo 103 de manera íntegra a como estaba en la Constitución del 57, mientras que sus principios fueron plasmados en el artículo 107. El artículo 103 que contiene la acción de amparo sólo ha sufrido, a la fecha, dos reformas: La primera reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, para integrar al Distrito Federal en el ejercicio de la acción del llamado “amparo soberanía”. La segunda reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, es propiamente la de estudio y que será detallada en el Capítulo IV.

2.2.2. Naturaleza y concepto.

Respecto a la naturaleza del juicio de amparo, recurrimos para su estudio, en primer término a la doctrina, después a la jurisprudencia y en tercer lugar a la norma. La doctrina ha opinado lo siguiente:

El Dr. Ignacio Burgoa para poder dar un concepto del juicio de amparo se avoca en primer término definiendo su naturaleza a través de la búsqueda del género próximo y así lo ubica en un medio jurídico de protección o tutela de la constitucionalidad,⁹¹ y concluye diciendo que el amparo es “una institución jurídica de tutela directa de la constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular y a instancia de este, cualquier acto de autoridad (latu sensu)

⁹¹ Vid. BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo, cuadragésima primera edición, Porrúa, México, 2006., p. 141

inconstitucional o ilegal que lo agravie.”⁹² En este concepto podemos encontrar tres cosas; su naturaleza, su objeto, y todo ello unido proporciona un concepto del juicio de amparo.

Más técnico y pragmático resulta el estudio que hace el jurista Alfonso Noriega que en sus “Lecciones de Amparo” define: “el juicio de amparo es un medio de defensa de la Constitución y de vigencia de las libertades individuales que tiene su fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución”.⁹³ En su naturaleza el mismo autor opina: “Desde este punto de vista debemos de concluir que nuestro amparo es un sistema de defensa de la constitución, de tipo jurisdiccional”.⁹⁴ Aún más breve, pero más conciso resulta la definición que sobre la naturaleza del juicio de amparo escribe quien también fuera Ministro de la Corte, José de Jesús Gudiño Pelaño: “El amparo es un proceso jurisdiccional. Este es el modo de ser que le corresponde por su origen, el cual se encuentra en los artículos 103 y 107 de la Constitución y en la respectiva ley reglamentaría, también denominada Ley de Amparo.....”⁹⁵ Unos párrafos más adelante vuelve afirmar que el amparo es un proceso jurisdiccional y tal naturaleza le corresponde dentro del ámbito jurídico.

El Poder Judicial de la Federación, representado por los Tribunales Colegiados de Circuito, tuvo a bien definir la naturaleza del juicio de amparo en una jurisprudencia de la siguiente manera:

Semanario Judicial de la Federación. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Séptima Época. Jurisprudencia. Sexta Parte. Página: 285.

“AMPARO, FINALIDAD Y NATURALEZA DEL. El juicio de amparo es el instrumento procesal creado por nuestra Constitución Federal para que los gobernados puedan hacer proteger sus garantías constitucionales de las violaciones que al respecto cometan las autoridades. Y ese instrumento no sólo debe ser motivo académico de satisfacción, sino que también en la vida real y

⁹² Ibídem pp. 172-173

⁹³ NORIEGA, Alfonso. Op. Cit., p. 43

⁹⁴ Ibídem, p. 53

⁹⁵ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. Introducción al Amparo Mexicano, tercera edición, Limusa, México, 2006. p. 36

concreta debe otorgar a los ciudadanos una protección fácil y accesible para sus derechos más fundamentales, independientemente del nivel de educación de esos ciudadanos, e independientemente de que tengan o no, abundantes recursos económicos, así como del nivel de su asesoría legal. Esto es importante, porque la protección que el Poder Judicial Federal hace de las garantías constitucionales de los gobernados debe funcionar como un amortiguador entre el poder del Estado y los intereses legales de los individuos, y en la medida en que ese amortiguador funcione, en vez de sentirse un poder opresivo, se respirará un clima de derecho. Luego los Jueces de amparo no deben hacer de la técnica de ese juicio un monstruo del cual se pueda hablar académicamente, pero que resulte muy limitado en la práctica para la protección real y concreta de los derechos constitucionales real y concretamente conculcados. De donde se desprende que las normas que regulan el procedimiento constitucional deben interpretarse con espíritu generoso, que facilite el acceso del amparo al pueblo gobernado. En un régimen de derecho, lo importante no es desechar las demandas de amparo que no están perfectamente estructuradas, sino obtener la composición de los conflictos que surgen entre gobernados y gobernantes, y resolver judicialmente sobre el fondo de las pretensiones de éstos.” Informe 1976, Tercera Parte, tesis 28, página 66.

Si atendemos a las fuentes constitucionales y legales podremos encontrar que mientras que el artículo 103 establecía, antes de la reforma, que las controversias en que se violaran las garantías individuales deberían ser resueltas por los tribunales de la federación, el artículo 107 aclaró que esas controversias serían seguidas en forma de juicio. Se transcribe tale precepto:

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre (....)

Mientras que la ley reglamentaria dispuso:

Artículo 1o.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: (....)

Artículo 2o.- El juicio de amparo se substanciará y decidirá con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en el presente libro,

Atendiendo a lo antes transcrito y expuesto por la doctrina, la jurisprudencia y finalmente por disposiciones constitucionales y legales precedentes respecto de su naturaleza del Juicio de Amparo debemos concluir: Que las controversias

a las que se refiere el artículo 103 constitucional bajo las formas del artículo 107 es propiamente el proceso de Amparo; cuya naturaleza es un proceso jurisdiccional (aplicación del derecho, distinguiéndolo de otros procesos como el legislativo o el administrativo), dado que se ventila ante los Tribunales de la Federación, siguiendo las formas de un proceso jurídico, con sus fases expositiva, probatoria y conclusiva, mismas que están instituidas en una ley.

Establecida su naturaleza es propio y conveniente hacer un estudio de los diversos conceptos que del Amparo, se han hecho por diversos doctrinarios y practicantes de la materia.

Quien fuera ministro de la Corte y constituyente del 57, Ignacio Luis Vallarta, lo definió de la siguiente manera: “Es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, ó para eximirse de la observancia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente.”⁹⁶ Debemos aclarar que en el siglo diecinueve sólo se hablaba de garantías individuales, dejando de lado la composición del juicio de amparo en el siglo XX, que sirve para proteger las garantías sociales, por lo tanto esa definición quedo superada.

El ilustre Magistrado Silvestre Moreno Cora en su Tratado de Amparo dio la siguiente definición; “Una institución de carácter político, que tiene por objeto proteger bajo las formas tutelares de un procedimiento judicial, las garantías que la Constitución otorga, o mantener y conservar el equilibrio entre los diversos poderes que gobiernan la nación, en cuanto por causa de las invasiones de estos, se vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos”.⁹⁷ Sin duda las razones que el autor de esta definición otorga para afirmar que el juicio de amparo es una institución política pueden ser suficientes para algunos, no así para nosotros porque el amparo es en definitiva un

⁹⁶ VALLARTA, Ignacio Luis. Op. Cit. p. 39

⁹⁷ Cfr. MORENO CORA, Silvestre. Tratado del Juicio de Amparo, (Facsímil), La europea, México 1902, p.49.

proceso jurisdiccional, resuelto por tribunales, seguido en forma de juicio y para la aplicación de Derecho a través de la ley, tal y como la Constitución lo señala.

Alfonso Noriega de manera muy completa pero tradicional, tendió a definirlo así: “El Amparo es un medio de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de juicio de amparo, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado, la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.”⁹⁸ Pero a este concepto se puede hacer la nota, como el mismo autor señala más adelante en su misma obra, el amparo no es un sistema de defensa de toda la Constitución, sino de los casos consignados en el artículo 103, o sea de la violación de los derechos que la Constitución llamaba garantías individuales, y también de las garantías sociales, que no fueron consideradas en ese concepto.

Una avanzada explicación del juicio de amparo la proporciona Luis Bazdresch, es la siguiente: “el juicio de amparo entraña la aplicación y el desarrollo de autolimitación de facultades de los órganos del poder gubernativo, que la soberanía ha establecido en nuestra Constitución, para evitar o para corregir los errores o los abusos de las actuaciones de las autoridades que violen los derechos humanos.”⁹⁹ En ésta se refleja la claridad del pensamiento de quien también fuera ministro de la corte. Para él, el juicio de amparo como medio de defensa de garantías individuales equivale a un sistema de defensa de los derechos humanos.

La Suprema Corte de la Justicia de la Nación en una de las obras que ha editado, expuso: “El juicio de amparo no tiene más explicación, en consecuencia que la de servir de medio de defensa al gobernado frente a los

⁹⁸ NORIEGA, Alfonso. Op. Cit., p 58

⁹⁹ BAZDRESCH, Luis. El Juicio de Amparo, séptima edición, Trillas, México, 2005. p. 17

actos inconstitucionales del gobernante (.....) El juicio constitucional o juicio de amparo, llamado también juicio de garantías, es por consiguiente el, guardián del derecho y de la constitución.”¹⁰⁰ Estamos de acuerdo con la primera parte de la definición y no con la segunda porque, como ya se dijo respecto de la definición de Alfonso Noriega, el amparo no sirve para proteger toda la constitución sino que es parte de un sistema (a partir de reformas al artículo 105 constitucional del año 1994) completado con las Acción de Inconstitucionalidad y la Controversia Constitucional.

Por nuestra parte definimos el juicio de amparo, antes de la reforma, de la siguiente manera: El Amparo ha sido por naturaleza un juicio de origen constitucional que se desarrolla ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación, el cual ha servido para la protección y la defensa de las garantías constitucionales cuando algún acto de autoridad las vulnera.

2.2.3 Objeto.

Expondremos primero todos los argumentos legales, jurisprudenciales, doctrinales y finalmente se fijará una postura conclusiva.

La Ley de Amparo de 1936 implantó, respecto al objeto del juicio de amparo, su artículo 80.

Artículo 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Diversas tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación definieron que el objeto del juicio de Amparo de la manera siguiente:

¹⁰⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del Juicio de Amparo, segunda edición, Themis, México, 1994. p. 8

Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XLVI Tercera Sala. Quinta Época. Página: 5685. Tesis Aislada.

“AMPARO, OBJETO DEL JUICIO DE. El juicio de amparo tiene por objeto, entre otros fines sustanciales, resolver las controversias que se susciten por actos de autoridad que violen las garantías individuales, y aunque éstas en su aspecto civil, son de tal naturaleza, que van intimamente unidas al individuo, y no pueden ser objeto de enajenación ni transmisión a diversa persona, el quejoso esta jurídicamente incapacitado para variar la materia del acto reclamado, introduciendo modificaciones tan sustanciales como la que proviene del cambio de titular o beneficiario de los derechos que están latentes en el juicio de garantías, ya que los derechos individuales, desde el punto de vista Constitucional, son personalísimos, y no es jurídicamente posible que un tercero, como resultado de un contrato de compraventa, pueda sustituirse totalmente en el uso de las garantías individuales del quejoso, a fin de continuar o renunciar, a su arbitrio, el juicio de amparo.”

Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XLIV. Instancia: Primera Sala. Quinta Época. Página: 1623. Tesis Aislada.

“JUICIO DE AMPARO, OBJETO DEL. El juicio de amparo, según la fracción I, del artículo 103 constitucional, tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, siendo esta delimitación del juicio de amparo, en favor de aquellos derechos, su primera y más destacada característica, ya que fuera de esas violaciones, ninguna otra es susceptible por muy importante que se la suponga, de ser reparada mediante el juicio constitucional, tal acontece con los derechos que corresponde a la ciudadanía, o al Estado, en su papel de órgano del poder público que no pueden ser reclamadas por la vía de amparo ante la Justicia Federal.”

Según el Dr. Burgoa, en la teleología del Amparo hay dos objetivos: la protección individualizada del gobernado y la tutela de la Ley Suprema del país a través de esa protección.¹⁰¹ Gudiño Pelayo con la misma precisión que caracteriza su obra, afirma “el objeto de amparo es la propia constitución”¹⁰² de la que nos permitimos disentir porque es más bien la defensa de las garantías individuales que ella otorga, aunado a que partir de la reforma de 1995 se han incluido las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Una explicación más de la Suprema Corte de Justicia en su Manual de Amparo, nos dice que el juicio de amparo tiene como fuente y meta

¹⁰¹ Vid. BURGOA, Ignacio. Op. Cit., p. 140

¹⁰² Vid. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. Óp. Cit. p. 66

en la Constitución, porque su finalidad es lograr el imperio de sus mandatos, y porque la misma lo crea para autodefensa.¹⁰³

Por lo tanto podemos concluir a partir de los preceptos legales y jurisprudenciales, aunadas a las opiniones doctrinales que; el juicio de amparo como institución constitucional, emana de nuestra ley fundamental como un procedimiento que tiene por meta u objeto el proteger la Constitución en aquello que atañe a las garantías que otorga a sus gobernados cuando se vean vulnerados por actos o leyes de la autoridad federal o local, para restituirles en su ejercicio pleno.

2.2.4. Principios.

Por principios debe entenderse la norma o idea fundamental que rige la conducta procesal del juicio de amparo. Los principios de amparo son los puntos cardinales que le dan perfil a nuestro proceso constitucional de defensa de derechos, son los límites de este proceso explorados en la Constitución. Los principios del juicio de amparo han sido dominados por el artículo 107 constitucional, y recogidos en la ley a través de diversos artículos. Esos principios se suelen clasificar para su estudio y mayor comprensión en tres grupos:

Principios referentes a la acción de amparo. En este grupo se suelen incluir los principios de instancia de parte agraviada, de agravio personal y directo y de definitividad. Éstos son condiciones para la procedencia de la acción de amparo, por eso deben, y suelen estudiarse de manera integral.

Principio de la instancia de parte agraviada. El amparo es un medio de control del respeto constitucional de las garantías individuales, que se efectúa ante órganos jurisdiccionales siempre a través del ejercicio de una acción, se necesita provocar la actividad jurisdiccional, pues ésta no ocurrirá de manera

¹⁰³ Vid. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Óp. Cit., p. 8

espontánea, el juicio de amparo no sucede de manera oficiosa. Contenido en el artículo 107 constitucional fracción I y el artículo 4 de la Ley de Amparo,

Principio Agravio Personal y Directo. Contenido en el artículo 107 constitucional, antes de sus reformas fracción I y artículo 4 de la Ley de Amparo, antes de sus reformas. Por agravio “debe de entenderse todo menoscabo, toda ofensa a la persona, física o moral, menoscabo que puede ser o no patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente. En otras palabras: la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe de ser real y no de carácter meramente subjetivo.”¹⁰⁴ Con esta definición podemos entender que el agravio debe de sufrirlo una persona determinada, y que debe de ser real e inminente. Entendamos el agravio como toda causación de un daño o perjuicio a una persona en correlación con las garantías individuales que se le atribuyen. Mientras que daño “es todo menoscabo patrimonial o no patrimonial, que afecte a la persona, y perjuicio cualquier ofensa en detrimento de la personalidad humana.”¹⁰⁵

Don Juventino V. Castro entiende que se debe de relacionar a este principio el interés jurídico como la “calidad que debe contemplarse por una determinada persona que alega que el acto de autoridad que reclama en su demanda de amparo es de su legítimo interés jurídico”¹⁰⁶

Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Instancia: Sala Auxiliar. Séptima Época. 72 Séptima Parte. Página: 55. Jurisprudencia.

“INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO, QUE DEBE ENTENDERSE POR PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL. El artículo 4o. de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe que el juicio constitucional únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclaman. Es presupuesto, de consiguiente, para la procedencia de la acción de amparo, de acuerdo con el ámbito conceptual de esa norma legal, que el acto o ley reclamados, en su caso, en un juicio de garantías, cause un perjuicio al quejoso o agraviado. Así lo ha estimado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus diversas tesis jurisprudenciales, la que ha llegado, incluso, a

¹⁰⁴ *Ibidem* p. 32

¹⁰⁵ CASTRO, Juventino. *Garantías y Amparo*, decimocuarta edición, Porrúa, México, 2006, p. 395

¹⁰⁶ *Ibidem* p. 396

definir cuál es el alcance del concepto perjuicio, como podrá apreciarse si se consulta el Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965, del Semanario Judicial de la Federación, Sexta Parte, página 239, en donde se expresa que: "El concepto perjuicio, para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquiera ganancia lícita, que pudiera haberse obtenido, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona". Este Alto Tribunal de la República, en otras ejecutorias que desenvuelven y precisan el mismo concepto, es decir, lo que debe entenderse por perjuicio, ha llegado a estimar que el interés jurídico de que habla la fracción VI, ahora V, del artículo 73 de la Ley de Amparo, "no puede referirse, a otra cosa, sino a la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos o posesiones conculcados" (Tomo LXIII, página 3770 del Semanario Judicial de la Federación). Y es que la procedencia de la acción constitucional de amparo requiere, como presupuesto necesario, que se acredite la afectación por el acto reclamado, de los derechos que se invocan, ya sean estos posesorios o de cualquiera otra clase, como se sostiene, acertadamente, en la ejecutoria visible en la página 320, del Tomo LXVII del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Sin duda, un acto reclamado en amparo, causa perjuicio a una persona física o moral, cuando lesiona, directamente, sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y es entonces cuando nace, precisamente, la acción constitucional o anulatoria de la violación reclamada en un juicio de garantías, conforme al criterio que sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria publicada en la página 2276, del Tomo LXX del mismo Semanario Judicial."

En consecuencia por este principio se entiende que el agravio es un daño o perjuicio concreto y real en los derechos constitucionales de una persona, y ese agravio debe de ser directo, o sea que debe ser fácil de apreciarse objetivamente eliminando las posibles violaciones, las eventuales y las expectantes, condición sin la cual no fuera posible ejercitar la acción de amparo.

Principio de definitividad. Contenido en las fracciones II y III del artículo 107 constitucional, antes de sus reformas. Implica que el juicio de amparo no puede promoverse si previamente no se han agotado los recursos y medios de defensa que la ley que rige el acto reclamado contempla. Tiene el propósito de consagrar al amparo como la instancia final y si el resultado que pretende el agraviado se puede obtener a través de medios ordinarios se vuelve innecesaria la utilización del juicio constitucional. Es necesario que el acto reclamado sea definitivo, es decir que no se pueda anular por ningún medio

ordinario. La ley de amparo a través del artículo 73 de la ley de amparo en sus fracciones XIII, XIV y XV, impone como sanción la improcedencia y en consecuencia el sobreseimiento.

Este principio tiene algunas excepciones a las que aludimos en la siguiente tesis para mayor ilustración.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XII, Julio de 2000.
Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Página: 156. Tesis: 2a. LVI/2000.
Tesis Aislada.

“DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.”

Principios del procedimiento de amparo. Dentro de este grupo se mencionan el principio de prosecución judicial del amparo, el principio de la investigación o del impulso oficial, y el principio de limitación de las pruebas.

Principio de prosecución judicial. Atendiendo a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 107 constitucional, las controversias de las que habla el

artículo 103 del mismo ordenamiento, estarán sujetas a los procedimientos y formas que determine la ley, obligando a sujetarse a lo ordenado en la legislación de amparo. También indica que el amparo es un juicio que se tramita ante tribunales especializados y en que las partes tiene la oportunidad de hacer valer sus derechos. Este principio está relacionado con su naturaleza de juicio constitucional.

Principio de impulso procesal. Contenido en el artículo 157 de la ley de amparo. Obliga a que los juicios no que queden paralizados hasta dictar sentencia. Las autoridades que conocen del amparo deben de actuar procesalmente hasta llevar al final la controversia planteada ante ellas. Afirma Juventino. V. Castro que predomina el principio inquisitivo en el juicio de amparo, pues se otorgan poderes amplios y discrecionales al juzgador para dirigir el procedimiento.¹⁰⁷ El mismo autor También señala el *principio de limitación de las pruebas* por el cual el acto reclamado debe de apreciarse tal y como ha sido probado ante la autoridad responsable.

Principios referentes a las sentencias. En este grupo se clasifica el controvertido principio de relatividad de las sentencias, que también fue punto de las reformas de mérito como parte de un proyecto integral. También el principio de estricto derecho, y el principio de suplencia de la queja deficiente.

Principio de relatividad de las sentencias. Conocido como fórmula Otero y según el cual, las sentencias sólo surten efectos en relación con las personas que promovieron el juicio y jamás respecto de otros. Contenido constitucionalmente en el artículo 107 fracción II, antes de las reformas, y en el artículo 76 de la ley de amparo. La protección de la justicia de la Unión, es únicamente para el que la solicita, el principio constriñe a que no puede beneficiarse de la sentencia que se aprecie de inconstitucional el acto reclamado quien no esté señalado en la declaración judicial. Está relacionado con el principio de instancia de parte agraviada y con el de agravio personal y directo.

¹⁰⁷ Vid. CASTRO, Juventino. Óp. Cit., p. 405

Principio de estricto derecho. Este principio consiste en que el juzgador debe de analizar los actos reclamados concretándose a estudiar su constitucionalidad de la manera en que se han expresado en la demanda los conceptos de violación, o sea que el juez sólo puede apreciar el acto reclamado tomando en cuenta únicamente lo argüido en los agravios del quejoso.

En virtud de este principio aun cuando el acto se declarado inconstitucional de manera notoria, se puede negar la protección de la justicia federal por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo, pese a que sea evidentemente ilegal el acto reclamado debe de confirmarse por no haber expuesto el agravio correcto.¹⁰⁸ No se pueden analizar aspectos que no se hayan hecho valer en la demanda. En oposición se puede hacer valer el principio de suplencia de la queja deficiente. El principio no se encuentra expresado de manera clara en la Constitución, se obtiene de la interpretación de los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, antes de la reforma, y en el segundo párrafo del artículo 79 de la ley de amparo. Don Felipe Tena Ramírez opina respecto a este principio que “es un formulismo inhumano y anacrónico, victimario de la justicia”¹⁰⁹ y en nuestra opinión obsoleto y caduco que se contrapone a la protección de los derechos humanos.

Principio de suplir la queja deficiente. Significa que el tribunal podrá o deberá de perfeccionar la queja o demanda haciendo valer conceptos de violación que el agraviado no incluyó. Se encuentra en la fracción II del artículo 107 constitucional, antes de la reforma, y 76 de la ley de amparo, aunque por diversos criterios jurisprudenciales se ha ido ampliando. Sus principales aplicaciones son; en la materia penal; tratándose de violaciones manifiestas que dejen sin defensa al agraviado, en materia laboral cuando el quejoso es el trabajador, cuando los quejosos sean menores o incapaces, en materia agraria si los quejosos son núcleos de población ejidal o comunal, y en cualquier

¹⁰⁸ Vid. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Óp. Cit., p. 40

¹⁰⁹ Ídem.

materia cuando se trate de la aplicación de leyes que hayan sido declaradas inconstitucionales.

2.2.5 Proyección procesal.

Una vez que ha quedado aclarado el porqué el juicio de amparo debe ser considerado como un juicio de origen constitucional para la protección de la garantías que otorga, debe seguirse la idea de que decir juicio de amparo vale a decir que hay un proceso jurisdiccional de amparo. Por “juicio de amparo”, se está hablando de todo un proceso y sus procedimientos, como una secuencia ordenada de actos encaminados a la consecución de un determinado fin, que es el objeto de restituir las garantías violadas por un acto de autoridad. Así también lo ha afirmado la corte suprema en la jurisprudencia.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación. VII, Abril de 1991. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Página: 121. Tesis: I. 3o. A. J/27. Jurisprudencia

RESOLUCIÓN AL RECURSO DE RECLAMACIÓN QUE CONFIRMA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE NULIDAD PRESENTADA ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DADAS SUS CARACTERÍSTICAS SE UBICA EN LAS HIPÓTESIS CONTEMPLADAS POR LOS ARTÍCULOS 44 Y 46 DE LA LEY DE AMPARO, POR LO QUE DEBEN SER MATERIA DE UN JUICIO DE AMPARO DIRECTO. En efecto, la resolución al recurso de reclamación que confirma el acuerdo desechatorio de la demanda de nulidad, es una resolución que pone fin al juicio de nulidad porque sin decidirlo en lo principal lo da por concluido, y en contra de dicha resolución las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario mediante el cual pueda ser modificado o revocado. Así lo establecen los artículos 44 y 46 de la Ley de Amparo, al señalar que procede el juicio de garantías en la vía directa ante los Tribunales Colegiados y por conducto de la autoridad responsable, si se reclaman resoluciones pronunciadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que pongan fin al juicio, entendiendo por ellas las que sin decidirlo en lo principal, lo dan por concluido y respecto de las cuales las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario, por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas. Esto resulta aplicable a las resoluciones en comento, porque es condición fundamental de esta clase de resoluciones atacables en la vía directa, que se produzcan una vez nacido el juicio ante la responsable, pues sólo existiendo éste pueden darlo por concluido. **La Suprema Corte tiene establecido, en diversas ejecutorias, que por juicio, para los efectos del amparo, debe entenderse el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquier forma, hasta que queda ejecutada la sentencia definitiva.** La noción así delineada de juicio permite a este órgano colegiado afirmar que, el desechamiento de una demanda presentada ante el Tribunal Fiscal de la Federación debe entenderse como un acto producido en el juicio, pues éste se inició con la presentación de dicho

ocurso a fin de excitar el ejercicio de la función jurisdiccional del órgano a quien se dirigió, y que por lo tanto, al impedir su continuación tiene efectos conclusivos sobre él. De esta manera, el desechamiento de una demanda de nulidad, habiendo agotado el recurso respectivo ante la Sala Fiscal, resulta una resolución que pone fin al juicio para efectos de la procedencia del amparo en su contra en la vía directa.

Queda claro que el amparo es un proceso jurisdiccional porque en él se agrupan los actos y hechos procesales a través de los cuales se concreta la finalidad inmediata, que no es otra cosa que el ya analizado objeto del amparo. Como un proceso estará dominado por dos características; la lógica y la vinculación cronológica de etapas, que a saber son:

- **Etapla expositiva, o postulatoria.** Se formula la demanda, exponen y contestan todos los puntos controvertidos, así como los hechos y disposiciones jurídicas en que se funda la pretensión planteada al juzgador.
- **Etapla probatoria o demostrativa.** En ella se realizan por las partes, o en ocasiones por el propio juzgador, todas las actuaciones tendientes a verificar los hechos sobre los que se plantea la controversia.
- **Etapla conclusiva.** Se denomina de ese modo porque en ella las partes exponen sus conclusiones y el juzgador las suyas a través de la sentencia.

El término proyección está íntimamente ligado a todo proceso, es el principio dialéctico, por el que no sólo es necesario el orden cronológico y lógico de etapas, sino también es necesario que las partes que en el juicio intervienen participen y den el impulso necesario para la consecución de sus fines.

Aclaradas esas generalidades, es necesario exponer las etapas por las que se compone el proceso de amparo, iniciando por las que corresponden al Juicio de Amparo Indirecto ante el Juzgado de Distrito y después por las que corresponden al Juicio de Amparo Directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

De manera general y sintética la proyección procesal del juicio de amparo es la siguiente:

Procedimiento de Juicio de Amparo Indirecto ante Juzgado de Distrito.

1. *Presentación de la demanda.* La demanda es un escrito a través del cual se ejercita la acción de amparo y se solicita la protección de la justicia federal. Dicho escrito debe de cumplir con los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo.

2. *Radicación y primer auto de recae a la demanda.* Presentada la demanda se pasa a la secretaría correspondiente, quien procede a examinar la demanda para determinar; si el juzgado es competente, si es procedente, si el escrito cumple con los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo, para enseguida dictar un auto en cualquiera de los siguientes sentidos:

- Auto de desechamiento de la demanda. El juez determina que hay una causal de improcedencia de las señaladas por el artículo 75 de la Ley de Amparo y actúa conforme al artículo 145 de la misma.

- Auto de aclaración de la demanda. Es una oportunidad para perfeccionar la demanda de acuerdo con los aspectos señalados por el artículo 146 de la Ley de Amparo, si se hubiese omitido algún requisito de la demanda, al no expresarse con claridad el acto reclamado, o al no exhibirse copias suficientes para las partes en el juicio, se previene al quejoso por un término de tres días.

- Auto de admisión de la demanda. Al no encontrarse causal de improcedencia y al cumplir los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo, el juez admitirá la demanda y dictará un auto que debe de contener: autorización de la persona para oír y recibir notificaciones, en su caso la orden de suspender la ejecución del acto reclamado y la

formación por separado y duplicado el incidente de suspensión, orden de emplazamiento al tercero perjudicado, orden de emplazamiento a la autoridad responsable y solicitud de su informe justificado, y señalamiento para la fecha de la audiencia constitucional. (Artículo 147 de la Ley de Amparo)

3. *Informe justificado*. Es un documento por el cual la autoridad defiende su acto alegando y sosteniendo constitucionalidad, acompañando los documentos que sirvan de prueba. En dicho informe la autoridad; reconocerá el acto reclamado, negará la existencia del mismo, en su caso hará valer la incompetencia, improcedencia o sobreseimiento del juicio. (Artículo 149 de la Ley de Amparo). La autoridad está obligada a presentar su informe justificado en un término de cinco días a partir de que ha sido notificada y excepcionalmente el juez le podrá conceder una prórroga de cinco días.

4. *Audiencia Constitucional*. Es el acto procesal en el cual las partes instruyen al juez sobre el acto reclamado para que este en posibilidad de dictar sentencia. Ésta se divide en tres periodos: (Artículo 155 de la Ley de Amparo).

- *Primero Periodo; Probatorio*. Comprende el ofrecimiento desahogo y admisión de pruebas. En este juicio son admisibles todas las pruebas excepto la de posiciones, mientras que la prueba pericial y testimonial deben de ser anticipadas con 5 días de anterioridad a al celebración de la audiencia. La admisión de las pruebas es operada por el juez al considerar que se han ofrecido conforme a derecho. El desahogo se realiza por el juez de acuerdo con la naturaleza de las mismas.

- *Segundo Periodo; Alegatos*. La ley determina que los alegatos deben de ser en forma oral sin que el juez tenga la obligación de hacerlos constar en autos.

- *Tercero Periodo; Sentencia*. Es el acto procesal que resuelve la controversia planteada ante le juzgador, a saber, existen tres tipos de

pronunciamientos del sentido de las sentencias: las que sobreseen el asunto, las que niegan el amparo y las que conceden el amparo. El contenido de las sentencias es; Resultandos, una narración sintética del expediente. Considerandos, los fundamentos legales que utiliza el tribunal para dar sentido a su resolución. Resolutivos, en ellos se concreta la resolución del conflicto, si sobresee, si concede el amparo o si lo niega.

Procedimiento de Juicio de Amparo Directo ante Tribunal Colegiado de Circuito.

La demanda de amparo directo tiene una substanciación diferente a la anterior.

1. *La presentación de la Demanda.* Debe cumplir con los requisitos del artículo 166 de la Ley de Amparo. La demanda que se dirija contras sentencias definitivas o laudos debe de presentarse a través de la autoridad responsable de acuerdo con el artículo 44 de la Ley de Amparo y substanciarse de acuerdo con los artículos 167, 168, y 169, con copias suficientes para cada una de las partes, las cuales se deberán de entregar a cada una por conducto de la autoridad responsable (con excepción del Ministerio Público) al momento de emplazarlas a que comparezcan a defender sus derechos ante el Tribunal Colegiado correspondiente. La suspensión del acto reclamado es decidida por la autoridad responsable, es decir por la misma que generó el acto reclamado. La autoridad señalada como responsable debe de remitir las constancias originales y al mismo tiempo rendir su informe justificado al Tribunal Colegiado correspondiente

2. *El primer auto que recae a la demanda.* Puede ser en los siguientes sentidos:

- Auto de desechamiento. El Tribunal Colegiado de Circuito analiza la demanda y si encuentra motivos manifiestos de improcedencia desechará la demanda, fundando y motivando.
- Auto de aclaración. Se manda aclarar la demanda cuando no cumple con los requisitos del artículo 166 de la Ley de Amparo.
- Auto de admisión. Al no encontrarse ninguna irregularidad o habiéndose subsanado alguna que hubiera, se dictará el auto de admisión.

3. El presidente del Tribunal Colegiado turnará dentro del término de cinco días al magistrado relator que corresponda (auto de turno) para que formule el proyecto de resolución en forma de sentencia. El auto de turno tiene el efecto de citación para sentencia. Esta se pronunciará sin discusión pública dentro de los quince días siguientes, por unanimidad o por la mayoría de votos. Si el proyecto es aprobado se firmará dentro de los cinco días siguientes.

La Suprema Corte de Justicia a petición del Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, podrán conocer de los amparo que por sus características así lo ameriten, lo que se conoce como facultad de atracción.

2.2.6. Improcedencia y Sobreseimiento

Sobreseimiento. Iniciando por su definición etimológica proviene del latín *supersedere*, que significa “sentarse sobre”¹¹⁰ y por extensión, omitir, “abstenerse de”. En el lenguaje jurídico debe entenderse como “la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.”¹¹¹ El sobreseimiento es una figura procesal aplicable a todas las materias, pero resulta más sistemática

¹¹⁰ PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio. Breve Diccionario Porrúa. Latín-Español Español-Latín, cuarta edición, Porrúa, México, 2006, p. 505

¹¹¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo P-Z, Porrúa, México, 2007, p. 3494.

su aplicación en el juicio de amparo, pues posee una regulación minuciosa en el artículo 74 de la Ley de Amparo de 1936.

Se reduce principalmente a cinco motivos; el primero es cuando el quejoso se desiste de la demanda o se le tiene por desistido de ella de acuerdo con la ley. En segundo lugar cuando el agraviado muere durante la tramitación del juicio, si los derechos reclamados afectan únicamente a su persona, pues en caso contrario los representantes de la sucesión podrán continuar con el juicio. También procede el sobreseimiento cuando durante la tramitación del juicio apareciere o sobreviniere una de las causas de improcedencia, las que están enunciadas en el artículo 73 de la Ley de Amparo. El cuarto supuesto comprende la hipótesis de que de las constancias de autos apareciera claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional con la obligación de que se informe al juez de amparo de la cesación de los efectos del acto reclamado so pena de imposición de una multa. El último motivo de sobreseimiento está relacionado con la inactividad procesal obligando con ello a las partes a dar el debido impulso procesal so pena de sobreseer el juicio de las partes, en los amparos en materia civil y administrativa son más de trescientos días naturales.

El Diccionario Jurídico Mexicano en el apartado correspondiente a Improcedencia,¹¹² no lo define sino que se limita a remitir a la definición de sobreseimiento. Con lo que no estamos de acuerdo pues ambas se tratan de instituciones jurídicas totalmente distintas.

La improcedencia debe de ser entendida como la situación procesal por la cual, al no reunirse los presupuestos de un juicio, no hay lugar a la admisión de la demanda y en consecuencia no debe tramitarse. En los juicios de amparo el procedimiento es de orden público, dado que la Constitución, la ley, la jurisprudencia y el juez deben de oponerse al conocimiento de una causa, porque en caso de entrar a su estudio se vulnerarían los intereses generales de

¹¹² DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo I-O, Óp., Cit. p. 1939.

la sociedad. La Ley de Amparo señala esas causas de improcedencia en su artículo 73.

De acuerdo con el Dr. Góngora Pimentel la Ley de Amparo contiene dos clases de improcedencia: la primera clase es de aquellas que se encuentran desde el escrito inicial de demanda de manera manifiesta, por lo que el juez procede a desechar de plano de acuerdo con el artículo 145 de la Ley de Amparo.¹¹³ La segunda clase se refiere a las que no son manifiestas al momento de presentar la demanda, sino después de admitida y tramitada, una vez que las partes han aportado elementos de prueba al juzgador que lo hacen llegar a la conclusión de que existe una causa de improcedencia, y entonces deberá decretarse en la sentencia.

2.2.7. Amparo Directo y Amparo Indirecto

El amparo admite una subdivisión que se hace en atención al acto de autoridad que se impugna y la vía que se sigue, es decir de la autoridad y trámite que de él se hace. En virtud de ello existen dos tipos de juicio de amparo y son; amparo indirecto y amparo directo.

El Amparo indirecto, es el que resuelven los Juzgados de Distrito, y en ciertos casos los Tribunales Unitarios de Circuito (jurisdicción concurrente), se puede oponer contra una vasta amplitud de autoridades y actos de los que están señalados y enunciados en el artículo 114 de la Ley de Amparo, que son: contra leyes o tratados internacionales, o reglamentos que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso; contra actos de tribunales ejecutados fuera de juicio o después de concluido, actos emitidos en un juicio que de ejecutarse no puedan ser reparados, resoluciones del ministerio público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, entre otras.

¹¹³ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, décimo segunda edición, Porrúa, México, 2004, p. 213.

A este amparo también se le suele llamar amparo bi-instancial porque tiene dos instancias, la primera en la que conoce el juez de amparo y en caso de que una de las partes se muestre inconforme con la sentencia que aquel dicte y promueva recurso de revisión, se abrirá una nueva etapa del juicio ante Tribunal Colegiado de Circuito (Recurso de revisión). Es un verdadero y auténtico juicio, que inicia con el ejercicio de la acción, la formación de un expediente, resoluciones a las promociones de las partes, y las actuaciones necesarias para la consecución de los fines del proceso, y finalmente la sentencia, con la que, como ya se dijo, una de las partes se puede mostrar inconforme.

El amparo directo, es el que resuelven los Tribunales Colegiados de Circuito y en casos relevantes la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de su facultad de atracción.

Procede contra sentencias definitivas, laudos en materia laboral, y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, laborales, administrativos, respecto de los cuales no proceda recurso ordinario alguno por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o durante el procedimiento y afecte las defensas del quejoso en forma trascendente para el sentido de la resolución definitiva. Este amparo se promueve contra actos en que la autoridad responsable es judicial o con facultades jurisdiccionales, o de aplicación de derecho, y el acto reclamado son las resoluciones dictadas en ese procedimiento y en que lo resuelven o en que lo dan por concluido.

En el juicio de amparo directo debe de entenderse que la materia y las partes son distintas al juicio de origen donde se dictó la resolución reclamada y que se considera inconstitucional, se avoca a revisar las formalidades del proceso y no es una fase más del juicio natural. La actuación del Tribunal Colegiado de Circuito versa sobre el análisis de si la autoridad señalada como responsable se apegó a la legalidad, es decir si aplicó a la letra el texto de la ley de la materia respectiva. Debido a esto algunos autores consideran al amparo

directo como un recurso extraordinario, con lo que no estamos de acuerdo, pues se trata de un nuevo proceso, un juicio sobre el juicio, porque las partes son distintas, y en el cual la controversia es la correcta aplicación de la ley en respeto a la garantía de legalidad que defiende la constitución, y no la litis que dio origen al juicio, sino entre la autoridad responsable y el ahora agraviado. A este amparo de le denomina también amparo uni-instancial, pues contra la sentencia que pronuncie la autoridad que lo resuelva ya no procede ningún recurso sino que es totalmente definitiva, salvo la facultad excepcional de la Suprema Corte.

Con estas nociones resulta pertinente exponer los mecanismos de protección de los derechos humanos utilizados hasta antes de la reforma.

CAPÍTULO III MARCO TEÓRICO

SISTEMAS Y MEDIOS PARA LA DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS ANTES DE LAS REFORMAS DE 6 Y 10 DE JUNIO DE DOS MIL ONCE.

3.1. Sistema Mexicano.

Los derechos humanos como positivos y vinculantes han sido un tema de estudio recurrente, sobre todo respecto a los alcances de su protección y los mecanismos que pudieran emplearse para su defensa. En nuestro sistema se han encontrado vías jurídicas para su tutela, aun antes de la reforma el régimen jurídico mexicano ofreció un conjunto de instituciones y mecanismos legales para la protección de derechos humanos, que buscaban hacer vigentes la defensa y el apego de las autoridades al respeto de la existencia humana. Este capítulo se propone describir los métodos que tradicional, y anteriormente, a la reforma eran los utilizados para la protección de derechos humanos.

En primer término la Constitución, como norma fundamental, otorgó un mecanismo de defensa indirecto de derechos humanos, las denominadas garantías, que eran defendidas a través del juicio de amparo, recordando que las garantías individuales fueron establecidas como un medio de protección de los derechos del hombre en la Constitución de 1857, y que fueron retomadas en lo esencial por la Constitución de 1917, exigibles por la vía del amparo.

Posteriormente, en 1992, se creó un organismo administrativo para la defensa de los derechos humanos que era la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Desde entonces los mecanismos que en México servían de vehículo para la protección de derechos humanos fueron clasificados en jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

Aunque también pudiera hablarse de no gubernamentales, que son aquellos medios creados por la sociedad civil organizada, en centros, agrupaciones, asociaciones, que luchan por el mantenimiento y protección de

los derechos inherentes a la existencia humana, y que también merecen un estudio que nos reservaremos.

En ese orden de ideas la intención del presente capítulo es someter al análisis el panorama que el orden jurídico mexicano ofrecía para la protección de derechos humanos, por instrumentos judiciales y no judiciales.

3.1.1. Protección judicial.

La protección judicial de derechos humanos es la que se ha hecho por medio de los tribunales de dos maneras; la función jurisdiccional del proceso ordinario y la de control constitucional. Por eso la función jurisdiccional del Poder Judicial Federal se puede establecer fundamentalmente en las mismas dos formas; la función judicial propiamente dicha o también llamada ordinaria (regulada en el artículo 104 de la Constitución), y la de control constitucional (que se encuentra regulada en los artículos 103, 105, y 107 de la misma).

Debe de iniciarse por reconocer que en principio las garantías individuales, único signo de la defensa de los derechos del humanos, estaban encomendadas para su protección a los tribunales de la federación en el artículo 103 constitucional por un procedimiento especial, cuyas características eran señaladas por el artículo 107 constitucional, perfilándose hacia un control centralizado por la vía del juicio de amparo. El mismo contenido del artículo 103, nos menciona que es a los tribunales federales a quienes compete el conocimiento del juicio de amparo, o sea, que es competencia exclusiva del Poder Judicial Federal conocer de dicho juicio, dado que en estos casos se realiza una función judicial de control constitucional por lo que toca a las garantías constitucionales. Que es distinta de otra función que también le confiere la Constitución al Poder Judicial Federal y que es la jurisdicción en el proceso de defensa de derechos ordinarios y aplicación de leyes secundarias contenida en el artículo 104.

Pero la Constitución no fue el único instrumento jurídico que consagró derechos humanos, existieron otros, entre ellos los tratados internacionales que de acuerdo con el artículo 133 formaban parte de la Ley Suprema de la Unión y debían tener vigencia en el derecho interno. También la Constitución en su artículo 104 encomendaba la aplicación de los tratados internacionales (sin especificar materia) en la función jurisdiccional ordinaria de los tribunales federales.

Por lo expuesto podemos concluir que hubo dos formas de protección judicial de derechos humanos; la primera indirecta a través de la garantías constitucionales en el control centralizado en el Poder Judicial de la Federación por la vía del juicio de amparo, como defensa de la Constitución y por extensión de los tratados internacionales; y la segunda por la aplicación de los tratados internacionales, en que obviamente se incluían los de derechos humanos, en la función jurisdiccional ordinaria.

Existen diferencias principales que median entre la naturaleza jurídica de las dos funciones jurisdiccionales, y son:

a. Al ejercer la función constitucional, el Poder Judicial Federal se coloca en una relación cuyo objetivo específico es el de la protección y el mantenimiento del orden constitucional, en el juicio de amparo para la defensa de garantías. A lo que en la función jurisdiccional ordinaria es la resolución de conflicto de intereses entre dos partes.

b. Cuando se desempeña la jurisdicción de control constitucional, el Poder Judicial Federal se erige como tutelador del orden constitucional. Cuando se desarrolla la función judicial ordinaria se le concibe con carácter de juez común.

El propósito de este acápite es vislumbrar aquellos procesos jurisdiccionales que han servido para la protección de derechos humanos,

incluyendo de aquellos que están establecidos en los instrumentos jurídicos internacionales suscritos por México, partiendo de la consideración de que es cierta la tutela de algunos derechos humanos de manera indirecta en las denominadas “garantía individuales” instauradas por la Constitución y por extensión de los contenidos en los tratados internacionales como Ley Suprema de la Unión, por el juicio de amparo como control constitucional; y también de la de los tratados internacionales de derechos humanos como aplicables en el proceso ordinario. Es un acercamiento directo a los medios procesales de protección de derechos humanos.

En consecuencia expondremos el sistema jurídico mexicano de defensa de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales; antes a la reforma de mérito. En esas formas se contemplan:

1. La encomendada en la función jurisdiccional ordinaria de los tribunales de la federación, dispuesta por el artículo 104 constitucional, y;
2. La concebida como defensa de la constitución y por extensión de los tratados internacionales como Ley Suprema de la unión, por la vía del juicio de amparo, también encomendada a los tribunales federales.

3.1.1.1. Artículo 104 Constitucional.

Siguiendo las ideas del ilustrísimo Doctor Héctor Fix Zamudio es necesario en primer término exponer la clasificación de instrumentos procesales para la defensa de derechos humanos, a la cual nos adherimos; de acuerdo con él podemos dividirlos en indirectos, complementarios y específicos.¹¹⁴

Los remedios procesales indirectos: Son los que están dirigidos a proteger derechos de carácter ordinario pero que pueden utilizarse para la tutela de

¹¹⁴ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Protección Internacional de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales, Civitas. S.A., España, 1982, pp. 32-34.

derechos humanos, siendo posible agrupar bajo este sector el proceso ordinario (civil, criminal, laboral, etcétera,) y por extensión a la justicia administrativa.

Instrumentos complementarios: Son aquellos que no han sido estructurados para proteger los derechos humanos pero se utilizan para sancionar la violación de los mismos, son, desde otra concepción, medios represivos. A este sector pertenecerían el juicio político o el de responsabilidad de altos funcionarios. Recordemos que este aspecto formaba parte del proyecto de Mariano Otero en su proyecto original del juicio de amparo con sus leyes constitucionales, de las cuales una de ellas estaba enfocada a la responsabilidad de servidores públicos.

Los medios procesales específicos: Son aquellos que se han configurado para otorgar una protección rápida y eficaz. En nuestro país corresponde al juicio de amparo.

También Cipriano Gómez Lara distingue tres instrumentos procesales para la defensa de derechos humanos.¹¹⁵

- a. Los procesos comunes ordinarios.
- b. Las garantías procesales. Aquellas judiciales y de debido proceso que obligan al respeto de la legalidad.
- c. Los procesados creados especialmente como un medio de defensa para los gobernados ante actos de autoridad.

Hechas las anteriores distinciones, debe de analizarse el texto del precepto constitucional analizado, era el siguiente:

Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

¹¹⁵ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La Protección Procesal de los Derechos Humanos," Boletín de Mexicano de Derecho Comparado, núms. 13 -14, UNAM, enero-agosto de 1972, pp.49-50. Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/13/art/art3.pdf>

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para (sic) ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B.- 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;

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III.- De aquellas en que la Federación fuese parte;

IV.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

VI.- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

El trasunto precepto constitucional indicó las facultades que a los Tribunales de la Federación se encomendaban, una esas funciones (fracción I) es la que tiene lugar en los procedimientos del orden común como la resolución de un problema de carácter jurídico para la defensa de derechos ordinarios, no esencialmente constitucionales, y en la que el juez que conoce no se sitúa en la relación de control sobre las demás autoridades del Estado, que sí asume en el juicio de amparo. De la interpretación de su contenido podemos afirmar que estamos hablando del proceso ordinario. En el presente supuesto los tribunales federales tienen como función judicial resolver meramente un problema jurídico que se presente a su conocimiento, es la competencia en que los tribunales de la federación ejercen la función judicial propiamente dicha, u ordinaria.

El proceso ordinario, o la función jurisdiccional en los procesos del orden común, es el medio de defensa a través del cual los gobernados pueden lograr

la defensa y protección de cualquier afectación de sus derechos comunes, pero no substancialmente de la defensa de los derechos humanos. El proceso ordinario es más bien un medio indirecto de defensa de prerrogativas que son consagradas como derechos humanos en su perspectiva individual y/o social que son reconocidos por la Ley Suprema de la Unión.

Cuando se habla del proceso ordinario como instrumento indirecto de protección de derechos humanos por una parte se intenta referir al derecho fundamental de la justicia, de debido proceso legal, o al derecho procesal de acción; al deber de aplicar las normas con apego a la legalidad. No obstante lo anterior el tema a tratar es uno distinto que no se debe confundir con el derecho fundamental de justicia, se alude a la posibilidad de que un proceso ordinario pueda plantearse como tutelar de la defensa de derechos humanos consagrados en las normas supremas de la Unión.

Así por ejemplo; si se asiste al derecho comparado en algunos sistemas jurídicos el proceso ordinario sirve para plantear cuestiones de inconstitucionalidad de manera incidental cuando se considera que una ley aplicable al caso concreto es inconstitucional, es el caso del sistema norteamericano (control difuso), ¹¹⁶ pero en México las controversias de inconstitucionalidad por actos violatorios de garantías individuales están encomendadas a los tribunales de la federación y a través de la vía judicial del amparo, no pueden substanciarse por la vía de un proceso ordinario común por cualquier juez.

En el proceso ordinario el juez que conoce de una controversia común de derechos ordinarios (ej. proceso civil o criminal), debe interpretar aplicar las disposiciones legales secundarias de una determinada materia, pero al mismo tiempo está obligado a interpretarlas de acuerdo con los principios constitucionales y con los tratados internacionales, a esto se le conoce como

¹¹⁶ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Protección Internacional de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales, Op. Cit., p.40.

“control de la constitucionalidad mediante interpretación judicial”,¹¹⁷ lo que quiere decir que en la función jurisdiccional ordinaria un juez debe de buscar la armonía de los preceptos normativos secundarios de la materia aplicable a la controversia con los preceptos constitucionales y con los instrumentos internacionales para el respeto de los derechos humanos en ellos contenidos. Con esto también concuerda Cipriano Gómez Lara, al decir que el proceso ordinario siempre constituye un medio de defensa de los derechos humanos.¹¹⁸

Interprétese esto como aplicable a la realidad; los jueces del orden penal no solo están constreñidos a someterse al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales sino que deben adecuar sus actuaciones a los preceptos constitucionales y cada vez con mayor vigencia a los de los tratados internacionales, a fin de no vulnerar derechos humanos de algún procesado, a la vez deben de buscar la armonía de las normas que aplican y de los tratados internacionales de derechos humanos, como con aquellos que versan sobre materias concretas como lucha contra la tortura, la esclavitud, la trata de personas, o las convenciones de derechos políticos y civiles. Siguiendo el anterior ejemplo los jueces del orden civil en una controversia entre particulares donde debiera aplicarse la ley de derechos de autor, o la de propiedad industrial, también deben de ajustar sus resoluciones a lo dispuesto en la Constitución y en los tratados de propiedad intelectual, para no vulnerar los derechos humanos de la personas parte de la controversia.

Por eso se ha hablado de la posibilidad del proceso ordinario, como un medio de defensa de los derechos humanos hasta llegar aquellos consagrados en los instrumentos jurídicos internacionales, fundamentándose en la idea de autocontrol de los jueces en sus interpretaciones y resoluciones.

¹¹⁷ *Ibidem* Op. Cit., p. 42

¹¹⁸ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor. “La Protección Procesal de los Derechos Humanos,” p.49.

3.1.1.2. Protección Judicial vía Amparo por cumplimiento de los Tratados Internacionales: extensión protectora del artículo 133 constitucional.

El juicio de amparo, desde sus inicios, ha sido el recurso para la defensa de derechos de los gobernados ante la autoridad, de origen constitucional, encomendado a los tribunales de la federación a través del cual es posible la defensa de casi todo el orden jurídico (la excepción son las causales de improcedencia), desde leyes hasta las resoluciones judiciales de todos los jueces del país.

El juicio de amparo como medio para la protección de derechos humanos ofrece las siguientes características:

- a. Es un procedimiento breve, rápido y en esencia sencillo.
- b. Cuenta con medidas cautelares efectivas que impiden la consumación irreparable de violaciones a los derechos fundamentales.
- c. A través de la sentencia, otorga la restitución de derechos vulnerados, y en su caso reparación del daño causado.

Durante mucho tiempo prevalecía la postura de que el juicio de amparo sólo podía consagrarse a la defensa las garantías constitucionales, entendidas como derechos fundamentales es decir de aquellos derechos humanos que estuvieran reconocidos por la Constitución, de manera concreta en las denominadas garantías individuales, pues como ya quedo aclarado la Constitución de 1917 a diferencia de la de 1857, no reconoció los derechos humanos como fuente de las garantías individuales, sino que dio medidas ciertas y concretas para la protección de los derechos del hombre y que conocemos como garantías. Siendo por mucho tiempo la defensa de las garantías individuales un medio indirecto de defensa de los derechos humanos a través de la defensa de la Constitución. La promoción de juicios de amparo para la defensa de tratados internacionales fue incrementándose con el tiempo

hasta ampliarse a la defensa de los derechos humanos consagrados en esos pactos internacionales.

De acuerdo con el Dr. Jorge Carpizo en México “el principal instrumento para la protección de los derechos humanos es el juicio de amparo,”¹¹⁹ previamente explica que de acuerdo con el artículo 133 constitucional, los tratados y las convenciones internacionales, que México ratifique, se convierten en normas para el orden interno, y como lógica consecuencia los derechos que consagran, (salvo aquellos respecto de los cuales el país ha realizado reservas o declaraciones interpretativas) también son parte de las leyes mexicanas.¹²⁰

Respecto a la jerarquía de los tratados de derechos humanos y su integración en los sistemas jurídicos, podemos decir que una constitución puede otorgar cuatro tipos de rango o valor:¹²¹

- A. Supraconstitucional. Por encima de la Constitución de una nación.
- B. Constitucional. Al mismo nivel jerárquico de la Constitución.
- C. Supralegal. Por debajo de la Constitución y superior a la leyes nacionales.
- D. Legal. Al mismo nivel jerárquico que las leyes nacionales.

El artículo 133 estableció una fórmula que es la denominada supremacía constitucional, de acuerdo con la cual los tratados y las convenciones internacionales que México ratifique con el debido trámite constitucional, se convierten en normas de derecho interno. En consecuencia debe de entenderse que los derechos humanos contenidos en esos instrumentos jurídicos, forman parte del orden jurídico mexicano. La Constitución integró a los tratados

¹¹⁹ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Óp. Cit., p. 490

¹²⁰ Vid. Ídem.

¹²¹ AYALA CORAO, Carlos. La Jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos y sus consecuencias, Fundación Universitaria de Derecho y Administración y Política, México, 2003, p. 41.

internacionales a ser parte de la Ley Suprema de la Unión y la jurisprudencia ubico la jerarquía de los mismos.

En un primer momento la Suprema Corte determinó, a través de un criterio jurisprudencial que las leyes federales y los tratados internacionales tenían la misma jerarquía normativa. Lo que fue considerada una mala interpretación constitucional, tal criterio es el que a continuación se cita:

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Octava época, tesis C/92, núm. 60, diciembre de 1992, p. 27.

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

En 1999 el pleno de la Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores Aéreos, emitió una tesis que modificó la jerarquía normativa en el orden jurídico mexicano. Por esa decisión la Corte abandonó el criterio anterior según el cual las leyes y tratados internacionales tenían la misma jerarquía, dicha tesis es la siguiente:

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Noviembre de 1999
Instancia: Pleno, Novena Época, Página: 46, Tesis: P. LXXVII/99

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la

Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será Ley Suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Hay otro criterio en ese mismo sentido.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, abril de 2007, instancia: pleno; Novena época; p. 6; tesis: P. IX/2007; **TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**

Así quedo reafirmado que en el Derecho mexicano, los tratados internacionales tienen las siguientes particularidades:

a) Son parte del derecho interno mexicano, en consecuencia son obligatorias de manera directa e inmediata a todas las autoridades del ámbito federal, estatal y municipal, siempre y cuando sean cubiertos los requisitos del artículo 133 constitucional , a saber:

1. Celebrado por el presidente de la República,
2. Aprobado por el Senado y
3. De acuerdo con la Constitución

En tales términos un tratado está vigente y goza de eficacia jurídica.

b) Se encuentran jerárquicamente en un segundo nivel inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del Derecho federal y el local.

De esta forma la Suprema Corte definió una jerarquía superior de las disposiciones contenidas en los tratados internacionales frente a las normas de las leyes federales o locales, y ratificó la facultad a las autoridades federales para negociar tratados internacionales en cualquier materia, incluyendo la de derechos humanos, con consecuencias obligatorias para todas las autoridades del Estado.

De acuerdo con esta interpretación del 133 constitucional, la Suprema Corte de Justicia, aporta algunos argumentos importantes para la protección de derechos humanos que son analizados de la siguiente manera:

1. Los tratados son un compromiso del Estado Mexicano.
2. Los tratados no toman en cuenta la competencia de la Federación o la de las entidades federativas, sino que por mandato expreso del propio artículo 133, el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado Mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.

3. El caso resultaba aplicable a los tratados que ampliaran las garantías individuales o sociales de la Constitución, entiéndase ahora en los tratados internacionales de materia de derechos humanos.

La decisión de la Corte resultó trascendente porque significó que a través de los tratados internacionales en materia de derechos humanos es posible ampliar la esfera de derechos humanos por la incorporación de tales normas a la Constitución, en virtud que la misma así la ordena, y en ese sentido hacerlos valer como derechos subjetivos públicos y pidiendo la protección de los tribunales de la federación por vía del juicio de amparo.

El criterio en comento al considerar a los tratados internacionales como jerárquicamente superiores a las normas federales, aumenta la importancia de los tratados como elementos jurídicos internos. El derecho mexicano dio pasos a un sistema de recepción del derecho internacional como complementario del interno a fin de hacerlo más amplio en favor de los derechos humanos.

La jerarquía de las normas es una cuestión esencial en cualquier sistema jurídico, así que cuando la Corte realizó una interpretación hermenéutica de la Constitución, y se apartó del criterio que se limitaba a expresar lo que parece gramaticalmente dice el artículo 133, fue a fin de lograr soluciones certeras que respondieran a la necesidad progresiva de los derechos humanos y las cuestiones que se plantean en esa materia, así también fue permitiendo la procedencia del juicio de amparo para proteger los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, ejemplo de lo anterior es la siguiente tesis:

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo: XXVIII, agosto de 2008. Tesis: I.7o.C.46 K. Página: 1083

"DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS. Los artículos 1o., 133, 103, fracción I, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, establecen respectivamente: que todo individuo gozará de las garantías que ella otorga; que las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella, y los tratados acordes a la misma, serán la Ley Suprema de toda la Unión; que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; y, las bases, los procedimientos y las formas para la tramitación del juicio de amparo. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ubicó a los tratados internacionales por encima de las leyes federales y por debajo de la Constitución, según la tesis del rubro: 'TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.' (IUS 192867). De ahí que si en el amparo es posible conocer de actos o leyes violatorios de garantías individuales establecidas constitucionalmente, también pueden analizarse los actos y leyes contrarios a los tratados internacionales suscritos por México, por formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión en el nivel que los ubicó la Corte. Por lo tanto, pueden ser invocados al resolver sobre la violación de garantías individuales que involucren la de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos por México."

Con la inclusión en el derecho interno del derecho internacional de los tratados en materia de derechos humanos, la Corte consideró constitucionales a los tratados que obligan a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o comprometen al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de los derechos humanos, y también los hizo exigibles en el juicio de amparo. Esa actitud es congruente con otras decisiones posteriores que el Poder Judicial de la Federación, por medio de sus diversos órganos fue emitiendo, a través de otros criterios.

3.1.1.3. Tesis relevantes emitidas por el Poder Judicial Federal.

El Poder Judicial de la Federación, a través de los diversos órganos que lo representan, fue construyendo por medio de diversos criterios, algunas veces solo como tesis aisladas, una estructura jurídica que preparara la exigencia plena de los derechos humanos, ello como resultado de las controversias en casos concretos que ante él se plantearon y que produjeron criterios bastante ilustrativos sobre la conciencia que el Poder Judicial tenía acerca de la defensa de los derechos humanos. Vale destacar los criterios que a continuación se mencionan, son invocados de manera ilustrativa, para hacer constar que antes

de la reforma ya se ventilaba en el juicio de amparo lo relativo a la protección de derechos humanos, como testimonio de la existencia concreta de esa protección.

La Primera Sala de la Suprema Corte determinó en el año 2008, que los derechos previstos en los tratados sobre derechos humanos deben ser vistos como complementarios y no subordinados a los que establece la Constitución, por ejemplo en materia de salud.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta instancia: primera sala; Novena época; XXVIII, julio de 2008, p. 457; tesis: 1a. LXV/2008; tesis aislada. **DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** Amparo en revisión 173/2008. Yaritza Lissete Reséndiz Estrada. 30 de abril de 2008. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

También los Tribunales Colegiados de Circuito determinaron que cuando se ampliaran derechos fundamentales debería de preferirse su aplicación ante cualquier otro ordenamiento por que se tratan de normas, que junto con la Constitución, son la Ley Suprema de la unión.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, XX, Septiembre de 2004, Página: 1896, Tesis: I.4o.A.440 A.

“TRATADOS INTERNACIONALES. SU APLICACIÓN CUANDO AMPLÍAN Y REGLAMENTAN DERECHOS FUNDAMENTALES. Conforme al artículo 133 constitucional, la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Ahora bien, cuando los tratados internacionales reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan.” Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.

De esta forma, el criterio en cita estableció una jerarquía a los tratados internacionales cuando tratan sobre derechos humanos, a los que se les admitió preferiblemente aplicables sobre todas las normas legales, tanto federales como locales. Posteriormente surgió otra postura en los Tribunales Colegiados de Circuito que llevó a establecer que los tratados o convenciones suscritos por el Estado Mexicano relativos a derechos humanos deben ubicarse al nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque son una extensión de lo previsto en ella respecto a los derechos humanos.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Mayo de 2010
Página: 2079 Tesis: XI.1o.A.T.45 K.

“TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN. Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.” Amparo directo 1060/2008. *****. 2 de julio de 2009. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Sahuer Hernández. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Víctor Ruiz Contreras.

De manera paulatina el Poder Judicial de la Federación fue construyendo una estructura jurídica que sirviera como base para un sistema efectivo de la protección de derechos humanos que la Constitución consagra, así como los que el Estado Mexicano reconoce en los tratados internacionales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el 12 de julio de 2011, que las sentencias de la Corte Interamericana que vinculen al Estado Mexicano debían ser obligatorias para el Poder Judicial; y de la misma forma que las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos se deben aplicar de manera oficiosa por todos y cada uno de los jueces nacionales, ya sean

federales o locales. Sin embargo algunos tribunales federales ya venían determinando un control de la convencionalidad. Sirvan como prueba las siguientes tesis:

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Marzo de 2010, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Página: 2927 Tesis: I.4o.A.91 K, Tesis Aislada.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DEBE SER EJERCIDO POR LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO EN LOS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONSIDERACIÓN, A FIN DE VERIFICAR QUE LA LEGISLACIÓN INTERNA NO CONTRAVENGA EL OBJETO Y FINALIDAD DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido criterios en el sentido de que, cuando un Estado, como en este caso México, ha ratificado un tratado internacional, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Jueces, como parte del aparato estatal, deben velar porque las disposiciones ahí contenidas no se vean mermadas o limitadas por disposiciones internas que contraríen su objeto y fin, por lo que se debe ejercer un "control de convencionalidad" entre las normas de derecho interno y la propia convención, tomando en cuenta para ello no sólo el tratado, sino también la interpretación que de él se ha realizado. Lo anterior adquiere relevancia para aquellos órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales, pues deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el derecho de acceso a la justicia. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 505/2009. Rosalinda González Hernández. 21 de enero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Víctor Octavio Luna Escobedo.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Mayo de 2010 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Página: 1932, Tesis: XI.1o.A.T.47 K, Tesis Aislada.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO.

Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque éste implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1060/2008. ***** . 2 de julio de 2009. Mayoría de votos. Disidente:

Hugo Sahuer Hernández. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Víctor Ruiz Contreras.

De igual modo algunos tribunales ya habían buscado la dignidad de la persona como pilar fundamental del sistema jurídico mexicano, y en diversos criterios expresaban la orientación que debía de prevalecer en México respecto de los derechos humanos, ejemplo de ello es la tesis siguiente:

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, Diciembre de 2009 Instancia: Pleno, Novena Época, Página: 8 Tesis: P. LXV/2009 Tesis Aislada.

DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad. Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco

Otro logro plausible con respecto a la protección de derechos humanos es el que se refiere al principio *pro homine*, aun antes de que nuestra norma fundamental lo recogiera en su texto, el Poder Judicial Federal determinaba que

era un principio necesario y obligatorio, algunos casos dieron lugar a que se formularan relevantes tesis que son las siguientes:

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Febrero de 2005, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Página: 1744 Tesis: I.4o.A.464 A.

PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA. El principio pro homine que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 202/2004. Javier Jiménez Sánchez. 20 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Octubre de 2004, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época Página: 2385 Tesis: I.4o.A.441 A, Tesis Aislada.

PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN. El principio pro homine, incorporado en múltiples tratados internacionales, es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.

El despliegue de los anteriores criterios demuestra como por la vía judicial del amparo los tribunales de la federación venían desarrollando una importante labor en favor de la protección efectiva de los derechos humanos, como a partir de la resolución de casos concretos y particulares fueron construyendo criterios (tesis aisladas) que aportarían principios de aplicación general.

3.1.2. Protección no judicial.

Si bien es cierto los que se concentran en este grupo no se pueden considerar recursos procesales en sentido estricto, si tienen la función de proteger los derechos humanos más allá de lo sustantivo para hacerlos efectivos en la realidad.

Se pueden encontrar algunas instituciones de protección de derechos humanos no judiciales desde el siglo XIX, las que valen la pena mencionar. En un brevísimo recorrido histórico debemos señalar las siguientes:

1. *La Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí en 1847.* Creada bajo las ideas de don Ponciano Arriaga, quien propuso el proyecto sobre el cual se estructuró. Tenía el cometido de defender a los desamparados y las personas desvalidas de los atropellos de las autoridades públicas. Fue desaparecido al poco tiempo de estatuida.

2. *La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.* Creada en 1979, dependía directamente del gobernador, y tenía el encargo de realizar todas las gestiones necesarias y complementarias de los instrumentos jurídicos existentes para la protección de derechos humanos consagrados en la constitución federal y en la local, también podía realizar investigaciones a partir de las quejas de particulares contras actos de las autoridades.

3. *La Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima.* Establecida el 21 de noviembre de 1983 por el ayuntamiento municipal, su función principal era la de investigar sobre las quejas ciudadanas recibidas contra los actos de las autoridades municipales y proponer soluciones a las cuestiones planteadas, que tendrían un carácter no imperativo.¹²²

¹²² Vid. QUINTANA ROLDAN Op. Cit., p. 363.

4. *La Procuraduría para la Defensa de los Indígenas, y la Procuraduría social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Oaxaca.* Creadas en 1986 y en 1987, ambas para la protección de los intereses de grupos indígenas de la entidad.

5. *La Procuraduría de la Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.* Creada el 14 de agosto de 1988, es la primera en su género inspirada en el ombudsman sueco. Estatuida dentro de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos del Estado, dependía formalmente del Ejecutivo estatal y gozaba de cierto grado de autonomía para la investigación de las quejas formuladas por ciudadanos que se vieran afectados por violaciones a las obligaciones que los servidores públicos tienen por mandato de ley. Dentro de sus atribuciones estaban las de solicitar informes a los servidores públicos, contar con acceso a todos los expedientes administrativos así como judiciales, formular recomendaciones, advertencias, proposiciones y recordatorios a servidores públicos, pudiendo emplear medidas de apremio para cumplir con sus objetivos legales.

6. *La Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro.* Nació jurídicamente el 22 de diciembre de 1988, en el ayuntamiento de Querétaro, estaba destinada a investigar las quejas sobre la actuación administrativa de las autoridades municipales cuando afectaban los derechos de los ciudadanos a través de actos u omisiones que no fueran adecuados de acuerdo con la legislación municipal.¹²³

7. *Procuraduría Social del Distrito Federal.* Se creó en el año de 1989, su función era la de investigar quejas presentadas contra los funcionarios de la administración pública de esa entidad.

8. *La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.* El 13 de febrero de 1989 se estableció dentro de la Secretaría de

¹²³ Vid. *Ibíd.*, p. 364.

Gobernación una Dirección General de Derechos Humanos, sus facultades de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, eran las de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales, de manera especial en lo que respectaba a las garantías individuales, a fin de dictar las medidas administrativas necesarias para su cumplimiento (artículo 27 fracción IV). En virtud de tal disposición se creó la estudiada dirección. Ésta tenía a su cargo la atención, la orientación, consultoría, operatividad, capacitación y normatividad sobre asuntos de violaciones a los derechos humanos.

9. *Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos*. Estatuida el 5 de abril de 1989. Fue creada como una comisión, un organismo de participación ciudadana, cuyo objeto sería promover la defensa y el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades. Estaba facultada para recibir quejas e investigarlas para su reparación y sanción. Evolucionó para adecuarse a lo preceptuado en el artículo 102, apartado B, constitucional.

Todas esas instituciones, algunas hoy desaparecidas y otras transformadas, constituyen verdaderos antecedentes de organismos no judiciales de la protección de derechos humanos, todas tenían como objetivo implícito o expreso la defensa de los derechos de la persona humana cuando se vieran violentados por actos de la administración pública, así como contaban con las facultades de investigar esas presuntas violaciones y la de proponer soluciones.

Por otra parte también se puede hablar de la defensa de derechos humanos por organismos de tipo administrativos, no nacidos exprofeso para ello pero si para la defensa especializada de un sector de prerrogativas que de alguna manera pertenecen a los derechos humanos, esta consideración surge sobre todo al tomar en cuenta la amplitud de los derechos humanos y su esparcimiento en todos los ámbitos de la vida. Es así que algunos organismos de carácter administrativo trabajan de manera individualizada e indirecta para la defensa de ciertos tipos de derechos catalogados como fundamentales,

especializando sus trabajos en una determinada área. Ejemplos de este tipo son:

- La Procuraduría Federal del Consumidor.
- La Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente.
- La Procuraduría de la Defensa del Trabajo.
- El Instituto Federal de Defensoría Pública.
- La Procuraduría Federal de los Usuarios de Servicios Financieros.

A nivel local se puede citar a las defensorías de oficio de cada entidad, ya sea en materia civil, en materia penal y en materia familiar, así como las procuradurías del trabajo, institutos estatales de defensa de la mujer, entre muchos otros esfuerzos que los gobiernos de manera paulatina han ido creando, mejorando o adecuando de acuerdo con la mayor toma de consciencia de la necesidad de priorizar la defensa de los derechos humanos.

Los anteriores no se deben descartar como organismos protectores de derechos humanos, no obstante que muchos de ellos no han sido creados expresamente para la defensa de los derechos humanos, si desarrollan trabajos en un área especializada y de manera indirecta en favor de la defensa de la dignidad humana.

Un punto importante en esta defensa, de acuerdo con autores como el Dr. Fix-Zamudio,¹²⁴ son los tribunales contenciosos de carácter administrativo, que tiene como finalidad buscar la solución de problemas entre los particulares y las autoridades de la administración pública, bien sea en el ámbito local o en el ámbito federal. Estos organismos que surgen en principio sin una clara base constitucional, fueron ganando respeto en la impartición de justicia como un medio efectivo de la defensa de los derechos de las personas, por lo que se llegaron a hacer reformas de carácter constitucional en el año de 1967 para darles sustento en los artículos 73 fracción XXIX – H, 116 fracción V, y 122

¹²⁴ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Protección Internacional de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales, Op. Cit., pp. 42-47

Base Quinta. Si bien es cierto no son un medio de control para la defensa directa de derechos humanos, si los son de manera indirecta, sobre todo al análisis de su actuación que persigue el objeto de ser un mecanismo sencillo para la anulación de los actos viciosos de la administración antes de llegar a las instancias judiciales. Algunas de ellas cuentan con defensorías de oficio como es el caso del Tribunal Contencioso del Distrito Federal.¹²⁵

En 1992 hubo una reforma constitucional al artículo 102, que cambió la estructura jurídica mexicana al ordenar se crearan organismos protectores de derechos humanos (inspirados en el ombudsman), debiéndose adecuar el orden federal tanto como el local. Los anteriormente mencionados representan la creación de los organismos especializados en la protección de derechos de la personalidad humana de tipo no judicial, que se conocen como Comisiones de Derechos Humanos a nivel nacional y a nivel local.

3.1.2.1. El ombudsman.

Esta institución de origen escandinavo se ha difundido por todo el orbe en una gran variedad de sistemas jurídicos, incluyendo el mexicano, que han tratado de imitar su funcionamiento, por buscar una solución rápida a las cuestiones que se le plantean en un procedimiento de tipo no jurisdiccional de prevención y protección rápida a violaciones de los derechos humanos.

El ombudsman es un institución que tiene sus orígenes en Suecia a finales del siglo XVIII y principios de XIX, se atribuye el término al jurista Hans Harta.¹²⁶ Dicha institución quedo plasmada en la Constitución Sueca tal como la conocemos hoy en el año de 1809. Sin embargo existen importantes precedentes de esta institución desde siglos antes y entre los que mencionamos los siguientes:

¹²⁵ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor. “ La Protección Procesal de los Derechos Humanos,” Op. Cit., pp. 50- 51.

¹²⁶ Vid. QUINTANA ROLDAN Op. Cit., p. 85.

Durante la Edad Media en la regiones del norte de Europa particularmente en Alemania, hasta los países escandinavos hubo un funcionario denominado *Justitieombudsman*, cuyas funciones eran las de procurar y supervisar la transferencia de bienes de familias o grupos cuando se afectaban a otras víctimas o sus familiares, una figura similar a la restitución de daños.

En Suecia en 1713 el rey Carlos XII establece un figura denominada *JustitieKansler* o Canciller de Justicia quien supervisaba la administración de justicia con el fin que ésta se llevara con apego a la ley, poco a poco dicho funcionario se fue vinculando más con el parlamento, hasta que en 1776 era el parlamento el encargado de nombrarlo. Los vocablos *Justitieombudsman* u *Ombudsman* se utilizaban indistintamente hasta que en 1809 en Suecia al integrarse a la Constitución de ese país se habló de ombudsman parlamentario o solamente de ombudsman. Este era único funcionario de su tipo que vigilaba la actuación de otros funcionarios civiles y militares. Debido a la primera guerra mundial se hizo necesaria la aparición de un ombudsman exclusivo para cuestiones militares que se denominó *Militieombudsman*, creado por una reforma constitucional y vigente de 1915 a 1918. En 1957 se ampliaron las facultades de este funcionario para que pudiera conocer de quejas contra funcionarios locales o municipales. Finalmente en 1968 el parlamento, para responder a las necesidades del momento, amplió de uno a cuatro los ombudsman.

Esta figura responde a la dinámica política y constitucional de Suecia de cuyas características enunciamos:¹²⁷

a) Es el parlamento el encargado de nombrar a las personas que ocuparan el encargo de Ombudsman, y éste debe de rendir informes anuales ante el parlamento, y a veces de carácter extraordinario cuando así le sean solicitados. Existe una comisión parlamentaria que guarda estrecha relación con esa institución.

¹²⁷ *Ibidem*, pp. 113 -120

b) No tiene facultades para cambiar las decisiones de los Tribunales y/o de los funcionarios administrativos, pues no tiene carácter jurisdiccional, los asuntos de los que conoce generalmente concluyen con una recomendación que equivale a una “reprimenda pública”. Pero sí tiene facultades para acusar ante los fiscales de la nación pero que pocas veces las utiliza.

c) Son cuatro los ombudsman que se encargan de conocer asuntos de acuerdo con las siguientes competencias:

El primer ombudsman se encarga de conocer de los asuntos que atañen a la libertad de prensa, de opinión y de reunión, así como de aquellas que no encuadren en la competencia de los otros ombudsman. También debe actuar como jefe administrativo y responsable de la dirección del buen funcionamiento de dicha oficina.

El segundo de los ombudsman tiene a su cargo la supervisión de los asuntos de la Corte y de persecución pública, de policía, de prisiones, y de asuntos que derivan de ayudas legales.

El tercer ombudsman conoce de los asuntos relativos a las fuerzas militares, los relativos a la salud general, comunicaciones, colegios, universidades, asuntos culturales, los relacionados con la iglesia, de ciudadanía, de extranjería, del medio ambiente, de campesinos, de agricultura entre otras.

El cuarto ombudsman tiene a su cargo los asuntos relacionados con impuestos, seguridad y bienestar social, cuidado de los niños, de los ancianos, de los discapacitados, asuntos de seguro del empleo, condiciones de trabajo y en general cuestiones sociales de la comunidad.

La institución del Ombudsman no puede conocer de asuntos de los miembros del parlamento, la directiva del parlamento, del comité parlamentario

de elecciones, sobre actos de la Junta directiva del Banco de Suecia, sobre la Junta de Ministros del Gabinete, sobre actos del Canciller de Justicia.

d) Cualquier ciudadano que considere violados sus derechos puede acudir a presentar una queja por escrito ante el ombudsman. También puede realizar investigaciones generales que conlleven a la investigación de leyes vigentes y verificación de su aplicación. También puede actuar como fiscal en casos especiales cuando se trata de incumplimiento de funciones públicas. El éxito de sus recomendaciones radica en su fuerza moral no obligatoria ni vinculante.

Se han señalado las siguientes características a la figura del ombudsman y que son las que lo definen.

1. Independencia de los poderes públicos, de instancias civiles, y de cuestiones políticas.
2. Autonomía que le permite desarrollarse con mejor en cuanto a su organización interna, dictando los reglamentos necesarios para su operación.
3. Designación mediante mecanismos establecido por la ley.
4. Falta de formalismos y solemnidades, a fin de dar agilidad y rapidez a la solución de las controversias que conoce.
5. Naturaleza eminentemente técnico-jurídica.
6. El carácter no vinculatorio de sus resoluciones que se consideran recomendaciones, por la honorabilidad, capacidad y autoridad moral de sus titulares.
7. Obligación de rendir cuentas y a diversas instancia de manera pública, periódicas y dar conocimiento a la opinión pública de sus acciones.

Existen diversos sistemas para la designación del ombudsman a saber:

I. Designación directa por el poder ejecutivo, otorgándosele algún grado de autonomía y gestión. Este sistema es criticado por la posibilidad de que en regímenes presidencialistas, donde el ejecutivo es la máxima autoridad se coarte la libertad de decisión del ombudsman y se vea presionado a actuar conforme a la voluntad presidencial.

II. Designación por el poder legislativo, ante quien únicamente está obligado a responder de su actuación. Este sistema es el que más éxito ha tenido por la representatividad de los grupos parlamentarios en los intereses nacionales y la rendición de cuentas.

III. Que intervengan en su designación el poder legislativo y el ejecutivo. Este sistema fue el que se siguió en nuestro país hasta 1999. El presidente proponía al titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, símil del ombudsman y el Senado de la República de acuerdo con el artículo 102 apartado B, de la Constitución daba su aprobación.

IV. En ciertos países existe un ombudsman judicial que es designado por el poder judicial de manera interna.

Nuestra Comisión Nacional de los Derechos Humanos nació con la esperanza de convertirse en un modelo efectivo como el del ombudsman Sueco, en la exposición de motivos es posible encontrar lo siguiente:

“Al crear la comisión no hubo el simple animo de importar la figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema. La adoptamos no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros estados ha sido altamente positiva.”¹²⁸

De las características analizadas podemos concluir que la institución del ombudsman, en la cual está inspirada nuestra Comisión Nacional de los

¹²⁸ CASTRO, Juventino. Óp. Cit., p. 30.

Derechos Humanos, para que pueda funcionar efectivamente necesita no encontrarse subordinado a ninguna autoridad, debe gozar de las más amplias libertades para realizar su actividad, debe de estar sujeto únicamente a la ley. La autonomía e independencia debe regir su vida interna con el fin de realizar las acciones convenientes que le permitan ser eficaz en la protección de los derechos de la Persona. Su actuación debe de ser ajena a presiones de cualquier tipo de manera particular a las de tipo político.

Sus características máximas son dos: en lo interno y en lo externo. Internamente debe contar con amplia libertad de gestión y de organización sin intervenciones de otras instituciones políticas o sociales, por ello se le otorgan facultades reglamentarias de orden interno y de organización funcional. Externamente debe de actuar con independencia de toda autoridad y del gobierno, su actuación, designación, funcionamiento, intervención y organización debe de quedar supeditado solamente a la ley.

3.1.2.2. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Dentro de los antecedentes directos de la CNDH, debemos mencionar los siguientes:

El primero, y al que ya se hizo mención, la Dirección General de Derechos Humanos dentro de la Secretaría de Gobernación, creada el 13 de febrero de 1989. Con posterioridad, el 6 de junio de 1990 nació a través de un decreto presidencial la institución denominada Comisión Nacional de Derechos

Humanos, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Mediante un decreto de 27 enero de 1992, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año, se adicionó el apartado B del artículo 102, y la protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional, realzando a la CNDH bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que conocería de *“quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor públicos, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen esos derechos”*. La Constitución al mismo tiempo encomendó que organismos similares fueran creados por las legislaturas de los Estados. Los nuevos organismos formularían recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

De acuerdo con la exposición de motivos dicha institución estaba inspirada en el ombudsman escandinavo:

“la comisión se estructuró a la manera de un Ombudsman, institución escandinava, encaminada a la protección de esos derechos, de ninguna manera sustantiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar de la defensa de los derechos fundamentales. Al crear la comisión no hubo el simple animo de importar la figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema. La adoptamos no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros estados ha sido altamente positiva.”¹²⁹

De la misma exposición de motivos se puede apreciar que la admisión de esta institución fue especialmente para la atención y la protección de derechos humanos de una manera breve y flexible, y que sus recomendaciones por no ser obligatorias llevan consigo el apoyo de la opinión pública. Además existe el reconocimiento expreso que es tarea principal de los órganos encargados de la

¹²⁹ *Ibíd*em p. 30.

impartición de justicia la defensa de derechos humanos (jurisdicción ordinaria o control de la Constitución) y que, los entonces nuevos organismos, fungirían como auxiliares.¹³⁰

Por medio de otra reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho órgano se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma le permite cumplir con su función de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos de manera más amplia y libre.

De acuerdo con el artículo 102 constitucional apartado B, su función principal es:

“de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.”

Mientras que atendiendo el contenido del Artículo 6 de su respectiva ley, la Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que

¹³⁰ Vid. CASTRO, Juventino. Óp. Cit., p.31.

legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a de las Entidades Federativas, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por su ley;

VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X.- Expedir su Reglamento Interno;

XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XII.- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XV.- La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

XVI.- Las demás que le otorguen su ley y otros ordenamientos legales.

Por disposiciones constitucionales eran asuntos que quedaban fuera de su competencia, y de los cuales no podría conocer la Comisión; los electorales, jurisdiccionales y laborales, mismas restricciones que fueron retomadas por la ley de la CNDH en su artículo 7, adicionando la de que tampoco conocería de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales y por ningún motivo podrá analizar cuestiones jurisdiccionales de fondo. Cabe hacer mención que dentro de la reforma de 2011, se eliminó la incompetencia de la CNDH para conocer de conflictos de carácter laboral, los que antes de dicha reforma no eran defendidos por este organismo. Asimismo debe entenderse que su labor es la defensa de los derechos humanos para que no sean vulnerados por autoridades, por lo tanto quedan excluidos conocer de conflictos entre particulares.

El procedimiento ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está descrito en el capítulo I “Disposiciones Generales” de su ley, artículos 25 a 66. De manera general cabe resaltar las siguientes características:

Facultados para presentar la denuncia. Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones. Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad. Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

Plazo y formas para la interposición de la queja. La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

Cabe hacer mención que la formulación de quejas y denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos, a manera de ejemplo específico los del juicio de amparo

La Comisión Nacional debe recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche. La queja respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

Desechamiento. Cuando la instancia sea inadmisibile por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

Previsiones. Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

En el supuesto de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

Admisión. Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma

comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.

En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

Desde el momento en que se admita la queja, se intentará el contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

Puede suceder que para la resolución de un asunto se requiera una investigación, en tal caso el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

I.- Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentaciones adicionales;

II.- Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;

III.- Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;

IV.- Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y

V.- Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

Pruebas y su valoración. Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el Título IV, Capítulo II de la respectiva ley.

Resoluciones: Recomendación o acuerdo de no responsabilidad.

Concluida la investigación, el Visitador General puede formular, según sea el caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad. En ellos se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado, mismo que será sometido al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

En caso de que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad, que debe contener los siguientes aspectos:

- I. Antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de derechos humanos.
- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquellas en las que se soporta la violación.
- III. Análisis de las causas de no violación a derechos humanos.
- IV. Conclusiones.

Los acuerdos de no responsabilidad son notificados de inmediato a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos involucrados y serán publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Cabe señalar que este tipo de acuerdos que expide la CNDH se refieren a casos específicos, por lo que no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole. Las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos; las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón. En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

La Comisión Nacional notificará inmediatamente a los quejosos los resultados de la investigación, la recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad. El Presidente de la Comisión Nacional deberá publicar, en su totalidad o en forma resumida, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso.

De las Inconformidades. Las inconformidades son procedimientos que se sustancian ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y pueden presentarse a través *de los recursos de queja y de impugnación*, y las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno.

El Recurso de Queja. Podrá ser promovido por los quejosos, o denunciantes que sufran un perjuicio grave, cuando:

Por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, y siempre que no exista Recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local. En caso de que el organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado.

El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito, o en casos de urgencia, oralmente o por cualquier medio de comunicación; en este supuesto, la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En dicho escrito o comunicación, deberán precisarse las omisiones o la inactividad del organismo estatal respectivo; acompañado de las pruebas documentales que lo

sustenten. La Comisión Nacional, antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las informaciones o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desecharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.

La Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la queja en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del recurso, formulando una Recomendación al organismo local, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido; o bien declarará infundada la inconformidad cuando considere suficiente la justificación que presenta ese organismo estatal. Este deberá informar en su caso, en un plazo no mayor de quince días hábiles, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha Recomendación.

El Recurso de Impugnación. Procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

El recurso de impugnación deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren necesarias.

El recurso de impugnación interpuesto contra una Recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local, deberá presentarse por escrito ante el organismo estatal de protección de derechos humanos que la hubiere formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el recurrente tuvo

conocimiento de la propia Recomendación. El citado organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes y deberá enviar con la instancia del recurrente un informe sobre la Recomendación que se impugna con los documentos justificativos que considere necesarios

Una vez que la Comisión Nacional hubiese recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y en caso necesario requerirá las informaciones que considere necesarias del organismo estatal respectivo, o de la autoridad correspondiente. Podrá desechar de plano aquellos recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes.

Admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad u organismo estatal contra el cual se hubiese interpuesto, según sea el caso, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta oportunamente, en relación con el trámite del recurso se presumirán ciertos los hechos señalados en el recurso de impugnación salvo prueba en contrario.

De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la Recomendación del organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiese formulado. Excepcionalmente y sólo cuando se considere que es preciso un período probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos organismos.

Un vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por:

- a) La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos.

- b) La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará a su vez, una Recomendación al organismo local.
- c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el organismo estatal respectivo.
- d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional, formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Otra de las obligaciones que tiene la Comisión Nacional es la de que su Presidente presentará anualmente ante los Poderes de la Unión, un informe sobre las actividades que haya realizado en el período comprendido entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto, comparecerá en el mes de enero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente, presentará el informe ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes.

Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y

municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos.

Estructura. De acuerdo con el artículo 5 de su ley la Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Asimismo la Comisión Nacional para el mejor desempeño de sus responsabilidades cuenta con un Consejo.

Del Presidente de la Comisión. (Título I, Capítulo II, Artículos. 9 a 16.) Para ser Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se deben reunir requisitos como, ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección; contar con experiencia en materia de derechos humanos, no desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación; ni desempeñar o haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; tener preferentemente título de licenciado en derecho.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de

Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales, gozan de fuero pues no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley. No obstante el Presidente de la Comisión Nacional podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente de la Comisión Nacional tiene las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
- II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- IV. Distribuir y delegar funciones en los términos del Reglamento Interno;
- V. Presentar anualmente a los Poderes de la Unión, un informe de actividades, en los términos del artículo 52 de su Ley.
- VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con

instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;

VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitantes;

VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país;

IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma; y

X. Las demás que le señalen su ley y otros ordenamientos.

De la integración y facultades del Consejo. (Título I, Capítulo II, Artículos. 9 a 16.) El Consejo está integrado por diez personas que deben gozar de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos, cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios.

La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación de los consejeros. Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo Consultivo. A excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de octubre, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Para el

caso de que existan más de dos consejeros con la misma antigüedad, será el propio Consejo quien proponga el orden cronológico que deba seguirse.

El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

- I.- Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;
- II.- Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
- III.- Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;
- IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a los Poderes de la Unión;
- V.- Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y
- VI.- Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes. Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos 3 miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

La Secretaria Ejecutiva. (Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Título I, Capítulo IV, Artículos 21-22.). El Titular de la Secretaría Ejecutiva deberá reunir para su designación, los siguientes requisitos: Ser

ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; gozar de buena reputación; y ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento.

La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales;

II.- Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos;

III.- Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos;

VI.- Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional; y

VII.- Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.

Los Visitadores. (Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Título I, Capítulo V, Artículos 23-24.) Los Visitadores Generales de la Comisión Nacional deberán reunir para su designación, los siguientes requisitos: Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento; tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos; y ser de reconocida buena fama.

Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;

II.- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;

III.- Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;

IV.- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y

V.- Las demás que le señale la ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación.

Las cinco visitadurías que actualmente funcionan de acuerdo con la CNDH, tienen encomendadas las siguientes funciones: ¹³¹

Primera Visitaduría General. Conoce e investiga las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos Humanos cometidas por autoridades de carácter federal, realizando las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; pero en caso de no ser así, formular los proyectos de Recomendación correspondientes. Tiene bajo su responsabilidad la administración de tres Programas Especiales: el de

¹³¹ <http://www.cndh.org.mx/node/20>

Presuntos Desaparecidos; el de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia; y el de Atención a Víctimas del Delito.

Segunda Visitaduría General. Se encarga de la atención de quejas en las que se desprenden presuntas violaciones de derechos humanos atribuibles a autoridades tales como: Administración General de Aduanas, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, CONACULTA, Ferrocarriles Nacionales, Instituto Federal Electoral, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Petróleos Mexicanos, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Procuraduría Federal del Consumidor, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Economía, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Marina, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Servicio Postal Mexicano, Sistema de Administración Tributaria, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entre otras. De igual manera estudia de quejas de casos de grupos de la tercera edad y personas que sufren algún tipo de discapacidad y está a cargo del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Tercera Visitaduría General. A dicha Visitaduría General le corresponde conocer, analizar e investigar las quejas relacionadas con hechos violatorios a derechos humanos que puedan ocurrir en reclusorios y centros de internamiento de menores; cometidos por autoridades federales. Además tiene comisionadas las siguientes funciones:

- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país
- Gestionar ante las autoridades competentes, las solicitudes de beneficios de libertad anticipada, modificación de la pena de prisión y traslados penitenciarios, presentadas por los reclusos del fuero federal que cumplen con los requisitos legales establecidos.
- Orientar jurídicamente a mexicanos reclusos en establecimientos carcelarios del extranjero que desean compurgar su pena en centros de reclusión del país.
- Realizar las gestiones necesarias para evitar la ejecución de connacionales que se encuentran sentenciados a la pena de muerte en el extranjero y vigilar que tanto ellos como sus familiares reciban asesoría jurídica.

Cuarta Visitaduría General. En febrero de 1998 comenzó a operar la Cuarta Visitaduría General, especializada en la protección, defensa, promoción y difusión de los derechos humanos de los pueblos indígenas del país, y cuyo objeto fue impulsar las acciones para fortalecer el respeto a los derechos, cultura y tradiciones de los pueblos indígenas.

La Cuarta Visitaduría General tiene a su cargo: La Promoción de los derechos humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, la Gestión de Beneficios de Libertad Anticipada para Indígenas, los Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Quinta Visitaduría General. Creada el 3 de enero de 2005, es responsable del Programa de Atención a Migrantes, del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos y, desde noviembre de 2007, del Programa contra la Trata de Personas.

CAPÍTULO IV

LA EFICACIA EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS VÍA JUICIO DE AMPARO

4.1. La reforma del 6 de junio de dos mil once.

Previo a hacer el análisis de la fuente del problema que da lugar a la presente tesis, es necesario hacer el estudio de la materia de las reformas que nos ocupan.

Esta primera reforma se refiere primordialmente al juicio de amparo, que como ha quedado manifiesto en los marcos histórico, conceptual y teórico, ha sido la institución protectora de derechos fundamentales, la cual se fortalece ampliándose su procedencia respecto de cualquier acto u omisión de las autoridades del Estado, y por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Se trata de una reforma integral pues también hubo reformas al procedimiento de amparo contenido en el artículo 107 constitucional.

Sus antecedentes legislativos son los siguientes: ¹³²

1. La Iniciativa fue presentada en sesión ordinaria celebrada en el Senado de la República el día 19 de marzo de 2009, por los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Fernando Castro Trenti y Pedro Joaquín Coldwell, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, y René Arce Islas, integrante del Grupo Parlamentario del PRD como; “Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 constitucionales.”

¹³² Gaceta Parlamentaria, número 3156-IX, año XIV, martes 7 de diciembre de 2010. Anexo IX. [En línea] Disponible: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/61/2010/dic/20101207-IX.pdf>. Vid. Anexo I.

2. El dictamen de primera lectura fue presentado el 8 de diciembre de 2009. (Con dispensa de segunda lectura).¹³³ Dicho dictamen fue puesto a discusión y presentado en sesión ordinaria celebrada en el Senado de la República el 10 de diciembre de 2009, el Pleno del Senado de la República aprobó el dictamen de proyecto de decreto por 96 votos.¹³⁴ Acto seguido se turnó a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso a) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. La minuta¹³⁵ fue presentada en sesión de la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2009, y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

4. En sesión ordinaria celebrada en la Cámara de Diputados el día 7 de diciembre de 2010, el pleno aprobó el dictamen de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos constitucionales en materia de amparo, aprobado por 361 votos en pro y 4 en contra.

5. Se devolvió a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la Constitución.

6. La minuta fue recibida en la Cámara de Senadores el 9 de diciembre de 2010, y se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

7. El nuevo dictamen a discusión fue presentado en la Cámara de Senadores el 13 de diciembre de 2010, donde el proyecto de decreto fue aprobado por 90 votos en pro, pasó a las legislaturas de los estados para su votación.

¹³³ Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. A propuesta del Presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen. Artículo 195, 1., del Reglamento del Senado de la República.

¹³⁴ Se requiere el voto de 2/3 partes de los miembros presentes en las votaciones de ambas cámaras

¹³⁵ Al remitirse el dictamen a la cámara revisora éste se convierte en minuta.

8. Una vez que fue aprobado por la mayoría de las legislaturas de los estados se hizo la declaratoria de aprobación del decreto en la Comisión Permanente el 4 de mayo de 2011 y se remitió al ejecutivo federal para sus efectos constitucionales.

9. Se publicó en el diario oficial de la federación el 6 de Junio de 2011.

4.1.1. Exposición de motivos.

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 constitucional, y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia se sustenta en la fracción XXX del artículo 73, en relación con el artículo 135, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las consideraciones que el legislador hizo valer para motivar la reforma, de acuerdo con la minuta,¹³⁶ parten del propósito de realizar una transformación integral al juicio de amparo como el instrumento de control constitucional más importante del orden jurídico mexicano, y que tiene como objetivo fortalecer y perfeccionar al Poder Judicial de la Federación y consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, al efecto propone reformar los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La exposición de motivos reconoce la necesidad de armonizar el juicio de amparo con las transformaciones de diversas instituciones, pretendiendo orientar la competencia federal y las locales para así lograr su complementariedad.

- Se propone ampliar el objeto del juicio de amparo integrando a su ámbito de protección a los “derechos fundamentales” contenidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

¹³⁶ Gaceta parlamentaria número 3156-IX, año XIV, 7 de diciembre de 2010. Anexo IX.

- Una importante y trascendente propuesta se refiere a la posibilidad para resolver en amparo, además de controversias suscitadas por normas generales, por omisiones en que incurra la autoridad.
- Además se explica que la protección de derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social.
- Del mismo modo se obliga a tomar en cuenta los criterios emitidos por los órganos internacionales y regionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano forme parte.

En lo que toca a la reforma de estudio se establece la atribución de los tribunales de la federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones en que ésta incurra.

De manera concluyente podemos afirmar que la exposición de motivos de esta reforma se vierte a explicar la hecha al artículo 103 constitucional como parte de un proyecto integro a fin de fortalecer al Poder Judicial de la Federación, sin embargo la explicación de los propósitos y alcances de la reforma al artículo en estudio, los vendremos a encontrar en la otra reforma parte del proyecto, la de los derechos humanos, que se estudia en éste mismo Capítulo.

4.1.2. Contenido de la reforma.

Atendiendo al decreto publicado el 6 de junio de dos mil once por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos decir que el contenido es el siguiente:

- Se reforma el artículo 94, para modificar el párrafo ubicado actualmente en octavo lugar; se incorpora un nuevo párrafo para quedar

en séptimo lugar y se incorpora otro nuevo párrafo para quedar en noveno lugar.

- Se reforma el artículo 103.
- Se reforma el artículo 104.
- Se reforma el artículo 107 de la siguiente manera: el párrafo inicial; las fracciones I y II; el inciso a) de la fracción III; las fracciones IV, V, VI y VII; el inciso a) de la fracción VIII; las fracciones IX, X, XI, XIII, XVI y XVII y se deroga la fracción XIV.

En lo particular a la reforma que nos atañe, la del artículo 103, a continuación se pone a la vista en un cuadro comparativo, en el que en primer término aparece el texto del artículo antes de su reforma, y en segundo lugar el texto producto de la reforma.

TEXTO ANTERIOR	TEXTO DEL DECRETO DE REFORMA DEL 6 DE JUNIO DE 2011
<p>Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:</p>	<p>Art. 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite</p>
<p>I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.</p>	<p>I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución , así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;</p>

<p>II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y</p>	<p>II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y</p>
<p>III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.</p>	<p>III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.</p>

De la confrontación del texto de ambos artículos podemos obtener las siguientes observaciones:

1. Se sustituye la expresión leyes federales por la de normas generales.

2. La procedencia del amparo, además de controversias suscitadas por normas generales, será también por omisiones en que incurra la autoridad. Es decir se amplía de actos (*facere*) a omisiones (*non facere*) en el cumplimiento de las obligaciones del Estado, y sus autoridades, para la protección de derechos humanos.

3. Puntualiza que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite, por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección, así como por los contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

4. Se puede obtener protección a los “derechos humanos”, y sus garantías contenidas en los instrumentos internacionales ratificados por

el Estado Mexicano, ampliando el marco de derechos salvaguardados, para así colaborar a un mejor defensa de ellos.

El cambio más significativo que propone la reforma fue el relativo al objeto de protección del juicio de amparo. Hasta antes de la reforma, como se estudió en el marco conceptual, el mismo fue limitado a las denominadas garantías individuales que originalmente, quedaron establecidas desde la de 1857 y fueron refrendadas, en lo substancial, en la de 1917.

La extensión del juicio de amparo a la protección de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales sucedió, ante todo, por las interpretaciones que se da al artículo 133 constitucional y la denominada supremacía constitucional, que consagra los instrumentos internacionales como Ley Suprema de la Unión.

La reforma propone extender la protección a la materia de los derechos humanos y constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de control de la constitucionalidad de las actuaciones de las autoridades del Estado, ampliando el objeto de protección y extendiendo la materia de vigilancia o todos los instrumentos internacionales de los que nuestro país forma parte.

El legislador encuentra como solución al problema de la violación o falta de protección de los derechos humanos por parte de las autoridades del Estado Mexicano, que mediante el juicio de amparo se protejan de manera directa, además de las garantías que tradicionalmente preveía nuestra Constitución, los derechos contenidos en los tratados internacionales que ha suscrito México; que de acuerdo con el artículo 133 forman parte de la Ley Suprema de la Unión. En lo sucesivo habrá de darse un desarrollo explícito al contenido de tales pactos internacionales a los cuales deberán subordinar sus actuaciones las autoridades.

Por lo que toca a los derechos económicos sociales y culturales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, debe

precisarse que el estudio que se haga de ellos, involucra la necesidad de transformar la noción y tutela de los mismos, pues en la práctica han sido vistos simplemente como normas propositivas para el Estado y no como verdaderos derechos exigibles de manera individual o colectiva. Esa protección de los derechos humanos es independiente de su carácter individual o social, es la defensa de derechos humanos como subjetivos individuales o subjetivos colectivos. Lo anterior adquiere especial significación en lo que se refiere a la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y el papel que los juzgadores de amparo tendrán para maximizar su efectividad jurídica para beneficio de los gobernados.

Al establecerse en el artículo 103 constitucional la facultad para resolver en amparo no sólo por normas generales y actos de autoridad sino también por omisiones, se ha experimentado un avance en la protección de los derechos humanos, sobre todo por lo toca a los derechos sociales que dada su naturaleza es el principal medio de violación. De ahí lo benéfico de la reforma cuando ha adicionado al artículo 103 constitucional ciertos elementos encaminados a cumplir estos objetivos.

Creemos poder afirmar que este proyecto reconoce la progresividad, de los derechos humanos y la importante labor del Poder Judicial de la Federación como protector, garante, defensor e intérprete de su contenido, a fin de dotar a estos derechos de plena efectividad jurídica.

4.1.3. Disposiciones transitorias.

La reforma contiene un apartado de artículos transitorios, el cual se compone de cuatro dispositivos cuyo contenido sintetizaremos en los siguientes términos.

El primero ordena que el decreto entre en vigor a los 120 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El segundo señala que el Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del decreto. A partir de este punto debemos comentar que entre esas reformas legales señaladas como necesarísimas está la de expedir una Ley de Amparo, que cabe aclarar, debía de publicarse dentro de la primera mitad del mes de octubre de dos mil once, lo que no sucedió, y más aún concluido el año dos mil once no se hizo ninguna publicación de una nueva Ley de Amparo.

El tercero refiere los efectos del tránsito y aplicación de la reforma para los juicios de amparo respecto de aquellos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto, que continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo por lo que se refiere a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo.

El cuarto, va relacionado con el punto anterior, para la integración de jurisprudencia por reiteración 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.

4.1.4. Vacatio legis y vigencia.

Ambos términos están relacionados con la validez del derecho en el tiempo, como norma que obliga a sus destinatarios. La vigencia es la última fase del proceso legislativo y por la cual culmina, indica el momento a partir del cual una ley que ha sido publicada con todas las formalidades debidas se convierte en una norma cuya observación es obligatoria para determinados sujetos.¹³⁷

El periodo que media entre la publicación de la ley y su entrada en vigor suele ser llamado en la doctrina como *vacatio legis*, tiende a responder a la idea

¹³⁷ Vid. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO pp. 2043 y 2044

que debe haber un término durante el cual quienes quedarán obligados por la ley puedan darse por enterados de la misma y consecuentemente obedecerla, o como en este caso, para que se puedan tomar todas las medidas pertinentes de hecho o de derecho que permitan que se cumpla con la norma.

Ahora bien en la reforma de mérito claramente se apartan dos artículos transitorios, el primero y el segundo, que son los que al respecto nos interesan:

Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los 120 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente Decreto.

Previo al inicio de la vigencia nos encontramos con una *vacatio legis* de 120 días, en los que el legislador debió hacer, principalmente la adecuación normativa idónea a la ley reglamentaria de los artículo 103 y 107 constitucional (Ley de Amparo).

4.2. La reforma del 10 de junio de dos mil once.

Esta segunda reforma guarda íntima relación con la anterior por la ampliación de los derechos, asociada a la obligación expresa de observar y cumplir los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano. Está en la mira hacia la eficacia de esos derechos, procura y aspira al progreso de la sociedad y al desarrollo de cada persona como individuo y como miembro del género humano. Además para responder a la imperante necesidad de profundizar en la defensa de los tratados internacionales de los que el México es parte y en que se reconocen derechos humanos.

Los cambios que la reforma de 10 de junio realiza, y por los cuales se ha estimado aporta a la protección de los derechos humanos, son:

- 1) El reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos.

2) La expresión clara del principio *pro homine* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

3) Cambiar el término individuo por el de persona.

4) Explicitación del derecho a gozar de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en todos los tratados internacionales que haya ratificado México, así como de las garantías para su protección.

5) Incorporación de la interpretación conforme a la Constitución, y a los tratados internacionales en la aplicación de las normas de derechos humanos.

6) Instituir que la organización del sistema jurídico deberá estar basada en el respeto a los derechos humanos.

Sus antecedentes legislativos son los siguientes.¹³⁸

1. La cámara de origen es la Cámara de Diputados, en la que varios diputados de los diferentes grupos parlamentarios de la LX Legislatura presentaron ante la asamblea de la Cámara, varias iniciativas que modifican la denominación del Capítulo I y reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, que fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos para su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

2. Como ya se dijo el dictamen considera varias iniciativas que de acuerdo a nuestras fuentes son las siguientes:¹³⁹

¹³⁸ <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/proceso%20legislativo%20amparo.pdf> 13:07 horas del 08 de Diciembre de 2011 y http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/minutaslxi.php?comt=30&edot=T 14:032 horas del 08 de Diciembre de 2011

¹³⁹ ídem

a) Iniciativa presentada por el diputado Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (Alternativa) el 21 de noviembre de 2006.

b) Iniciativa presentada por la diputada Gloria Lavara Mejía (PVEM) el 7 de diciembre de 2006.

c) Iniciativa presentada por el diputado Édgar Mauricio Duck Núñez (PAN) el 21 de diciembre de 2006.

d) Iniciativa presentada por el diputado César Horacio Duarte Jáquez (PRI) a nombre propio y de la diputada Elizabeth Morales García (PRI), el 08 de febrero de 2007.

e) Iniciativa presentada por el diputado Pablo Leopoldo Arreola Ortega (PT) a nombre del Grupo Parlamentario del PT, 27 de febrero de 2007.

f) Iniciativa presentada por el diputado Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante (PRI) el 29 de marzo de 2007.

g) Iniciativa presentada por la diputada Dora Alicia Martínez Valero (PAN) el 25 de abril de 2007.

h) Iniciativa presentada por la diputada Alliet Mariana Bautista Bravo (PRD) el 25 de abril de 2007.

i) Iniciativa presentada por la diputada Maricela Contreras Julián (PRD) a nombre del diputado Gerardo Villanueva Albarrán (PRD) el 11 de julio de 2007.

j) Iniciativa presentada por el diputado Gerardo Villanueva Albarrán (PRD) 25 de julio de 2007.

k) Iniciativa presentada por el diputado José Gildardo Guerrero Torres (PAN) el 6 de septiembre de 2007.

l) Iniciativa presentada por el diputado Francisco Fraile García (PAN) el 11 de octubre de 2007.

m) Iniciativa presentada por la diputada Aurora Cervantes Rodríguez (PRD) el 16 de octubre de 2007.

n) Iniciativa presentada por el diputado Juan Manuel San Martín Hernández (PRD) el 16 de octubre de 2007.

ñ) Iniciativa presentada por la diputada Holly Matus Toledo (PRD) el 8 de noviembre de 2007.

o) Iniciativa presentada por el diputado Obdulio Ávila Mayo (PAN) el 29 de noviembre de 2007.

p) Iniciativa presentada por el diputado Juan Enrique Barrios Rodríguez (PAN) el 4 de diciembre de 2007.

q) Iniciativa presentada por la diputada Patricia Obdulia de Jesús Castillo Romero (Convergencia) el 13 de diciembre de 2007.

r) Iniciativa presentada por el diputado Carlos Madrazo Limón (PAN) el 13 de diciembre de 2007.

s) Iniciativa presenta por el diputado Pablo Leopoldo Arreola Ortega (PT) el 20 de enero de 2008.

t) Iniciativa presentada por el diputado Adolfo Mota Hernández (PRI) el 16 de enero de 2008.

u) Iniciativa presentada por la diputada Rosa Elva Soriano Sánchez (PRD) el 5 de febrero de 2008.

v) Iniciativa presentada por el diputado Leonardo Magallón Arceo (PAN) el 30 de abril de 2008.

w) Iniciativa presentada por la diputado Irene Aragón Castillo (PRD) el 30 de abril de 2008.

x) Iniciativa presentada por la diputada Ruth Zavaleta Salgado (PRD) el 14 de mayo de 2008.

y) Cuatro iniciativas presentadas por diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, PRI, PT, de Convergencia, Alternativa y Nueva Alianza, el 24 de abril de 2008.

z) Iniciativa presentada por legisladores de diversos Grupos Parlamentarios el 24 de abril de 2008.

aa) Iniciativa presentada por la diputada Adriana Díaz Contreras (PRD) el 11 de junio de 2008.

ab) Iniciativa presentada por la diputada Beatriz Collado Lara (PAN) el 27 de agosto de 2008.

ac) Iniciativa presentada por el diputado Alejandro Chanona Burguete (Convergencia) el 30 de julio de 2008.

3. El 23 de abril de 2009, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, después de analizar las distintas iniciativas, aprobaron por unanimidad el dictamen con "Proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

4. El 23 de abril de 2009, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma los artículos 1, 11, 33, 89 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviándolo al Senado para sus efectos constitucionales. Proyecto de decreto aprobado por 287 votos en pro y 1 en contra.

5. El 28 de abril de 2009, la mesa directiva de la Cámara de Senadores turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos la minuta antes mencionada, para su análisis, estudio y elaboración de dictamen.

6. El 7 de abril de 2010, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos con opinión de la Comisión Especial de Reforma del Estado del Senado, emitieron dictamen favorable con modificaciones a los artículos 1, 11, 33, 89 y 102; asimismo incorporaron reformas a los artículos 3, 15, 18, 29, 97 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. El día siguiente, 8 de abril de 2010, la Asamblea del Senado aprobó el dictamen señalado en el párrafo anterior, enviándolo a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales. Proyecto de decreto aprobado por 80 votos en pro, 1 en contra y 2 abstenciones.

8. Se devolvió a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso e) del artículo 72 constitucional. El 13 abril de 2010, la presidencia de la mesa directiva de la Cámara de Diputados turnó la minuta referida a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos para su dictamen.

9. El 21 de abril de 2010, la mesa directiva de la Comisión de Derechos Humanos sostuvo una reunión con diversas agrupaciones promotoras de los derechos humanos para recibir sus opiniones sobre la minuta. El 8 de junio de 2010 se convocó a una reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con la participación de diversos especialistas quienes expusieron sus opiniones respecto a las minutas en materia de derechos humanos y amparo.

10. El 19 de octubre de 2010, en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, se acordó la integración de un grupo plural de legisladores, uno por cada grupo parlamentario representado en las

comisiones y los presidentes de éstas. En este grupo se acordó buscar un acercamiento con los senadores de las comisiones dictaminadoras para conocer sus opiniones acerca de las reservas manifestadas por distintos integrantes de las comisiones unidas. El 17 de noviembre y el 8 de diciembre de 2010, dicho grupo se reunió con los senadores: Santiago Creel Miranda, Alejandro Zapata Perogordo, Pedro Joaquín Coldwell y Pablo Gómez Álvarez, con la finalidad de intercambiar opiniones. De esos intercambios resultó el documento de trabajo que se presentó como base para la discusión en comisiones unidas durante la sesión permanente de fecha 13 de diciembre de 2010.

11. El dictamen fue puesto a discusión presentado en la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2010 y aprobado por 361 votos en pro. Se devolvió a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la Constitución.

12. En sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 1 de febrero de 2010, la mesa directiva turno la minuta referida a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, para su estudio y dictaminación. El 16 de febrero de 2011 se recibió opinión de la Comisión de Reforma del Estado.

13. El dictamen fue puesto a discusión presentado en la Cámara de Senadores el 8 de marzo de 2011, y aprobado por 106 votos en pro. Así mismo se aprobó acuerdo proponiendo a la Cámara de Diputados turnar a las legislaturas de los estados las modificaciones aprobadas por ambas.

14. En consecuencia se remitió el Proyecto de decreto aprobado por ambas Cámaras del Congreso de la Unión a las legislaturas de los estados para los efectos del inciso e) del artículo 72 y del artículo 135 de la Constitución. Reunidos el número de votos necesarios por la mayoría de las legislaturas de los estados, para la aprobación de la reforma constitucional, se hizo la

declaratoria de aprobación del decreto, realizada en la Comisión Permanente el 4 de mayo de 2011.

15. Se remitió al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales. Publicado en el diario oficial de la federación el 10 de junio de 2011.

4.2.1. Exposición de motivos.

En primer término el dictamen se dedica a hacer la aclaración de que el mismo se formó de varias otras propuestas, a las cuales ya se hizo mención en el apartado preliminar, lo anterior, podemos concluir, evidenciaba una preocupación constante en la materia y que exigía esta reforma. Enseguida nos aproximaremos a describir las consideraciones conducentes sobre la reforma de estudio, basándonos en el proyecto de dictamen correspondiente.¹⁴⁰

La primera consideración, se refiere a la necesidad de incluir en la Constitución el concepto de “Derechos Humanos” y con ello señalar su carácter de derechos diferentes a los otorgados por el Estado, pues a este les corresponde solamente reconocerlos y protegerlos,¹⁴¹ necesidad que ya hemos analizado a través de los diferentes marcos de este trabajo.

De acuerdo con el dictamen la terminología utilizada por nuestra Constitución, cuando habló de garantías individuales se refería únicamente a los derechos otorgados por la misma, lo que distó mucho de concordar con este reconocimiento universal de los derechos humanos hecho en los instrumentos jurídicos internacionales, los cuales ofrecen mayor protección a la persona, según el mismo documento más que una modificación a los términos se trata de un cambio conceptual del sistema jurídico.

¹⁴⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos. [En línea] Disponible: <http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf09/sam/DICTAMENFINALDH.doc>

¹⁴¹ *Ibidem* p. 9.

La segunda consideración describe a la necesidad de actualizar nuestra Constitución para incorporar el derecho internacional de los derechos humanos.¹⁴² Tomando en cuenta que pese a múltiples reformas de que ha sido objeto la Constitución no estaba totalmente de acuerdo con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que han provocado una transformación en la concepción y entendimiento de los derechos de la persona humana. En opinión de los autores de las iniciativas y de la minuta en estudio, “existe la necesidad de armonizar la norma fundamental bajo los más altos estándares del derecho internacional de protección a la dignidad de la persona humana”.¹⁴³

La tercera consideración hace referencia a la necesidad de homologar la Constitución con el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales suscritos y reconocidos por nuestro país,¹⁴⁴ debiendo abarcar como consecuencia también los mecanismos de protección. Punto con el que concordamos totalmente en el entendimiento de que los derechos humanos tienen un carácter exigible y corresponde a la Constitución establecer mecanismos y garantías de eficacia.

En la reforma que se analiza, también se incluyen diversas propuestas a modificar otros preceptos constitucionales, pero todas dirigidas precisamente a fortalecer nuestros sistemas tutelares de derechos humanos, en especial el juicio de amparo como medio de control constitucional, antes de garantías individuales, ahora defensor de los derechos humanos. Vale la pena decir que también se propone fortalecer los organismos de protección de los derechos humanos de carácter no jurisdiccional como son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales.

¹⁴² *Ibidem* p. 10

¹⁴³ *Ídem*

¹⁴⁴ *Ídem*

4.2.2. Contenido de la reforma.

El contenido de la reforma de acuerdo con el “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos” es el siguiente:

Se modifica:

- la denominación del Capítulo Primero del Título Primero;
- el primero y quinto párrafos del artículo 1;
- el segundo párrafo del artículo 3;
- el primer párrafo del artículo 11;
- el artículo 15;
- el segundo párrafo del artículo 18;
- el primer párrafo del artículo 29;
- el primer párrafo del artículo 33;
- la fracción décima del artículo 89;
- el segundo párrafo del artículo 97;
- el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102;
- el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105;

Se adicionan:

- dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden;
- un nuevo párrafo segundo al artículo 11;
- los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29;
- un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden;
- nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B;

Ahora bien en la reforma de estudio y con el fin de apreciar los cambios hechos por el legislador al texto constitucional, se ofrece un cuadro comparativo que da la posibilidad de contrastar el texto anterior y el reformado.

TEXTO ANTERIOR	TEXTO DEL DECRETO DE REFORMA DEL 10 DE JUNIO DE 2011
<p style="text-align: center;">Capítulo I De las Garantías Individuales</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías</p>
<p>Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.</p>	<p>Art. 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 establece.</p>
<p>No existía el párrafo.</p>	<p>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.</p>

<p>No existía el párrafo.</p>	<p>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.</p>
<p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p>	<p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p>
<p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>	<p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>

Como se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero **de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** para quedar *“De los Derechos Humanos y sus Garantías”*; el dictamen se dedica a explicar la pertinencia del cambio de denominación en los siguientes términos:

“Mantener sólo la denominación del capítulo relativo a las “Garantías Individuales” en nuestra Carta Magna pareciera no ser lo más adecuado, más aún cuando este capítulo ha tenido múltiples reformas.

Estas comisiones unidas coinciden con la propuesta de cambiar la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución, “De los Derechos Humanos”, porque fortalece la connotación jurídica del término y favorece la armonía con el derecho internacional. Sin embargo, se estima conveniente que en tal denominación sean consideradas las garantías también, para lo que se propone que dicho capítulo se denomine “*De los Derechos Humanos y sus garantías*”. 145

Ahora bien de la transcripción de los párrafos anteriores nos permitimos interpretar que en principio la adecuación del Título Primero, Capítulo Primero, de la Constitución fue concebido por el legislador dentro del dictamen de proyecto como una adecuación terminológica, según se puede leer en párrafos anteriores, y coincidimos del todo en ello, pero si bien es cierto es para dar coherencia al contenido al texto constitucional, debemos de reconocer el alcance más amplio, generoso y benéfico que implica la expresión “derechos humanos” y no menos cierto es que al conservar el término garantías se está distinguiendo entre dos figuras jurídicas diferentes en cuanto a su aplicación, por lo tanto la claridad del texto también implica una claridad conceptual que tiene aplicación práctica al establecer que el Estado solo puede reconocer los derechos humanos y otorgar garantías para su defensa y protección, no confundiendo las garantías otorgadas por la Constitución como los derechos humanos, de ser ése el caso el Estado condicionaría su reconocimiento y peor aún condicionaría el otorgamiento de garantías al texto legal como anteriormente sucedía.

En el marco histórico abordamos un punto sobre la interpretación que se hacía entre el sentido y las corrientes jurídicas que siguieron los textos constitucionales de 1857 y 1917, el dictamen no omite reparar en ese punto al tenor siguiente:

¹⁴⁵ *Ibíd*em p. 12.

“Cabe señalar que frecuentemente surge la discusión acerca de la diferencia que hay entre derechos humanos y garantías individuales. Y esto pareciera una discusión estéril, ya que en la teoría constitucional, todas las garantías individuales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son garantías, es decir, los derechos consagrados en los primeros 29 artículos constitucionales son considerados garantías individuales.”¹⁴⁶

Los asambleístas recurren al argumento de la historia constitucional mexicana, diciendo que el reconocimiento y protección de los “derechos fundamentales” ha sido un propósito siempre presente en los textos constitucionales, de manera concreta en la de 1857, en la que se logró que por primera vez que en un documento constitucional mexicano se colocara dentro del Capítulo Primero, un amplio catálogo de derechos denominados en aquel entonces, “Derechos del Hombre”, entendiéndose por éstos las mínimas atribuciones reconocidas por el Estado Mexicano a todo individuo que se encontrara en territorio nacional a través del artículo 1. Al mismo tiempo opina que si el Constituyente del 1917, retomó por completo este catálogo “y optó por el término “garantías individuales”, esto no se hizo con la intención de consagrar algo distinto a derechos, sino con el fin de subrayar su carácter vinculatorio, obligatorio y protector”.¹⁴⁷ Por lo que se dedica a afirmar que la minuta no se aparta de la original intención del constituyente, y en cambio, aporta mayor claridad y mayor armonía con el derecho internacional de los derechos humanos. Para las comisiones dictaminadoras, la propuesta de cambiar dicha denominación resulta digna, estando en la mira de que se incorporan y elevan a rango constitucional los derechos humanos y su protección.

Así debemos de tener claro que en primer término la Constitución reconoce los derechos humanos, y al preguntarnos cuáles, tengamos claro que aquellos que están contenidos en la norma fundamental y en los tratados internacionales que para su efectividad siguen manteniendo sus garantías y el juicio de amparo.

Por otra parte, pero en el mismo sentido de nuestro análisis, el nuevo texto del artículo 1 constitucional reconoce que todas las personas gozarán de los

¹⁴⁶ *Ibidem* p. 11.

¹⁴⁷ *Vid. ídem.*

derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos celebrados por el Estado Mexicano y establece que todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo el Estado deberá prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.

A través de estas reformas se pretende generar un sistema más amplio, integral y de mayor efectividad para la protección de los derechos humanos. De acuerdo con el dictamen las iniciativas están orientadas a llevar a cabo las siguientes modificaciones constitucionales:¹⁴⁸

a) Modificar la denominación del Capítulo I, del Título Primero de Constitución la Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de incluir el término de “*derechos humanos*”.

b) Fortalecer el reconocimiento de los derechos humanos como derechos inherentes al ser humano y por lo tanto hacer manifiesto el deber de protegerlos por parte del Estado.

c) Hacer efectiva la aplicación de los derechos humanos tutelados en los tratados internacionales.

d) Revisar la jerarquía constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

e) Fortalecer los mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos, ampliando la competencia en materia de juicio de amparo.

En el análisis que realizamos y que se refiere al artículo 1 constitucional sostenemos, al igual que el reformador constitucional, es donde se encuentra el

¹⁴⁸ Vid *Ibidem* p. 8 y 9.

corazón de la reforma, se trata de un cambio conceptual al orden jurídico y un fortalecimiento garantista y protector de la Constitución, hoy día se reconocen explícitamente los derechos humanos como derechos inexorables, a los que se dota de protección constitucional.

La reforma al reconocer los derechos humanos, dándoles carácter constitucional, sin distinción de derechos de ningún tipo, provoca que se consideren incluidos tanto los que se encuentran expresamente reconocidos en el texto constitucional como los consagrados en los tratados internacionales de los que México es parte. Consecuentemente, como afirma el propio reformador, con este reconocimiento se impide crear derechos de primera y segunda categoría, según estén o no en la Constitución, como ocurría anteriormente.

La consecuencia de hacer las modificaciones estudiadas al primer párrafo del artículo 1 constitucional es que las normas de derechos humanos establecidas en los tratados internacionales adquieren reconocimiento expreso protección constitucional. En ese sentido el constituyente permanente ha resuelto que el mecanismo conforme al que se resolverán los posibles conflictos de normas y en general el sistema de defensa de los derechos humanos no será otro distinto al juicio de amparo, a través de la reforma del 6 de junio, que se puede llamar hermana de ésta.

Pero al mismo tiempo prevé, en el texto que conforma el segundo párrafo de ese artículo 1, que a las normas de derechos humanos se interpretarán de conformidad con dos principios que regirán a la norma fundamental y los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que México es parte, bajo el *“Principio de Interpretación Conforme”* y otro que es el *“Principio Pro Homine”*.

El segundo párrafo del nuevo artículo 1, se acoge el principio de *“interpretación conforme”*, según el argumento esgrimido en el dictamen, este principio resulta el más adecuado para llevar a cabo una armonización del derecho interno con las disposiciones internacionales, el principio de

“interpretación conforme” da una aplicación subsidiaria del ordenamiento internacional en el orden interno, con el objeto de llenar las lagunas existentes, sin que ello pueda significar, en ningún momento, la derogación o desapplicación de normas internas.

“Este sistema no atiende a criterios de supra-subordinación y tampoco implica un sistema de jerarquía de normas que no se considera conveniente modificar sino que, a través del principio de subsidiariedad, se abre la posibilidad de que el intérprete de la (Poder Judicial de la Federación) pueda acudir a las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales de los que México sea parte, para ofrecer una mayor garantía a las personas.

“La “interpretación conforme” operará como una cláusula de tutela y garantía de los derechos, recurriéndose a las normas de los tratados internacionales de derechos humanos sólo cuando haya necesidad de interpretación de los derechos constitucionalmente reconocidos, logrando al efecto que se logre una ampliación en la protección de los derechos humanos.”¹⁴⁹

La introducción de la figura de “interpretación conforme”, deja en manos del Poder Judicial de la Federación hacer efectivamente aplicables los tratados y convenios de derecho internacional suscritos por México, con el objeto lograr la armonía entre las normas internacionales y las internas, para fortalecer, restaurar y dar plena coherencia al sistema de protección de derechos en la Constitución.

Además para el reconocimiento pleno de los derechos humanos, se introdujo un nuevo tercer párrafo del artículo 1, que consagrara la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El dictamen discurre en señalar qué se entiende por cada uno de estos principios, y que a continuación también se analizan. ¹⁵⁰

A. Universalidad. Es concebida como el que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual. Es el principio fundamental

¹⁴⁹ Ibídem pp. 14 y 15

¹⁵⁰ Vid. Ibídem p. 16 y 17

por el que se busca igualdad y dignidad en todas las personas y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, aplicación o restricción de un derecho, se evite cualquier discriminación. La falta de respeto de los derechos humanos de un individuo provoca el mismo efecto que la falta respecto de cualquier ser humano, sin tomar en cuenta su género, raza, origen étnico, nacionalidad o cualquier otra característica.

B. Interdependencia. Cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal modo que el reconocimiento de un derecho humano, al igual que su ejercicio, implica inexcusablemente que se respeten y proteja la multiplicidad de derechos que se encuentran interrelacionados; por esta razón si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano. A través de este principio se está ordenando una orientación clara para las autoridades, por lo “que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.”¹⁵¹

C. Indivisibilidad. Éste se refiere a que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, bien sean civiles, culturales, económicos, políticos o sociales, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Por lo tanto no se puede reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos. De esta forma se consigue que la protección se haga de manera cabal, evitando el riesgo de que por interpretación se transija en su protección.

D. Progresividad. Establece la obligación del Estado de gestionar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento

¹⁵¹ Ibídem p. 16

histórico y la prohibición de cualquier retroceso en esta tarea, dado que se trata de derechos adquiridos.

Tales principios son convenientes y congruentes para el nuevo sistema, pues por medio de ellos, se indican criterios claros a seguir para todas las autoridades (judiciales, legislativas, administrativas y a nivel federal, estatal y municipal) en la defensa y protección de los derechos humanos.

La reforma también profundiza en explicitar la obligación del Estado de “reparar” las violaciones a los derechos humanos. La reparación es comprendida como la forma en que el Estado puede hacer frente a la responsabilidad en que hubiera incurrido por violar derechos humanos y sus garantías. Retomando la cita, hecha en el dictamen, por Theo Van Boven, ex relator de tortura de las Naciones Unidas, *“reparar integralmente el daño por violaciones a los derechos humanos es una obligación del Estado que implica lograr soluciones de justicia, eliminar o reparar las consecuencias del perjuicio padecido, evitar que se cometan nuevas violaciones mediante acciones preventivas y disuasivas, la restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, y asegurar que las medidas de reparación que se establezcan sean proporcionales a la gravedad de las violaciones y del perjuicio sufrido.”*¹⁵² Para el resultado correcto de este punto, es indispensable que el Congreso de la Unión, expida la ley reglamentaria del tercer párrafo del artículo primero constitucional.

Al respecto se va tornando más claro explicar porque existe una relación directa entre el artículo 1 y el 103 de la Constitución, esta reforma significa una pieza fundamental del este nuevo sistema que pretende reforzar a través del mecanismo de protección constitucional de los derechos humanos plasmado en el 103, la eficacia al reconocimiento expresado en el artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵² *Ibíd*em p. 17

Señala el legislador, en su documento argumentativo, que las demás reformas, están pensadas con un carácter complementario a la del artículo primero y la denominación del Capítulo I, son adecuaciones de los conceptos que se propone adoptar, y cambios dirigidos a dar integralidad a la reforma en campos donde el reconocimiento constitucional de los derechos humanos resulta esencial. Coincidimos cuando se da cuenta que el objetivo fundamental es crear una adecuación a la norma fundamental para el respeto y exigencia de derechos humanos.¹⁵³

“Ante este escenario, estas comisiones unidas consideran que es fundamental que en concordancia con lo recientemente aprobado en materia de amparo, así como lo propuesto en el presente dictamen, se adecue el marco constitucional a efecto de que los derechos humanos reconocidos internacionalmente cuenten con un mecanismo del control abstracto en las acciones de inconstitucionalidad. Es por ello que estimamos pertinente hacer la mención explícita a los tratados internacionales, como un parámetro normativo que deberá ser utilizado por la Suprema Corte de Justicia en este proceso constitucional.”¹⁵⁴

Así pues el texto finaliza con las afirmaciones de que la reforma es necesaria para que nuestro sistema constitucional se adapte a los avances que han tenido el derecho internacional de los derechos humanos, así como para salvaguarda de los derechos humanos contra los rezagos existentes en el derecho interno. Por tanto se procedió a modificar desde el enunciado del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “para reforzar el criterio universalmente aceptado de que los derechos no son producto de una concesión del Estado ni de un acto legislativo, sino constituyen un ámbito de libertad propio del ser humano que debe ser amparado por el Derecho y por las instituciones estatales.”¹⁵⁵

Esos fueron los razonamientos emitidos en el dictamen favorable para que se aprobara la reforma a los artículos 1º, 3º, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y han elevado a rango constitucional los derechos humanos, con lo que se hará amplío su reconocimiento y protección en nuestro país.

¹⁵⁴ *Ibidem* p. 49

¹⁵⁵ *Ibidem* p. 51

4.2.3. Disposiciones transitorias.

El decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación ordena que se emita, en el plazo máximo de un año, a partir de su entrada en vigor las siguientes leyes:

- a) Ley sobre reparación de las violaciones de derechos humanos, (segundo transitorio)
- b) Ley sobre asilo; (tercer transitorio)
- c) Ley reglamentaria del artículo 29 en materia de suspensión de derechos; (cuarto transitorio)
- d) Ley reglamentaria del artículo 33 en materia de expulsión de extranjeros (quinto transitorio)

Además dispone que el Congreso de la Unión adecúe la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia del decreto, (Octavo transitorio) y en lo que se refiere al Apartado B del artículo 102 constitucional y a la autonomía de los organismos locales de derechos humanos, las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en un plazo máximo de un año contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto. (Séptimo transitorio)

Los casos previstos en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, que estén pendientes de resolución al momento de entrar en vigor la reforma, los continuará desahogando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta su conclusión. (Sexto transitorio)

Por último hay una disposición transitoria muy espontánea por la que se derogan todas las disposiciones que contravengan el decreto. (Noveno transitorio)

4.2.4. Vacatio legis y vigencia.

Esta reforma, al igual que la anteriormente estudiada, contiene un capítulo para disposiciones transitorias de las cuales uno de ellas se dedica a la entrada en vigor de su contenido. Es el siguiente:

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

De la trasunta disposición debemos de entender que la iniciación de la vigencia es sincrónica, y con *vacatio legis* de un solo día, el que media en la publicación, para que inicie a tener validez para los sujetos obligados, en este caso al Estado. Luego entonces estamos en el desarrollo de los beneficios de estas nuevas normas y la iniciación de su exigibilidad.

4.3. Transformación y Ampliación del Objeto del Amparo.

Las tesis que se sustenta pretende señalar algunas contrariedades que pudieran imposibilitar la protección efectiva y real de los derechos humanos, es decir propone hacer una relación de la eficacia en el cumplimiento de los propósitos que el legislador fijó para reformar el texto constitucional. Sin embargo también se pretende, a la luz del desarrollo de este análisis, señalar razonamientos para superar y consolidar logros en defensa de los derechos humanos, en virtud de que la ciencia jurídica tiene como objeto la realidad.

Tres conceptos íntimamente ligados con la norma jurídica son la eficacia, la efectividad y la positividad, por eso reparamos en dar nociones sobre el significado de estos conceptos.

El Diccionario Jurídico Mexicano en el apartado correspondiente a “Derecho Positivo” hace varias explicaciones de la expresión, pues en el ámbito jurídico tiene connotaciones totalmente distintas, pero la que refleja más consenso es la siguiente:

“La expresión “derecho positivo” significa “derecho existente” e implica que el objeto al que se refiere realmente existe (como derecho), que opera, que es efectivamente seguido por sus súbditos y aplicado por funcionarios. En ese sentido el derecho positivo se opone al “derecho” que no existe (que dejó de existir o que nunca existió), se opone al derecho derogado, así como el derecho que deja de ser eficaz y pierde validez (desaparece); en particular, se contrapone al material legislado que es sustituido por práctica o costumbre en contrario. Derecho positivo contrasta, en ese sentido con los textos que no son efectivamente seguidos aplicados, contrasta con el “derecho” que no es más que una “hoja de papel”.

De lo anterior se desprende que el derecho positivo requiere dos condiciones que son en cierto modo, condiciones empíricas, a saber: (1) que haya sido puesto (p.e., por actos de la costumbre) y (2) que sea eficaz (i.e. que no haya caído en desuso) (Kelsen).”¹⁵⁶

También la expresión refiere condiciones de existencia o de positividad, porque no basta que el derecho sea puesto mediante la fuente apropiada o el proceso formalmente válido sino que además es necesario que ese derecho sea observado y aplicado de manera efectiva.

Para la generalidad eficacia y efectividad son sinónimos en un primer término. Sin embargo el Instituto de Investigaciones Jurídicas, y la academia jurídica mexicana que representa, si hace una diferencia entre ambos términos, aunque la mayoría de los juristas los usan indistintamente, las diferencias consisten en los siguientes términos:

EFICACIA. I. Concepto. “Eficacia” es un concepto teórico o categoría propia de la sociología jurídica que señala la propiedad de las normas que cumplen con la función asignada por el legislador.¹⁵⁷

En un segundo apartado distingue diversas clases de eficacia: La eficacia subjetiva que investiga el efecto de las normas respecto de las intenciones subjetivas de los individuos que participan en la formulación de esas normas; y eficacia objetiva se basa en la posibilidad de establecer que ciertas normas,

¹⁵⁶ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo D-H, México, 2007. p. 1026.

¹⁵⁷ *Ibidem* p. 1452.

cuando actúan sobre ciertas estructuras o relaciones sociales, produzcan, independientemente a la intención del legislador, determinados efectos.¹⁵⁸

El problema de la eficacia implica el de la aplicación de las normas jurídicas en el terreno de los comportamientos de los hombres de una sociedad como destinatarios de la norma, la conciliación de intereses opuestos, y el de sus relaciones con la autoridad, vinculándola a un análisis de carácter jurídico, histórico y sociológico.

Mientras que por efectividad del derecho define:

EFFECTIVIDAD DEL DERECHO. I. Concepto. “Efectividad” es un término teórico o categoría propio de la sociología jurídica que señala la propiedad de las normas jurídicas de ser “efectivamente” cumplidas.

II. Efectividad y eficacia de las normas. En un principio, los sociólogos del derecho utilizaron el término “eficacia” para referir el hecho de que los individuos ajustan su conducta a las previsiones de las normas jurídicas. Sin embargo, pronto se advirtieron las limitaciones de esta definición, puesto que muchas normas pueden cumplirse pero ser ineficaces. De allí que se prefiera utilizar dos palabras para referir dos cosas distintas: el hecho de que los individuos se comporten como lo establecen las normas se denomina “efectividad del derecho”; mientras que el hecho de que esas mismas normas cumpla la función esperada se denomina “eficacia del derecho”, porque resulta que muchas normas son efectivas, pero no eficaces, mientras que otras son inefectivas pero eficaces.¹⁵⁹

En estos sentidos la presente investigación pretende estudiar la norma jurídica, que es objeto de la ciencia jurídica, en sus elementos indispensables; el nacimiento de la norma de estudio (reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos) relacionándola a sus requisitos de eficacia y efectividad como rasgos de positividad (no se cuestiona su validez formal) para determinar si los destinatarios de la norma, el Estado y de manera concreta los Tribunales Federales de Amparo, pueden hacer los derechos humanos, como se proponen, positivos, eficaces y efectivamente válidos, es decir si la

¹⁵⁸ Ídem

¹⁵⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo D-H, México, 2007. Pág. 1446-1447.

observancia de su protección se hará realmente aplicable a los casos concretos que a ellos se sometán.

El proceso que vivimos, y que genera los fenómenos jurídicos de estudio, es identificado como la positivización de los derechos humanos. Por su positivización debemos entender “el proceso en virtud del cual, está clase de derechos, al margen del debate filosófico acerca de si son derechos naturales, derechos morales o derechos históricos, se han ido incorporando al derecho positivo interno de los Estados, especialmente a través de las constituciones políticas de estos, lo cual ha venido a suministrar a los derechos humanos una base jurídica de sustentación objetiva, que junto con hacer los más ciertos, favorece su mayor efectividad.”¹⁶⁰

El problema de la efectividad y la eficacia lo relacionamos con el del contenido de la norma, la definición del valor tutelado, (la noción de justicia que persigue la norma), en función del mecanismo de aplicación que la pretende hacer cierta (el cómo se hace válida la norma), y las demás condiciones que no son de índole jurídica pero que impiden su cumplimiento por cuestiones bien sean sociales, políticas, o cualesquiera otras ajenas a las legislativas (la realidad social que no corresponde al contenido teórico de la norma). Ahora se pretende analizar el ordenamiento jurídico como un sistema, como unidad jurídica, estudiar la norma constitucional en el valor de justicia a que aspira y el proceso por el que se proyectarán las controversias por los sujetos obligados a la observancia de ese valor, prestando atención a las cuestiones sociales que permitan su cumplimiento.

En el punto actual de nuestra investigación y a través de los diversos marcos que representa cada capítulo podemos enunciar los subsiguientes cuestionamientos como fuente de la tesis.

¹⁶⁰ SQUELLA, Agustín, “Derechos humanos y Derecho Positivo,” Derechos y Libertades, Número I, Año I, Universidad Carlos III de Madrid, España, febrero-octubre de 1993, p. 201.

El primer punto del problema de la efectividad y eficacia que nos proponemos abordar es la transformación y ampliación del objeto del juicio de amparo, como contenido de la norma.

Para profundizar en el punto de estudio, necesitamos examinar la existente relación inmediata entre los nuevos artículos 1 y 103, pues mientras que aquel establece el reconocimiento, goce y protección de tales derechos, éste contiene la acción de exigir a los tribunales federales su protección. Para efecto de análisis transcribimos los elementos objeto de estudio.

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

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.

Este nuevo primer párrafo vincula al Estado no sólo con la Constitución que representaba los estándares mínimos de protección de derechos humanos, sino también con los tratados internacionales ratificados por nuestro país. Esta nueva vinculación obliga a las autoridades de los tres niveles de gobierno; federal, local y municipal, bien sean administrativas, legislativas o judiciales, pues de acuerdo con el artículo 133, nuestra norma fundamental y los tratados internacionales conforman la Ley Suprema de la Unión.

En un primer momento las garantías individuales otorgadas por la Constitución conformaban el objeto de protección del juicio de amparo, por lo que antes de la reforma se puede hablar de un grupo de derechos humanos efectivamente protegidos por los tribunales federales en la vía judicial del amparo, en los que primordialmente se encontraban consagrados derechos civiles y políticos, referentes al individuo. Las mismas permanecieron casi

inalteradas hasta la fecha, salvo cambios relacionados a la adición de derechos de vivienda, salud, familia, información, discriminación, grupos indígenas, y derechos en materia penal. Dichas adiciones a la Constitución son en gran parte como una respuesta a los compromisos internacionales que el Estado Mexicano ha ido adquiriendo a través de la incorporación al orden jurídico de diversos tratados en materia de derechos humanos, de los cuales es parte en más del 95% de dichos instrumentos.¹⁶¹ La inclusión de los derechos humanos en la Constitución es para responder al compromiso adquirido y existente por parte del Estado con los ciudadanos en esa materia. Porque como afirma Cesar Sepúlveda, debemos aseverar, a partir de la opinión consultiva OC-2/82, de 24 de septiembre de 1982, que los tratados modernos de derechos humanos no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un cambio recíproco y para beneficio de mutuo de los Estados Contratantes, sino que su objeto y fin son la protección de derechos humanos, por la cual asumen varias obligaciones no hacia otros Estados Contratantes, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción, de cualquier nacionalidad que sean; reconocer que los tratados en materia de derechos humanos no generan obligaciones entre las partes suscribientes sino para los gobernados.¹⁶²

Respecto al cambio de la denominación del Capítulo I, coexiste la misma relación directa con el juicio de amparo, ese capítulo es enunciativo y no limitativo pues podrá ser susceptible de ser ampliado y enriquecido con otros derechos contenidos en tratados internacionales, respetando lo establecido con en el propio texto constitucional en su artículo 15, que antes de la reforma prohibía que se alteraran las garantías otorgadas para el hombre y el ciudadano, y ahora con la reforma mantiene la prohibición especificando que no sean vulnerados los derechos humanos.

¹⁶¹ Vid. APREZA SALGADO, Socorro, et al., "Algunos alcances sobre la eficacia de los derechos fundamentales en México", Revista de la Facultad de Derecho, Tomo, LVII, Número 248, Jul-Dic., México, 2007, p.160.

¹⁶² Vid. SEPULVEDA, Cesar. Op. Cit., p. 526.

No debe pasar inadvertido que, esos tratados internacionales no generan obligación ni vinculan sino bajo las condiciones que el mismo artículo 133 impone:

- a) Que estén de acuerdo con la misma Constitución.
- b) Que sean celebrados por el Presidente de la República.
- c) Que sean con aprobación del Senado.

A partir de la reforma el sistema jurídico mexicano transita de la protección de garantías individuales; a la protección de los derechos humanos, y establece un mecanismo de cumplimiento, en el siguiente precepto:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

La sustancia de la reforma se encuentra la fracción primera del trasunto precepto, pues las otras dos fracciones se mantienen casi intactas. El nuevo artículo primero ha alcanzado la posibilidad de que los derechos humanos sean ampliados a los tratados internacionales en subsidiariedad de la Constitución, que se limitó a otorgar una serie de derechos mínimos en las garantías individuales. Ahora se hace extensiva la protección a los tratados internacionales que suscritos por el presidente de la república, ratificados por el senado y, que de acuerdo con la Constitución no vulneren el marco jurídico vigente. Ese reconocimiento se pretende hacer efectivo encomendado su

defensa a los tribunales de la federación quienes tendrán que desarrollar un proceso judicial originado por la propia Constitución; el Juicio de Amparo.

Por lo tanto hemos transitado de la protección indirecta de los derechos del hombre cuando eran medidos en las garantías individuales, al reconocimiento expreso de los derechos humanos en nuestra norma fundamental, que seguirá conservando sus garantías; pero en complementariedad se amplía el reconocimiento de los derechos humanos a los contenidos en las normas convencionales internacionales de derechos humanos que México ha suscrito.

Así nos queda claro, que ahora, el objeto de protección del juicio de amparo son los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los diversos tratados internacionales que conforma parte de la Ley Suprema de la Unión. Existen tantos conceptos de los derechos humanos como posturas y puntos de vista son posibles. Empero no hay una correcta definición de los derechos humanos en el texto constitucional. Nos es válido cuestionarnos cuál es el contenido de lo que se protege, y el contenido depende de la definición,¹⁶³ para la correcta defensa de los derechos del hombre debemos iniciar la exégesis. Hay pues que buscar una definición constitucional de los derechos humanos, por lo que nos encontramos ante un clásico problema.

Para definir, debemos saber el contenido de esos derechos, y cuál es su fuente, dónde encuentran su fundamento, porque es necesario darles una justificación sólida y seria. Es claro que los derechos humanos tienen una naturaleza distinta a las otras normas del orden jurídico, puesto que tienen una filosofía propia, por ello merecen un trato especializado. Esta discusión la han sostenido varios doctrinarios. En una dinámica dialéctica podemos explorar distintas posturas para definir el tema.

Gregorio Peces-Barba vincula los derechos humanos a la dignidad de la Persona, pero exige validez jurídica y eficacia material, por lo tanto les resta

¹⁶³ Vid. PICADO SOTELO, Sonia., "Concepto de derechos humanos y problemas actuales" Derechos y Libertades, Número I, Año I, Universidad Carlos III de Madrid, España, febrero-octubre de 1993, p. 88

valía a los derechos humanos sino están integrados al ordenamiento jurídico y no tienen eficacia social, así se desvinculan de los derechos morales por no poder ser positivizados por razones de aplicabilidad. Los derechos fundamentales sólo pueden entenderse plenamente cuando la moralidad que representan está incorporada al derecho positivo con el impulso último del hecho fundante que sostiene el Ordenamiento y que es el poder político, el Estado.¹⁶⁴ Por lo tanto sólo el derecho y el poder político son el cauce único para la eficacia de la moralidad de los derechos humanos. Los derechos humanos sólo trascienden cuando están plasmados en la norma.

Los derechos fundamentales para Peces-Barba, se encuentra unidos a tres momentos imprescindibles:¹⁶⁵

1. Una pretensión moral justificada, que sea general y susceptible de ser elevado al rango de ley.
2. Un subsistema dentro del sistema jurídico. Un derecho especializado. Exige que esa pretensión moral sea susceptible de ser técnicamente incorporado a una norma del ordenamiento jurídico, que sea susceptible de obligar, de garantía y de protección judicial, por lo que también es necesario que se pueda atribuir como derecho subjetivo.
3. Una realidad social que haga posible su eficacia. No solo son pretensiones morales realizables a través del derecho positivo sino que también deben de ser posibles por la existencia de factores económicos, sociales y culturales que favorezcan su efectividad.

Estos tres momentos corresponden a las dimensiones de justicia, de validez y de eficacia.

¹⁶⁴ Vid. PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio., "Concepto y problemas actuales de los Derechos Fundamentales" Derechos y Libertades, Número I, Año I, Universidad Carlos III de Madrid, España, febrero-octubre de 1993, p. 76

¹⁶⁵ *Ibidem* p. 79.

Nuestra Constitución considera reconocer los derechos humanos como normas de Derecho, cuando en su texto los registra como derechos contenidos en la misma y en los tratados internacionales. Esta postura pudiera causar dificultad para la integración de nuevas pretensiones humanas como derechos humanos, pues no serán exigibles, ni defendibles sino existen en las norma jurídicas internas o internacionales. En ningún momento hay que confundir la validez con la eficacia, como si el derecho reconocido en el texto de la Constitución operara *ipso facto*, y al momento de adquirir vigencia diera la solución definitiva, aun a futuros problemas eventuales sobre el reconocimiento y la aplicación de derechos humanos, no se debe dejar de lado la parte histórica y progresiva de estos derechos.

Antonio Pérez Luño, tomó una postura distinta, a través su teoría, para definir los derechos humanos que gira en torno a tres ideas guía:¹⁶⁶

1. Iusnaturalismo, como su fundamento. Conjugan una raíz ética con una vocación jurídica, tienen una dimensión prescriptiva y deontológica, lo que legitima su reivindicación allí donde no han sido reconocidos. Ha sido esta corriente la que ha servido para justificarlos a través de la intersección entre el derecho y la moral. Si nos apejáramos al positivismo jurídico deberíamos de dejar los derechos humanos en el ámbito de los valores morales. Por eso los derechos humanos son el conjunto de valores éticos que deben servir de medida y fundamento del derecho positivo.¹⁶⁷

2. Historicismo, en su forma. Como parte del derecho natural, y a partir de los primeros principios, admiten la adaptación y derivaciones a las circunstancias históricas (i.e. tres generaciones de derechos). Los derechos humanos en su concepción generacional implica que el catálogo de los mismos nunca será una obra acabada ni concluida. Una

¹⁶⁶ Vid. PÉREZ LUÑO, Antonio E. "El concepto de los derechos humanos y su problemática actual", Derechos y Libertades, Número I, Año I, Universidad Carlos III de Madrid, España, febrero-octubre de 1993, p.180.

¹⁶⁷ Vid. *ibídem*. p. 182.

sociedad que pretenda su protección y tenga como prioridad su eficacia debe de mantenerse abierta a las necesidades de nuevos derechos. No son meros postulados de *deber ser* sino que entrañan un proyecto emancipatorio real.

3. Axiologismo en su contenido. Los derechos humanos se explican en los valores de la dignidad, de la libertad, y la idea igualdad, por eso su violación presupone no solo una violación al orden jurídico sino también una violación directa a la personalidad humana. La concepción axiológica de la los derechos humanos implica consecuencias prácticas. Muchos derechos humanos carecen de una protección pues no han sido recibidos por el derecho positivo, sin embargo existen a partir de su dimensión ética y moral.

El **tridimensionalismo de los derechos humanos** se aleja de la visión obtusa del positivismo, los derechos humanos no pueden explicarse ni concebirse en un plano separado de la sociedad que los reclama, los valores en que se fundamentan y su expresión normativa formal.

Si nos quedáramos en el positivismo hay la desventaja que circunscribe la búsqueda e impartición del derecho a la legalidad, entonces los derechos humanos deberían de ser explicados desde la norma. Serían, como fueron a través de las garantías individuales, autolimitaciones del poder político carentes de un valor axiológico. Si los derechos humanos son un límite al poder del Estado, no parecería muy atinado dejar a cargo del mismo su definición.

Por otra parte las posturas que buscan fundamentar los derechos humanos en los derechos naturales, o como postulados morales, los convierten en un catálogo más amplio de los reconocidos jurídicamente. La diferencia del iusnaturalismo, es que en él existen una serie de valores inherentes a la persona humana que ninguna autoridad puede transgredir. Además el valor moral, o axiológico y ético de los derechos humanos genera el beneficio de poder exigir su protección y cumplimiento en regímenes políticos donde no han

sido reconocidos y prevalece la intolerancia, un régimen de derecho donde los derechos humanos no son derechos fundamentales.

Pero ambas posturas son necesarias y benéficas, la justificación moral los fundamenta, mientras que la postura positiva aporta medios para su eficaz protección.

También el jurista Genaro R. Carrio señala el problema de la definición como uno de los focos más álgidos para la protección de los derechos humanos, él recurre en primer término a los pensamientos del jurista Argentino Nino Carlo Santiago que enuncia como fundamentación de los derechos humanos los siguientes puntos: ¹⁶⁸

1. Los titulares de los derechos humanos son todos los hombres y por lo mismo los puede invocar cualquier miembro del género humano, sin importar cualesquiera otras circunstancias, y todos los hombres tienen un título igual en la titularidad de esos derechos. Los derechos humanos son derechos de naturaleza moral y no criaturas del derecho positivo, en el sentido de que su fundamento no emana de éste.
2. Los derechos humanos derivan de tres principios, y de sus combinaciones e influencias reciprocas: El de inviolabilidad de la persona, la autonomía de la persona, y la dignidad de la persona.

De la primera postura desciframos que las cuestiones de pertenencia, ciudadanía o cualquier otra condición jurídica no son relevantes, por eso son ajenos el Estado y sus sistemas jurídicos, lo que lógicamente lleva a la segunda posición de que los derechos humanos son criaturas del orden moral por los principios de los que derivan, en que sólo pueden existir por el orden natural de las cosas y a la luz de la razón humana.

¹⁶⁸ Vid. CARRIO, Genaro R. Los Derechos Humanos y su Protección, "Distintos tipos de problemas," Abeledo Perrot, Argentina, 1990.12-20

Aun así Genaro R. Carrio procede a analizar una segunda postura representada por Eduardo Rabossi,¹⁶⁹ entre las que se distinguen las siguientes características:

1. Si se insiste en buscar una definición sobre el fundamento y el contenido de los derechos humanos, resulta ocioso fundamentar **filosóficamente** los derechos humanos.

2. No existe en realidad el problema filosófico de la fundamentación de los derechos humanos, de existir ha sido cancelado al emitirse la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que expresa positivamente, un acuerdo universal de un ideal común de la humanidad.¹⁷⁰

3. Los derechos humanos han sido positivizados, principalmente en acuerdos internacionales, el único problema real es el de su efectividad y protección, que tengan vigencia en todas las naciones. El problema no es filosófico sino jurídico y político.¹⁷¹

Aquí se propone una solución más breve y moderada; recurriendo a los textos de derecho internacional convencional que consagran y tutelan los derechos humanos. En consecuencia dar una respuesta se facilita, alejándose de la formulas filosóficas y al señalar que, derechos humanos son los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Interamericana de Derechos Humanos, en el Pacto de Internacional de Derechos Políticos y Civiles, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etcétera. En esta definición se recurre al derecho positivo para consagrar una definición de los derechos humanos.

¹⁶⁹ Vid. CARRIO, Genaro R. Óp. Cit., pp. 21-24.

¹⁷⁰ Vid BEUCHOT, Maurice. Filosofía y derechos humanos, "Los derechos humanos y su fundamentación filosófica", décimo novena edición, Siglo Veintiuno Editores, México 1993., pp 37 y 38.

¹⁷¹ Vid. Idem.

Dilucidamos que nuestra Constitución expresa esta última postura. Hemos de darnos cuenta que es la misma forma en que la Constitución en su artículo primero garantiza de su goce, es decir nos asegura los derechos humanos pero sin proceder a definir cuáles o cómo son esos derechos humanos, sino que se limita a precisarlos como *“los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”*. Lo mismo sucede con el artículo 103, para la protección de los derechos humanos explicita que se trata de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

Tal vez la razón por la que se insiste en la prioridad de la definición de los derechos humanos, es por lo necesario de saber qué es lo que se protege. A partir de lo anterior utilizaremos el aforismo de que el derecho constitucional de los derechos humanos representa, procesalmente, el derecho sustantivo; mientras que el juicio de amparo representa el derecho adjetivo, de ahí la necesidad de definir los derechos humanos, como la parte sustantiva que se busca proteger. Solución que aporta la sobria fórmula de Rabossi; de la que en algún sentido también se vale la Constitución, explicando que los derechos humanos a proteger son los contenidos en la misma y en los tratados internacionales.

Al cuestionamiento; ¿Cuáles son los derechos humanos de los que habla la Constitución y que son protegibles vía de amparo? Podremos ofrecer la misma respuesta; son los contenidos en la norma fundamental y en los diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

Además hay que referir a la otra vertiente de esta definición, la multiplicidad de los derechos humanos. Es más bien un problema técnico que se plantea, es decir que si los derechos humanos son los contenidos en los tratados internacionales y ésta la forma de protegerlos; un mismo derecho está protegido por varias convenciones suscritas por México. Entonces ¿se deben de invocar todas las normas internacionales, o solo una?, ¿un acto de autoridad

puede significar que son violadas todas o solo una convención? Basta que el juez de amparo se fundamente en proteger la libertad con cualquiera de las referidas convenciones o necesariamente debe de entrar al estudio de si los valores de la libertad personal guardan las mismas dimensiones en todas las convenciones, para saber si no se ha violado una más que otra. Y en caso de que baste aplicar una ¿cuál de ellas debe ser?, la más benéfica ciertamente, pero cómo saber cuál de ellas es la más bondadosa sin entrar al estudio comparativo de las aplicables al caso concreto. O tal vez el juez se debe de limitar al estudio de la violación de derechos humanos contenidos en los tratados internacionales cuando y del modo que así se invoque, y en caso de hacerlo así será solo de la convención referida por el quejoso (principio de estricto derecho) o deberá de haber un estudio oficioso y una suplencia de la deficiencia en la invocación del derecho.

La primera impresión que se percibe al recorrer las diversas declaraciones sobre derechos humanos es la de su reiteración pero debe entenderse cómo natural lo repetitivo del contenido de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en virtud de la validez universal de la que emana y de los altos principios en que están inspiradas, no solamente son un catálogo de valores para su realizaron inmediata sino también un repertorio de normas que perpetúan para los miembros del cuerpo social sus derechos y deberes, y a partir de las cuales las normas del derecho interno deben de crearse.¹⁷²

Una solución a nuestra interrogantes, parece desprenderse de los criterios fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juez de amparo debe de vigilar el cumplimiento de la convencionalidad, para lo cual deberá de cuidar de que sus resoluciones sean armónicas con los tratados de derechos humanos para no violar ni demeritar a ninguno de ellos, y no impedir su completa aplicación.

¹⁷² Vid. GONZÁLEZ Nazario Óp. Cit., pp. 20-22

Retomando las reflexiones de Norberto Bobbio, quien ha opinado que lo importante “no se trata tanto de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y fundamento, si son derechos naturales o históricos absolutos o relativos, sino cuál el modo más seguro de garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados.”¹⁷³ Con lo que concertamos enteramente, reconozcamos que debe de quedar superado el problema de la fundamentación y definición, para resolver el problema más urgente de cómo garantizarlos, dejando de lado estas cuestiones el problema central sigue siendo determinar las normas y mecanismos que contribuyan a su puesta en práctica.

Concluimos que debe de quedar superado el problema de la definición de los derechos humanos en pos de la búsqueda de mecanismos efectivos de cumplimiento. Pero si debemos entrar a delimitar cuál es la naturaleza de los derechos humanos en cuanto a su fundamento, nos orientaremos en que estos encuentran su cimiento en la naturaleza humana, sólo cuando no sean reconocidos por el derecho positivo, serán exigibles como inherentes a la existencia humana, en cuanto a que su última causa es la dignidad a pesar de que algún sistema normativo se niegue a su integración, admisión o su efectividad. Por encima de cualquier consideración ética, política, económica y social, o incluso jurídica, sin duda alguna el principal valor que debe de prevalecer es el de la vida humana y la dignidad que le es consustancial. No debemos dudar que la naturaleza del hombre es la raíz de los derechos humanos, porque sólo de esa forma se pueden condenar o repudiar regímenes totalitarios donde muchas veces el derecho no reconoce las libertades humanas y en que, aunque el derecho positivo no lo reconozcan, esos derechos existen y son exigibles.

Sobre todo esto cobran relevancia los operadores jurídicos de la norma, es decir de aquellos que diariamente la usan, invocándola o aplicándola, concretamente la carga es para los jueces de amparo, que día con día ante

¹⁷³ Vid. FLORES, María Teresa. Óp., Cit. p. 35

casos particulares y concretos, deben de recurrir a la argumentación jurídica en las consideraciones sobre las que fundan sus resoluciones, por lo tanto resulta de primer orden la exigencia de fundamentar, definir, y razonar la aplicación de las normas para la protección de los derechos humanos. Si la norma constitucional escatima sobre proporcionar una enunciación sobre el fundamento de esos derechos humanos, la búsqueda de ella será tarea de los aplicadores intérpretes. Acaso por eso el principio *pro homine* fue también introducido como uno de los pasos más destacados de esta evolución.

La postura tradicional a que se enfrentaban los jueces de amparo al resolver las controversias relacionadas con las garantías individuales, era la de si los conceptos de violación y los hechos enjuiciados como violatorios de garantías individuales existieron y si eran inconstitucionales, es decir; si encajaban con lo señalado por la norma, por lo tanto jamás se entraba a plantear cuestiones que versaran sobre la congruencia de la norma con los derechos humanos y el sistema de valores que representan. Si se toma en serio la reforma de derechos humanos debemos de trascender al período en que los operadores jurídicos, especialmente los jueces, dejen de preguntarse sobre la aplicación de la norma correcta, del modo adecuado, a un caso concreto, en que a lo sumo compruebe que no se vulnera el sistema constitucional; para llegar al instante en que nos cuestionemos la congruencia del sistema jurídico con el contenido de los derechos humanos y todo lo que representan. Lo importante de la reforma es que introduce el sistema de derechos humanos como un conjunto de normas que permiten cuestionarnos sobre la justificación del deber jurídico, oponer el “ser” de los derechos humanos contra el “deber ser” de los derechos humanos plasmados en la Constitución, esta nueva época del Derecho debe modernizar la argumentación jurídica en general.

Aquí el problema de la efectividad y la eficacia se relacionan con el del contenido de la norma (definición del valor tutelado). El nuevo contenido de la norma constitucional es la protección de derechos humanos, su objeto fue

transformado de “garantías individuales” a “derechos humanos”, precisando proporcionar una definición de su fundamento y no pasar de lado su multiplicidad. El uso de la razón y la argumentación jurídica serán la clave para resolver estas cuestiones, en que inexorablemente se recurrirá a los principios que contiene la Constitución, que permite superarlo para buscar su aplicación real por el mecanismo de aplicación que la pretende hacerla válida.

4.4. Proyección Procesal del Amparo

La teoría constitucional de la división de poderes reconoce como parte del gobierno uno denominado Judicial, que se encarga de aplicar e impartir el Derecho. La importancia de la aplicación del Derecho es tan trascendente que se considera como elemento orgánico del Estado *sine qua non*. La misma importancia cobra que la norma fundamental reconozca un catálogo de derechos elementales y un mecanismo de defensa de los mismos, quedando plasmada y reconocida como hoy lo conocemos en nuestra tradición, el proceso de Amparo, elemento indispensable para la eficacia en la protección de los derechos humanos.

El Amparo en nuestro sistema judicial es toda una judicatura, porque implica toda una estructura judicial y un proceso jurisdiccional que resuelve controversias concretas que por, y a él se someten y proyectan. Nuestra Corte Suprema y el Poder Judicial Federal que representa, en su totalidad fueron, y son, podemos afirmar sin temor a equivocarnos, diseñados para ser eminentemente Tribunales de Amparo. La eficacia de este procedimiento es para los juristas mexicanos innegable, es la institución que más respeto y estima se ha generado y que se cree con mayor efectividad de nuestro orden jurídico.

Esto conforma otro de los motivos de la presente, poder dilucidar cuáles son los significados de la protección de derechos humanos vía juicio de

amparo, por eso se habla de la efectividad y eficacia de las reformas constitucionales en esas materias.

En primer término es menester decir que la Constitución en su Capítulo Primero, Título Primero, estableció un catálogo de derechos mínimos que son las garantías individuales y a través del nuevo artículo primero, se han ampliado a los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales. Así se compone la parte sustantiva del nuevo juicio de amparo, mientras que la parte adjetiva queda comisionada al artículo 103 y al artículo 107 constitucionales.

El juicio de amparo en sus orígenes surgió como la institución principal para la defensa de los derechos del hombre, sin formalidades excesivas pero luego se convirtió en un instrumento centralizador de la justicia y protector de la legalidad en funciones casacionistas, que lo han alejado de la sencillez y expedites con la que fue diseñado.¹⁷⁴ Por eso precisamos determinar si esa naturaleza es compatible con los derechos humanos, con el nuevo artículo 1 y su principio pro homine, para que sean siempre velados por el Estado en lo que más favorece al hombre.

Sobre el problema de la eficacia, y a partir de lo anterior, surge el cuestionamiento de si es que el nuevo objeto del juicio de amparo es compatible con la estructura de dicho mecanismo, que fue diseñado para la protección de derechos individuales, y que ahora precisa de una proyección procesal para proteger los derechos humanos a cabalidad, por eso analizamos los posibles obstáculos en el proceso jurisdiccional de esa protección.

El Juicio de Amparo, esencialmente fue un proceso de control constitucional en lo que tocaba a las garantías constitucionales, sujeto a ciertos principios para el dominio de su técnica y proyección procesal, (instancia de parte agraviada, agravio personal y directo, prosecución judicial, definitividad, estricto derecho, etcétera) y rigurosamente formalista, lo que lo hacía complejo y poco

¹⁷⁴ Vid. APREZA SALGADO, Socorro., Óp. Cit., p. 166

asequible para la generalidad, basándose en la presunción de legalidad de los actos de autoridad. Es además conocido en la práctica forense que el amparo por su complicación técnica, se fue convirtiendo en un instrumento jurídico excluyente, y desvinculado de la población en general, pero sobre todo lejos del alcance de quienes más lo necesitan, las clases socialmente desfavorecidas.

Muy conocida era la crítica hecha por varios juristas de que si el juicio de amparo era el principal medio de protección garantías constitucionales, no menos cierto resulta el hecho de que para la protección de derechos humanos, siguiendo los principios de interdependencia e indivisibilidad, demostraba ciertas deficiencias.

Los principios del juicio de amparo, que surgieron esencialmente en el siglo XIX, hoy día resultan incompatibles. La noción del interés jurídico, la necesidad de que el agravio sea personal y directo, los efectos relativos de las sentencias de amparo, son claros ejemplos de cómo los principios de este juicio se oponían a la protección universal y efectiva de los derechos humanos, que poco contribuían a la construcción verdadera de la defensa de los derechos humanos, limitándose a la exacta aplicación de la ley, la debida fundamentación y motivación, y a las formalidades esenciales del procedimiento, que en suma son criterios formalistas y cerrados en la aplicación del Derecho, sobre todo en perjuicio de la dignidad humana.¹⁷⁵ Algunos de los mencionados principios fueron modificados por el legislador en las reforma de mérito, respondiendo al reclamo de varias voces que pugnaban por la eliminación de tales obstáculos.

Ejemplo del problema planteado era el principio de agravio personal y directivo, que involucra el interés jurídico, del derecho subjetivo, es decir que para ejercitar la acción de amparo necesariamente se necesita ser una persona física o moral con la titularidad individualizada del derecho que se vea vulnerado por actos de autoridad (por ejemplo la propiedad, posesión, la

¹⁷⁵ CARBONELL, Miguel, "Desafíos de los Derechos Humanos en México." JURÍDICA. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana: No. 29, México, 1999, p. 13

libertad, etcétera). De ahí la imposibilidad para proteger derechos colectivos los cuales no tienen una titularidad individualizada, (ejemplos derechos del medio ambiente o de los consumidores). Con respecto al interés jurídico se ha impuesto a la par el interés legítimo, que comprende tanto derechos individuales como derechos colectivos, no supone un derecho subjetivo pero si una situación jurídica activa que exige a la administración pública el respeto al ordenamiento jurídico. La Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró una propuesta al respecto que sin duda es muy similar a la que actualmente ha quedado vigente.¹⁷⁶

El Poder Judicial de la Federación a través de los tribunales que lo representan había entrado a definir, de diversas maneras, lo que debía de representar el interés legítimo, no ocupándose del derecho subjetivo, sino simplemente el interés legítimo, es decir de las personas que gozan de una posición calificada, donde se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho, en ocasiones porque con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas ventajas productivas, o porque sean privadas de las ventajas ya logradas.

El criterio es el siguiente:

Fuente: Apéndice (actualización 2002) Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Página: 16 Tesis: 8 Jurisprudencia

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del que dio lugar a la Ley en vigor, se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés

¹⁷⁶ Vid. LARA ESPINOZA, Saúl. El juicio de amparo: "su prospectiva a la luz de la Suprema Corte de Justicia de la Nación": Porrúa, México, 2007, pp. 122-146.

legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

A partir de lo anterior resulta claro observar como el Poder Judicial fue evolucionando en sus reflexiones hasta permitir la noción del interés legítimo. Con las reformas actualmente es admisible el interés legítimo para el juicio de amparo, dejando a un lado la exigencia de demostrar la lesión de un derecho subjetivo de carácter individual. La nueva figura jurídica permite entrar a la defensa de derechos colectivos de índole difusos que no tienen un titular específico o determinado, pues pertenecen a personas o grupos indeterminados, cumpliendo con su carácter de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Se ha abierto un amplio panorama para el control de actos de la administración pública.

Una de las más grandes deficiencias del amparo, como juicio para la protección de garantías individuales, era respecto de los efectos de las sentencias. Cuando se declaraba la inconstitucionalidad de una ley se limitaban los efectos a la parte que interpuso dicho juicio, mientras que las demás personas en la misma situación, pero que no solicitaron la protección de los tribunales federales o que en su caso no obtuvieron sentencia favorable, la ley inconstitucional les seguiría surtiendo efectos (llamada de efectos relativos por oposición a los efectos generales que debiera de surtir). No obstante la nueva reforma, como parte de un proyecto y una visión integral, entra al cambio de dicho principio implantando un mecanismo propicio, (sistema de jurisprudencia por reiteración) por lo que dicho problema de algún modo quedará superado.

Igualmente encontramos obstáculos en el Principio de Prosecución Judicial, por el cual el amparo es un proceso que debe seguirse con todas las

formalidades de un juicio. Con las implicaciones propias de ello, como son los hechos siguientes:

- Los costos de la impartición de justicia. La impartición pronta de la de justicia para la defensa de los derechos humanos está consignada expresamente como condición en el artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8 del Pacto de san José Costa Rica. La investigación empírica demuestra que los costos reales del proceso por los justiciables se realizan en razón inversa de la cuantía económica del proceso, de manera que los de menor cuantía son proporcionalmente más onerosos, por lo que la prestación de la actividad jurisdiccional es siempre más onerosa.¹⁷⁷ Además el costo del proceso se incrementa a causa del rezago de trabajo en los tribunales, es imprescindible que la justicia deba de impartirse en un tiempo razonable. De acuerdo con un estudio realizado por Héctor Fix Fierro, el principal costo en un litigio son los honorarios del abogado, la asesoría jurídica tiene un precio elevado, de acuerdo a los estimados presentados por ese estudio, la hora de trabajo de un buen abogado se cotiza aproximadamente entre 300 y 600 pesos, dependiendo de las particularidades del asunto. En términos de salario mínimo, esto significa que el costo de trabajo del abogado equivale a un número mayor de veces a lo que perciben los trabajadores más pobres en una hora. De ahí que en la práctica muy pocos tengan acceso real a estos servicios de asesoría jurídica de alta calidad.¹⁷⁸ Existen otro tipo de gastos que son necesarios para el litigante durante el juicio y que llegan a ser considerablemente altos, algunos de los principales son, por ejemplo: cuando el litigante reside en un lugar distinto al del juzgado competente, (principalmente en el interior de la república en que no hay juzgados por cada ciudad o poblado.) donde se debe pagar el traslado del abogado a la

¹⁷⁷ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor., Latinoamérica, Constitución, Proceso y Derechos Humanos, UDUAL, México, 1988, p. 516.

¹⁷⁸Vid. FIX FIERRO, Héctor Felipe. A la puerta de la ley. "El Estado de derecho en México", CIDAC, México, 1994. pp 119-135.
http://www.cidac.org/esp/uploads/1/A_la_puerta_de_la_ley_PDF.pdf

sede del tribunal, o cuando se debe obtener copias certificadas por el juez de cualquiera de los documentos o acuerdos del asunto. Otros gastos importantes para el litigante se han erogado desde el juicio de origen, v.g.; en los procesos penales, el pago de la caución o de la fianza para obtener la libertad provisional, que dicho sea de paso es un costo que la gente de bajos recursos no puede afrontar. Además si durante el juicio es preciso ofrecer alguna prueba pericial, la parte oferente tiene que pagar los honorarios del perito. Estos varían según cada caso y tipo de peritaje. (Según el mismo estudio implica un gasto de 5,000 pesos en adelante).¹⁷⁹ Tratándose de controversias de carácter pecuniario de cuantía mínima, que se refieren a cantidades relativamente pequeñas de dinero, el problema de los costos resulta ser un importante obstáculo, los gastos pueden llegar a exceder la cantidad de dinero reclamada, o bien, llevarse parte de la misma, algunos abogados cobran un porcentaje sobre el valor de lo recuperado (por ejemplo 10 o 15%,).¹⁸⁰ El asesoramiento legal, implica todos los recursos económicos necesarios que permitan afrontar con éxito la onerosidad procesal.

- La Justicia de los derechos humanos debe ser accesible a todos, sobre todo a los grupos más desfavorecidos. Desde este punto de vista nos permitimos afirmar que eso va en desventaja del juicio de amparo como el medio eficaz de protección de los derechos humanos, sobre todo para aquellos que no tienen recursos económicos para poder allegarse de la asesoría jurídica correcta.¹⁸¹

- La justicia de los derechos humanos debe de ser sencilla, breve y efectiva. El amparo representaba “un recurso efectivo, sencillo y breve ante los tribunales competentes” y al que hacen alusión los tratados de derechos humanos (ej. artículo 25 de la Convención Americana, artículo 2 del Pacto

¹⁷⁹ Vid. ibídem 127

¹⁸⁰ Ídem.

¹⁸¹ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor., *Latinoamérica, Constitución, Proceso y Derechos Humanos*, p. 518

Internacional de los derechos Civiles y Político).¹⁸² Sin embargo fue degenerando en un recurso complicado que lo desdibujo de la idea original de sus autores.¹⁸³

- El problema aun no resuelto es el de la amplitud de la tutela del juicio de amparo. En extracto son cinco sus diversas funciones; tutela de la vida y de la libertad personal (similar al habeas corpus), impugnación de leyes inconstitucionales por particulares, impugnación de resoluciones judiciales de cualquier tipo, control de actos de autoridades administrativas, y el amparo como protector de los derechos agrarios ejidales y comunales.¹⁸⁴ Un mismo proceso sirve para ventilar controversias tan disimiles.

- Otro punto diverso es el que se refiere al cumplimiento de las sentencias, sobre todo cuando ahora el mismo artículo primero expresa la reparación del daño por responsabilidad del Estado ante la deficiente falta de protección de los derechos humanos. La remuneración económica por parte del Estado, como efecto reparador de la sentencia de amparo, es también gravosa por los diversos privilegios de derechos de los que cuenta el Estado, por decir alguno la imposibilidad del secuestro de bienes.¹⁸⁵

La mayoría de estos problemas, se pude decir que son cuestiones de hecho y no problemas de derecho, empero es válido reparar en ellos porque el principal propósito de la reforma es transformar la realidad, su principal objetivo es resolver problemas de hecho a través del derecho. De nada sirven las reformas al texto legal si se quedan en la letra y los operadores jurídicos no se atreven a realizarlos o poco empeño ponen en ello.

¹⁸² Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor., "Eficacia de los instrumentos protectores de los Derechos Humanos" Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. II, México, 2002, pp.38-40

¹⁸³ Vid. APREZA SALGADO, Socorro Op. Cit. p.166 y FIX-ZAMUDIO, Héctor. Ensayos sobre el Derecho de Amparo, segunda edición, Porrúa, México, pp. 628-634.

¹⁸⁴ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Protección Internacional de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales, p.104

¹⁸⁵ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor., Latinoamérica, Constitución, Proceso y Derechos Humanos, Óp. Cit., p.518-519 y "Eficacia de los instrumentos protectores de los Derechos Humanos" Óp. Cit., p.44-50.

Además permanece la cuestión de que el juicio de amparo procede por principio contra las autoridades, no contra particulares y no cambia su naturaleza. Regresamos sobre los argumentos que ya han sido planteados por otros juristas.¹⁸⁶ Se ha mantenido la postura tradicional de que los derechos humanos protegen a los gobernados de las autoridades, porque cuando los derechos humanos son vulnerados por particulares nos encontramos ante la comisión de delitos. Es decir el amparo procede para quien por derecho, o aun de hecho, realiza una actividad pública estatal con la posibilidad de imponer coactivamente sus decisiones. Pero reconozcamos, a manera de ejemplo, que las principales amenazas y los más graves atentados contra la preservación del medio ambiente no provienen del Estado, sino de particulares. Otro asunto es el de los derechos económicos preservados por la Constitución, como son la prohibición de monopolios y los derechos de los consumidores, materias en las cuales poco o casi nada pueden hacer los particulares frente a las actividades de las grandes empresas y las industrias mercantiles, y en el proceso de distribución y consumo, dónde la actividad administrativa se limita a regular los sistemas de control de precios. La situación es igual frente a grupos de interés como los sindicatos o la iglesia, contra los que la acción de un individuo particular casi nada puede hacer. Un procedimiento como el del amparo ofrece ventajas como las medidas cautelares¹⁸⁷ (suspensión), las cuales son favorecedoras como un medio preventivo, lo que contra los particulares generalmente no sucede, o al menos no con efectos tan ciertos frente a grupos de poder factico o tratándose de la defensa de intereses legítimos. El punto que estamos señalando se refiere a las ocasiones en que la violación de derechos no es hecha por un servidor público sino por un agente social, organizaciones con fuerte poder que lesionan al individuo.¹⁸⁸ El amparo no es la panacea para la realización efectiva y universal de los derechos humanos.

¹⁸⁶ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor., "Algunos aspectos de la protección de los derechos humanos en las relaciones entre particulares en México y Latinoamérica." Latinoamérica, Constitución, Proceso y Derechos Humanos, UDUAL, México, 1988, pp. 102-127.

¹⁸⁷ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor., "Eficacia de los instrumentos protectores de los Derechos Humanos" Óp. Cit. p. 27. Al respecto de las medidas cautelares.

¹⁸⁸ Vid. CARPIZO Jorge. "Derechos Humanos" en Protección Internacional de los derechos humanos, la plata, Argentina, 2007., pp. 30-32.

Ante estas cuestiones que hemos señalado y otras igual de relevantes, que no hemos señalado, podemos encontrar razones por las que se hace necesario rediseñar el juicio de amparo en unos nuevos principios más dúctiles.

En paralelo la reforma consagra la protección de las controversias que susciten sobre derechos humanos al Poder Judicial y por la vía del Amparo, (control centralizado), pero sostenemos que a la vez debe ser difusa y obligatoria para todas las autoridades del Estado.

La defensa del nuevo sistema constitucional de derechos humanos, se hará a partir de la defensa de la Constitución, de tal manera que una violación a los derechos humanos significará una violación directa a la Constitución. En ese orden de ideas la defensa de los derechos humanos significa la defensa de la Constitución.

Resulta pertinente explicar que existen dos sistemas de defensa de la Constitución, control difuso y control centralizado.

El primero; el control difuso, es denominado así porque la tutela de la Constitución no se lleva a cabo mediante la intervención directa de un órgano específico que haya sido creado para tal fin, sino que participan en ello los jueces del orden común, que utilizan su criterio para estimar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes que cita el actor de un juicio, por ello el control no es directo ni centralizado sino difuso pues se extiende por todos los jueces del territorio de una nación. También se conoce como control por vía de excepción, porque en los procesos ordinarios que se plantean para el conocimiento de autoridades judiciales comunes, que originalmente no son de carácter constitucional, al inicio de la acción una de las partes alega al juez ordinario que se debe desechar o desestimar la acción de la contraparte, porque, desde su concepto, son inconstitucionales y solicita se examine su excepción para declarar improcedente la acción de la contraria por basarse en disposiciones que contradicen la ley fundamental, controversia

que resuelve dicho juez.¹⁸⁹ Este sistema surge en el derecho angloamericano en la sentencia resuelta por John Marsall, en el caso Marbury vs Madison, desde donde se originó que los todos los jueces sin importar su jerarquía podrían dejar de aplicar una ley, pero sin expulsarla del orden jurídico y sin hacer declaraciones de inconstitucionalidad, a fin de que no se invadieran esferas competenciales.

En México se aplica otro sistema distinto para el control de la Constitución, nuestro sistema se trata de un control centralizado, (segundo tipo de control constitucional). Es a través del amparo, y por vía de acción, es decir que quien considere que se ha violado en su perjuicio lo dispuesto por la norma fundamental, interpondrá una acción ante el órgano jurisdiccional competente, con lo que se iniciará una controversia, así lo ha dispuesto el artículo 107 en su fracción I. El artículo 103 constitucional dispone que todas las controversias que se susciten sobre derechos humanos serán resueltas por los tribunales de la federación, mientras que el artículo 107 especifica que esas controversias se sustanciarán sujetas a los principios que el mismo indica. Por lo tanto queda claro que las cuestiones que versen sobre derechos humanos por tratarse de defensa de la Constitución, serán del conocimiento exclusivo de los tribunales del Poder Judicial de la Federación pero que además se deben de ventilar en un procedimiento específico que es el juicio de amparo cuyos principios y formas están dispuestas en los preceptos constitucionales y la ley de amparo respectiva.

Se ofrece el siguiente cuadro comparativo para mayor abundamiento y comprensión de cada sistema.

¹⁸⁹ Vid. CASTRO, Juventino. Óp. Cit., p. 371.

Sistema difuso	Sistema centralizado
Órgano jurisdiccional	
<p>Todos los jueces (ordinarios o superiores, bien federales o estatales) pueden examinar cuestiones de constitucionalidad.</p>	<p>La facultad de control se deposita en un órgano jurisdiccional específico, generalmente es un tribunal ad hoc, el cual posee el monopolio del control de la constitucionalidad.</p>
Carácter de la vía procesal	
<p>Una ley o acto reputado inconstitucional podrá impugnarse de manera directa ante un juez ordinario en la vía incidental como una excepción.</p>	<p>Sólo se puede impugnar de manera directa ante el tribunal constitucional mediante un procedimiento especial y por el ejercicio de una acción respectiva.</p>
Legitimación	
<p>No se requiere una calidad específica, solamente ser parte en el juicio donde se plante la excepción de inconstitucionalidad</p>	<p>La legitimación para instar al órgano jurisdiccional se limita a un número limitado de sujetos, por lo que siempre se exige un interés jurídico.</p>
Efectos de la sentencia.	
<p>Los efectos de la sentencia solo atañen a los particulares parte del proceso. Además la norma declarada inconstitucional no se anula ni pierde vigencia sino solo se desaplica a los reclamantes, por eso son efectos relativos, se limitan al caso concreto o inter partes.</p>	<p>La sentencia es anulatoria y tiende a la expulsión de la norma del orden jurídico, por lo que surte efectos erga omnes. Esta característica no es consustancial puede haber sistemas de control concentrado con sentencias de efecto relativos</p>

Hasta ese punto parece que nuestro sistema jurídico tiene la cuestión resuelta. Sin embargo hay una controversia que se ha suscitado desde que el sistema se basaba en la protección de garantías individuales, pues la Constitución en el precepto 133, generó una grave duda respecto a lo anterior,

cuando después de enunciar el principio de Supremacía Constitucional, dispone que los jueces de cada Estado se arreglaran a lo dispuesto por la Constitución, las leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o las leyes o de los estados. Pero en la realidad este artículo ha sido letra muerta dado que los jueces de la Unión y los de las entidades que lo integran se han desentendido de su aplicación, para no utilizar su criterio en la determinación de si una ley es o no inconstitucional.

Se trata, como afirma Genaro R. Carrio,¹⁹⁰ de problemas técnicos-jurídicos a fin de determinar que métodos dispondremos para tutelar con razonable eficacia los derechos humanos, el debate surge a través de cuestionar cuál es la fórmula más efectiva, el control difuso en el que todo juez tiene la facultad de no aplicar una norma; o de un control centralizado de protección constitucional de derechos humanos en el que sólo tribunales especialmente autorizados para el efecto pueden y deben declarar en abstracto, y a petición de sujetos legitimados, la invalidez de normas generales cuestionadas de incompatibles con la ley suprema.

El ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Gudiño Pelayo, expresó alguna vez la idea de que nuestra Constitución si permite el control difuso, pero no a través del artículo 133, sino de la interpretación del párrafo octavo del artículo 94 constitucional, y de los artículos 192 párrafo primero, y fracción I del 76 bis de la Ley de Amparo; o sea a través de la jurisprudencia,¹⁹¹ por la cual los jueces del orden común se deben de limitar a inaplicar una norma que ha sido jurisprudencialmente declarada inconstitucional, sin que de ninguna manera puedan o deban hacer de declaración alguna sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de la norma, sino que insistimos su papel se limitaría a no aplicar la norma.

¹⁹⁰ Vid. CARRIO, Genaro R. Óp. Cit., 33

¹⁹¹ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. "Lo confuso del control difuso de la Constitución. Propuesta de interpretación del artículo 133 constitucional" LA CIENCIA DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Tomo III, Jurisdicción y control constitucional, UNAM, 2008. pp. 724 y 725. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2557/34.pdf>

Los jueces locales carecían de competencia legal para ejercer el control constitucional directo de las leyes o normas generales abstractas emitidas por las autoridades estatales o municipales, por cuanto que esa actividad jurisdiccional implica verificar si lo previsto en esas leyes o normas se apega a lo establecido en un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque esa es una facultad reservada a los órganos del Poder Judicial de la Federación, como consecuencia de ninguna manera los tribunales ordinarios eran competentes para realizar un estudio de tal naturaleza, hacerlo implicaría dotarlos de facultades para llevar a cabo un control difuso de la Constitución, lo que no estaba permitido en el sistema constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tal como se estableció en esta jurisprudencia:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Pleno. Época Novena, agosto de 1999, página 5.

"CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.

El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que 'Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y **tratados** a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.'. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto."

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones del 4, 5, 7, 11, 12 y 14 de julio del 2011,¹⁹² que surgieran a partir de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos", determinó

¹⁹² Crónica de Lic. Héctor Musalem Oliver [En línea]. Disponible: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/cds/Materiales%20Seminario/Bibliograf%C3%ADa%20b%C3%A1sica/Sentencia%20Radilla/S%C3%ADntesis%20Consulta%20a%20tr%C3%A1mite%20912-2010.pdf>

que los tribunales del Estado Mexicano deben ejercer un control de convencionalidad oficioso entre las normas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (por analogía entendamos también los demás tratados internacionales en la materia), en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, o sea, determinó que cuando el Estado ha ratificado un tratado internacional, como la Convención Americana, sus jueces de cualquier índole, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean disminuidos por la aplicación de leyes contrarias a su objeto.

Se presentó un modelo por parte del el señor Ministro Cossío Díaz para hacer compatible al control concentrado con el control difuso: ¹⁹³

1) Los Jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución Federal y los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos;

2) Los demás Jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones; y,

3) Las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos.

¹⁹³ **Ejecutoria de Asunto:** VARIOS 912/2010. **Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, Décima Época, Libro I, Octubre de 2011, Página: 313, Registro No. 23183. [En línea] Disponible: <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=160589&cPalPrrm=CONTROL,DE,CONVENCIONALIDAD,EX,OFFICIO,EN,UN,MODELO,DE,CONTROL,DIFUSO,DE,CONSTITUCIONALIDAD,&cFrPrrm=>

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, se determinó que el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad debe adoptarse a partir de lo establecido en el párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el "Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos", y en los artículos 1, 103, 105 y 133 de la Constitución Federal, propuesto por el señor Ministro Cossío Díaz.¹⁹⁴

La reforma al incluir como obligatorios los tratados para la protección de derechos humanos también da cumplimiento a la Convención Americana de Derechos Humanos, en la cláusula federal del artículo 28, y al artículo 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por las cuales los tratados internacionales obligan a todas las partes de los estado federales sin excepción alguna, y específicamente el Pacto de San Salvador encomienda al gobierno federal el cumplir las disposiciones que emanan de dicho tratado. En paralelo la Corte ha señalado que el control de convencionalidad lo deben ejercer todos los órganos que tengan funciones materialmente jurisdiccionales, y cualquier tribunal de toda índole, de pleno derecho o administrativo, ya que, a partir de la reforma, existe la obligación Constitucional de interpretar siempre los tratados de manera más conveniente para la persona.

El nuevo control de convencionalidad difuso está acorde con el espíritu y la letra del artículo 1 constitucional, dicho control se debe realizar por todos los jueces del orden común de acuerdo a la propia Constitución, no declarando de manera general la inconstitucionalidad de leyes, sino desaplicando al caso concreto aquella norma que es contraria a la norma fundamental o a los tratados internacionales de derechos humanos. Esta era la idea expresada por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

¹⁹⁴ ídem.

Así las cosas, cuando los gobernados acudan ante los tribunales previamente establecidos a defenderse de actos y procedimientos de autoridad que estimen ilegales, bajo el argumento de inobservancia de un tratado internacional, las autoridades del Estado Mexicano quedan obligadas a resolver sobre los asuntos que en tales términos se les planteen, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 1, y 133 constitucionales, es decir para el control de la convencionalidad de los derechos humanos.

La obligación surge de aplicar el derecho internacional en el derecho interno. Los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano comprometen a todas sus autoridades no sólo frente a la comunidad internacional; sino principalmente frente a sus gobernados. Así quedo determinado el papel de cada autoridad en el criterio siguiente:

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, Página: 535, Tesis: P. LXVII/2011(9a.), Tesis Aislada.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están

obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVII/2011(9a.), la tesis aislada que antecede.

Se trata de dos cuestiones distintas que plantea el nuevo sistema jurídico de control difuso oficioso de la convencionalidad y a las que no referimos; por una parte implica la inaplicación de las normas declaradas inconstitucionales por todos los jueces en el territorio nacional, mientras que por la otra parte una declaratoria de inconstitucionalidad sólo puede estar en competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las vías específicas, en el juicio de amparo a través del sistema de jurisprudencia por reiteración. Debemos de poner atención en que la declaración de inconstitucionalidad es exclusiva del Poder Judicial de la Federación, es estos casos por la vía del amparo, en que las controversias que se susciten en materia de derechos humanos siempre deberán de iniciarse a instancia de parte por vía de acción. Por otro lado queda descartada la falsa apariencia de que las funciones judiciales ordinarias, o de los jueces comunes, están al margen de la protección y control del respeto de los derechos humanos, debe de interpretarse la Constitución como unidad armónica y no al valor gramatical, pues la falta de técnica legislativa puede llevar a la confusión y una mala interpretación en menoscabo del camino correcto a la impartición de justicia. El artículo 103 constitucional sólo vale en función del artículo 1 y del Capítulo Primero, Título Primero de nuestra norma fundamental, donde orienta que las disposiciones que la Constitución contiene, y las que se refieren a derechos humanos contenidas en los tratados internacionales reconocidas por el Estado, obligan a todas sus autoridades, por lo que de cierta forma todas las autoridades están obligada a velar por la protección de derechos humanos, incluso los jueces del orden común.

Se esclarece la participación de los tribunales locales que no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino que resultan obligados a proteger la Constitución, los tratados o convenciones internacionales lo cual genera un control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las internacionales.

Como consecuencia de lo anterior, se establece que las autoridades del Estado Mexicano tienen la forzosa obligación de observar y aplicar en su ámbito competencial medidas de cualquier tipo para asegurar el respeto de los derechos y garantías, no sólo de la Constitución y de sus normas internas sino también de las convenciones internacionales de las que México es parte. Lo que implica sustentar que todos los tribunales deben realizar un control difuso de convencionalidad al resolver los asuntos sometidos a su competencia.

La defensa y protección de los derechos humanos de manera efectiva no debe de ser tarea exclusiva de un poder y de una autoridad es una labor compartida que implica la labor de todos los órganos de gobierno en la totalidad de las actividades que realizan. Porque ¿acaso es el Poder Judicial es el único autorizado para aplicar las normas a favor de la defensa de derechos humanos? creemos responder concluyentemente que no, que la concentración del control judicial de derechos humanos se refiere a las controversias que se susciten con motivo de su violación directa para su reparación en la vía de amparo; mientras que el control difuso es obligado, al menos es la propensión que ha mantenido el Poder Judicial de la Federación. Por lo tanto la protección de los derechos humanos debe de suceder en cualquiera de los tres niveles, de gobierno y por cualquiera de las autoridades del Estado dentro del ámbito de su competencia.

4.5. La composición teórica de los Derechos Humanos.

Una vez analizadas las cuestiones sobre la el nuevo contenido de la norma constitucional que transforma y amplía su objeto de protección, a los derechos

humanos, y el juicio de amparo como medio jurisdiccional para su defensa, es procedente entrar a señalar lo que corresponde a las cuestiones de la realidad social, parte del problema de la efectividad y la eficacia en la protección de derechos humanos, la defensa de aquellos que son de carácter económico, cultural o social, y de su aplicabilidad en la realidad nacional.

Tradicionalmente en la protección de derechos humanos por los tribunales se ha pretextado que hay distintos grados de exigibilidad, de manera que unos son justiciables y otros no. Estos últimos derechos son los sociales, económicos y culturales, y los de interés difuso, colectivo o convergentes. Contra estos se solía alegar que;

a) Los derechos sociales, económicos y culturales son meras normas programáticas tendientes a dirigir las políticas públicas y por ello no comprenden derechos que los particulares puedan ejercer frente al Estado.

b) Los derechos civiles y políticos pueden ser cabalmente exigibles al estado porque éstos solo implican obligaciones de no hacer, mientras que los con un carácter difuso, abstracto o convergente, envuelven obligaciones de hacer en favor de la colectividad.

c) La cuestión presupuestal como condicionante económica traducida en un impedimento para su realización, es decir que en ocasiones el subdesarrollo social impide la realización plena de un derecho humano.

Los derechos humanos se han patentizado en los diversos órdenes jurídicos para hacer exigible la libertad y la dignidad humana, en caso contrario, fútil resultaría el cambio al texto constitucional negándoles la condición de derechos positivizados y efectivamente exigibles, cuando han sido válidamente reconocidos en nuestra norma fundamental, sería incompatible decir que existen dos clases de derechos en nuestra Constitución los justiciables y los que no lo son.

Este apartado se dedica a analizar esas cuestiones, como parte del problema de efectividad de la reforma de derechos humanos y de la del juicio de amparo, este aspecto se refiere al momento cuando se tiene una norma con un contenido justo, y un mecanismo que la haga valida, pero la realidad social impide su cabal cumplimiento. Puede ser el caso que un juez de amparo reconozca en una sentencia, que el Estado Mexicano ha cometido violaciones, por actos u omisiones, a los derechos humanos, y obligue a su restitución o reparación con aspecto económicos pero esa resolución no pueda ser cumplida porque la cuestión presupuestal o económica lo impida.

Hay un grupo derechos humanos que tienen una composición diferente, y en los que se pretextado que no tienen el mismo grado de exigibilidad. Este grupo de derechos se distingue por lo extenso y complejo de su titularidad que goza de amplitud y en ocasiones se especifica la titularidad a categorías o grupos de ciudadanos determinados por motivos relacionados con su situación social, económica o cultural, o en razón de su situación vulnerable, por edad (niños), debilidades físicas o psíquicas temporales o permanentes (discapacitados), o en situación de desventaja frente a grupos de poder (consumidores o usuarios); a diferencia de los derechos civiles y políticos que tienen pertenecía individualizada, por lo tanto el sujeto de derecho es particular. Son los llamados derechos difusos, que responden a la verdadera necesidad de igualdad ante la ley, suponen poner en equidad a dos sujetos que se encuentran en posiciones distintas, atribuyendo a los desiguales derechos que son primordiales para la equidad jurídica.

Se denominan derechos colectivos o difusos en virtud de que no tienen un titular específico o determinado, sino que pertenecen a personas o grupos generalizados. No obstante que los mismos tienen el carácter de derechos fundamentales en la Constitución, antes de la reforma no era viable exigirlos legítimamente en el juicio de amparo, pues para su procedencia se requería la demostración de una lesión directa en la esfera jurídica del individuo que los solicitaba. Claramente el amparo fue un instrumento eficaz para la protección

de derechos individuales, pero no así para los derechos económicos, sociales económicos y culturales. En una situación así de nada sirve que se reconozcan los derechos colectivos si se niega un acceso efectivo a la justicia.

En nuestra Constitución se encuentran derechos enunciados y por tanto son protegibles constitucionalmente; tales como el derecho a la salud, a una vivienda digna o el Estado multicultural, la planeación democrática del desarrollo nacional, la justa distribución de la riqueza nacional, el salario mínimo, entre otros con igual de relevancia. Sin embargo no han pasado de ser enunciados en el texto porque su exigibilidad se complicó en el sentido de que no había garantías judiciales para los derechos de esta categoría. Principalmente porque carecemos de la teorización de un Estado de social de derecho, caracterizado por obligaciones taxativamente establecidas y sancionadas, por derechos claramente definidos y accionables frente a órganos públicos exactamente individualizados y, con ello, por la certeza, la legalidad y la igualdad en la satisfacción de estas expectativas.¹⁹⁵

Dejando a un lado los asuntos de su génesis, fundamentación, su filosofía política, enseguida nos preguntamos sobre sus posibilidades de ejercicio. Para cumplir con las obligaciones del Estado Mexicano en esa materia es necesario dotar de exigibilidad procesal estos derechos, para que a partir de este punto se pueda entrar a cuestionar la actividad del Estado en aspectos como el derecho a la educación y a la salud, que materialmente son difusos y protegen intereses colectivos.

La Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993, en el punto I. 5; afirma: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. ...”. Por ello buscar solución a este asunto era de eminente importancia, ya que el juicio de

¹⁹⁵ Vid. CARBONELL, Miguel, “Desafíos de los Derechos Humanos en México.” Óp. Cit., pp. 13 y 14.

amparo, principal medio de defensa en México para los derechos fundamentales, se había mostrado ineficiente debido a que limitaba la legitimación activa de quienes podían promoverlo a un derecho subjetivo de carácter sustantivo e individual, y no aceptaba la procedencia para derechos que son colectivos y de índole difuso; dejando de lado los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia, no se puede pretender proteger la libertad individual y negar el acceso a la justicia de otras prerrogativas como son derechos económicos, culturales y sociales.

La cuestión de la protección de derechos económicos, culturales, y sociales, es que tradicionalmente estos derechos han sido vistos como una modalidad complementaria del bienestar de la persona y por lo mismo como normas programáticas no exigibles, sin embargo estos derechos también son connaturales y necesarios para una existencia digna del hombre.

Generalmente el problema se origina a partir de la concepción que el Estado tiene sobre la idea de garantizar derechos, en que sólo debe de abstenerse, de no producir acciones que repercutan en la esfera jurídica de los individuos, ej., no violar el domicilio, no privar de la libertad sin orden de aprehensión, no violar las formalidades esenciales del procedimiento, no privar de la garantía de audiencia. Esencialmente a causa de la idea que la condición social y económica de los individuos es anterior al Estado, y por tanto un reparto natural, la riqueza o pobreza de las personas es un asunto paraestatal, cualquier intervención carecería de fundamento alguno.¹⁹⁶

Hay un error de perspectiva, no se trata de que los jueces se dediquen a la redistribución de la riqueza, sino a que contribuyan a que el Estado reconozca sus obligaciones en materia de derechos humanos y examine las estructuras que son necesarias para la construcción del Estado Social. La actuación del Estado en esta clase derechos no se debe de limitar a abstenerse

¹⁹⁶ Vid. COSSÍO DÍAZ José Ramón, "Sobre la Eficacia de los Derechos Sociales", Derecho y Cultura, Numero 8, Tomo II, Órgano de Divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, I México, Invierno 2002-2003. p. 10.

de actuar en ciertos ámbitos, sino que debe de actuar de manera positiva para la concesión de condiciones mínimas de bienestar social. Ni tampoco la intervención del Estado para asegurar los derechos humanos sociales debe de limitarse a los casos más extremos de pobreza, sino que se refiere al diseño de estructuras y planes ejecutables en el plazo inmediato en beneficio de la generalidad.

Esos derechos humanos han sido vistos como propósitos, que las autoridades deberán de ir cumpliendo y desarrollando en la medida en que ello sea factible, de acuerdo con los recursos económicos y presupuestales existentes, visión que prevaleció en el sistema jurídico mexicano, aunado al argumento de la negación de los derechos sociales, culturales y económicos como exigibles ante los tribunales. Por esas dos perspectivas los derechos humanos de segunda y tercera generación no han sido derechos reivindicados de ninguna manera. Cuando se consideraba la posibilidad de promover un juicio de amparo por violación a derechos sociales, económicos, culturales o políticos previstos en la Constitución, como serían el derecho a la vivienda digna y decorosa, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud, surgían objeciones como poner de obstáculo procesal, la fracción I del artículo 103 constitucional y 1 de la Ley de Amparo, según los cuales, “El juicio de amparo procede solo por violación a garantías Individuales” De esta forma, si se parte del supuesto de que los derechos sociales, económicos y culturales no son garantías individuales, por ende no era procedente el juicio de amparo ante la violación de derechos fundamentales de carácter social.

Viendo lo sucedido en los últimos años y en las ocasiones que en la vía de amparo se alega la defensa de estos derechos, opina el Ministro José Ramón Cossío, que los logros que en esa materia se han obtenido hasta el momento, no son sino meras aplicaciones de los principios o derechos de igualdad, a veces formal, sin que se haya entrado a discutir los programas de redistribución o de mejoramiento integral de las condiciones materiales, se cita como ejemplos del avance del estado social, que a ciertos enfermos de sida se les

concedan prestaciones médicas, cuando en realidad únicamente se logra el reconocimiento que tienen de recibirlos debido a que otros enfermos las reciben con motivo de cualquier enfermedad que padezcan, en verdad sólo se trata de poner en condiciones ecuanímes a los que se encontraban en una situación de desigualdad.¹⁹⁷ Entonces nos encontramos ante un engaño pero en la misma situación.

Nuevamente podríamos remitirnos a que los problemas de definición y la composición teórica son uno de los principales obstáculos en los que se pretexto el cumplimiento de los derechos sociales. “Se debe estar en capacidad de determinar que significa específicamente que la Constitución mexicana establezca el derecho a una vivienda “digna y decorosa”; ¿en qué consiste y que alcances tiene la dignidad y el decoro de la vivienda?, ¿Cuándo se viola ese mandato constitucional? ¿Qué debe de hacer el Estado para darle cumplimiento? ¿Qué significa que la misma constitución reconozca el derecho a un medio ambiente adecuado? ¿Cuándo el medio ambiente deja de ser adecuado? ¿Qué corresponde hacer a los particulares y que a las autoridades para preservar el medio ambiente?”¹⁹⁸

Hacia una correcta defensa de los derechos humanos que pertenecen a esta categoría, debemos reconocer que el principal problema era la visión que sobre ellos se tenía; la falta de formación de los mismos, lo impreciso de su fundamento, la falta de claridad en su dirección. A pesar de ello la reforma nos los redefine claramente y precisa que los derechos humanos a proteger son los contenidos en la Constitución y los tratados internacionales, reclamables judicialmente por la vía del amparo por actos u omisiones que atenten contra los mismos. Lo realmente trascendente, el principal y más importante elemento de cambio, es la nueva perspectiva, al reconocerlos como justiciables. El Congreso de la Unión ha visto en los jueces de control constitucional y en la vía del amparo una posible solución. Las situaciones actuales parecen difíciles

¹⁹⁷ Vid. COSSÍO DÍAZ José Ramón, Óp. Cit., p. 14

¹⁹⁸ CARBONELL Miguel. “Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas:” [Revista del Centro de Estudios Constitucionales](#), Año 6, Numero. 2, Chile 2008. p 54.

dado que los problemas sociales económicos y culturales se deben de resolver principalmente por la vía legislativa y presupuestal.

Al final de cuentas en la realidad, el legislador, como receptor inmediato de la Constitución, está dejando de considerar las disposiciones fundamentales en materia de derechos sociales, es decir omite proveer en la esfera jurídica normas adecuadas para la observancia de los preceptos cardinales en materia de derechos humanos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, contiene las siguientes disposiciones.

II

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Alguna mala interpretación de tales preceptos servía para justificar la inacción de los Estados en la protección de los derechos humanos sociales en el límite de sus posibilidades y como normas programáticas, sin embargo

nosotros proponemos otra interpretación que ha sido más benévola,¹⁹⁹ donde deben destacarse los siguientes elementos:

- a) Todo estado parte se compromete a tomar medidas por todos los medios apropiados.
- b) Hasta el máximo de los recursos que disponga
- c) Para lograrlo progresivamente.

Así las cosas, el Estado Mexicano está obligado a garantizar los derechos humanos a todas las personas sin discriminación alguna, como una obligación inmediata, para la que debe de elaborar toda una estrategia nacional para el desarrollo, promoción y protección de los derechos humanos. Entre esos medios apropiados también deben de estar el ofrecimiento de recursos judiciales, como es el mismo juicio de amparo, que permita que sean justiciables tales derechos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determinó en la Observación General Número Nueve que para la aplicación de derechos humanos de carácter social es necesario que los recursos protectores de derechos humanos (bien sean judiciales o administrativos) deban de responder a las características de ser accesibles, no onerosos, rápidos, y eficaces.²⁰⁰

El Comité, en la observación general mencionada, ha distinguido dos conceptos, el de justiciabilidad de los derechos sociales²⁰¹ y el de aplicabilidad inmediata.²⁰² El primero se refiere a la existencia fundamental de recursos judiciales frente a las violaciones de derechos humanos de manera indivisible e interdependiente, es decir tanto para los derechos civiles y políticos como para los derechos económicos, sociales y culturales. Mientras que el segundo

¹⁹⁹ Vid. CARBONELL Miguel. "Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas" Óp. Cit., pp. 61-65

²⁰⁰ Observación General Número 9 del Comité de Derechos Sociales Económicos y Sociales. Párrafo 9

²⁰¹ *Ibidem*, párrafo 10

²⁰² *Ibidem*, párrafo 11

concepto significa que los derechos humanos deben ser aplicados sin mayor disquisición y directamente, sin recurrir al relativismo para negar la realización efectiva de esos derechos. Afirma el Comité que negar la dimensión de justiciabilidad de los derechos humanos sociales significaría también disminuir la capacidad de los tribunales para proteger a los grupos sociales más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.

Carbonell expresa al respecto que: “Es muy importante enfatizar la idoneidad de los recursos judiciales existentes, ya que no puede considerarse como cumplida por los estados parte, la obligación de brindar esos recursos por el simple hecho de que aduzcan que existen vías judiciales tradicionales en caso de violación de derechos, hay que considerar que en la enorme mayoría de países los recursos judiciales existentes fueron diseñados para proteger derechos civiles y políticos, por lo que tienen enormes problemas al momento que se les pide que sirvan para proteger derechos sociales”.²⁰³ La reforma actual aspira a responder a la exigencia de mecanismos procesales para el mejoramiento de los derechos humanos en el Estado Mexicano, a la necesidad de que los derechos humanos sean exigibles incluso en el foro.

Una necesidad reconocida, por el Comité de Derechos Humanos respecto de la aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Culturales y Sociales, es cuando señala que debe de informarse a los jueces de su contenido e indicarles las importantes funciones que cumple en la protección judicial cometida por los tribunales, pues en muchos Estados los jueces desconocen el contenido del pacto,²⁰⁴ lo mismo sucede con los abogados, por lo que hasta hoy en la práctica se aplica escasamente.

Nuestro nuevo artículo primero implica que los derechos humanos obligan en forma plena a todas las autoridades del Estado, mientras que el contenido del artículo 103 constitucional significa que sus violaciones podrán ser

²⁰³ CARBONELL Miguel. “Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas.” Óp. Cit., p. 65.

²⁰⁴ Observación General Número 9 del Comité de Derechos Sociales Económicos y Sociales, párrafos 11 y 12

reparadas por medio del juicio de amparo, llevándolos ante los tribunales federales. Ahora la violación derechos humanos puede ser reclamable ante los tribunales de la federación que se constituyen en órganos protectores de derechos; sin embargo debe de reconocerse que la vía judicial del amparo no es la panacea, sino que también deben de buscarse vías alternas de carácter judicial para ampliar su defensa como puede ser el proceso ordinario. Estamos ante la justiciabilidad de derechos humanos, entiéndase que tenemos la posibilidad de recurrir a reclamar ante los juzgados el cumplimiento de las obligaciones que en Derecho corresponden a los órganos públicos.

En este momento, con la reforma al artículo 103 constitucional, toda omisión se considera una lesión a esa clase de derechos, que por adquirir el carácter de derechos subjetivos provocan acción judicial. La tutela de los derechos humanos de carácter económico, social y cultural, plantean dificultades al protegerse por la vía del amparo que es eficaz en la protección de derechos individuales, no así para aquellos que necesitan una intervención, una actividad positiva, pues van más allá de la esfera de libertad de los individuos.

El nuevo artículo 103 señala expresamente la procedencia del amparo contra omisiones de las autoridades. Eso implicaría directamente al poder legislativo, que también es autoridad y que, también comete omisiones. Este tema ya era de explorado derecho, y el Poder Judicial de la Federación se pronunció de la siguiente manera.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, julio de 2003, Novena Época, página 1024.

"AMPARO MEXICANO. NO ES UN MECANISMO DE IMPUGNACIÓN DIRECTA RESPECTO DE POSIBLE OMISIÓN O INACTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL DESARROLLO DE TRATADOS INTERNACIONALES. La posible ausencia de esa labor legislativa implicaría, en todo caso, precisamente una omisión del órgano legislador al no establecer medidas adecuadas para el debido cumplimiento de los compromisos de creación legislativa implícitamente asumidas en algunos tratados, pero es obvio que tal cuestión, aun en el supuesto de constituir alguna clase de incumplimiento (lo que aquí no se

prejuzga, por cierto), resulta totalmente ajena a la materia aquí planteada, pues hoy por hoy, el amparo en México no constituye un mecanismo para impugnar directamente las posibles omisiones o inactividad legislativa por sí misma."

Sin duda alguna y atendiendo al transitorio número noveno del decreto de reforma publicado el 10 de junio de dos mil once, dicha disposición por ser contradictoria al nuevo sistema de defensa de los derechos humanos ha quedado derogada.

En el caso concreto de la omisión legislativa no parece factible que el juez de control constitucional lleve a cabo la tarea de realizar la norma que el legislador ha omitido y a la vez establezca las formas para su cumplimiento.

Esta clase de derechos clasificados como de segunda generación requieren para llevar a buen puerto su implementación una acción especial del poder legislativo. Como señaló en sus estudios Genaro R. Carrio, respecto a la violación de derechos humanos por parte del Poder Legislativo en omisión:

"Si este se muestra remiso es difícil, por no decir imposible, concebir y poner en práctica medios jurisdiccionales dirigidos a obligarlo a actuar y a llenar así el vacío legislativo. En cambio, cuando el legislador ha actuado y compete a los órganos administrativos cumplir con lo dispuesto por él a fin de satisfacer las pretensiones a la acción estatal en que los derechos económicos y sociales, consisten, se puede poner en práctica medios jurisdiccionales encaminados a compeler a los funcionarios a actuar de conformidad con los designios de constituyente ya implementado por el legislador (vgr., un amparo encaminado a que se obtenga que se admita que ingrese a una escuela pública una persona a quien se le niega arbitrariamente la admisión; un amparo los beneficios de una ley de casas baratas alcance a quienes reuniendo todas las condiciones para recibirlos, son excluidos con arbitrariedad de ellos.)"²⁰⁵

En estos casos se puede distinguir dos campos de actuación del Poder Judicial en relación con la actuación del Poder Legislativo, en la violación, de derechos humanos protegidos en la vía del amparo. La primera en que éste último ha proveído al sistema jurídico una ley, y la violación de derechos humanos es de tipo operativo, es decir del cumplimiento exacto de esa norma, entonces la actuación del Poder Judicial se concreta a hacer valer por medios

²⁰⁵ CARRIO, Genaro R. Óp. Cit., p. 41

normales la efectividad de los derechos humanos. La segunda actitud se torna más difícil en el sentido de que no hay legislación al respecto y la actuación del Poder Legislativo es inesperable, en tales omisiones se dificulta el hecho de que el Poder Judicial pueda compelerlo a actuar. Hacen falta otros recursos procesales que puedan facultar a un juez de amparo, como representante del Poder Judicial Federal, sin que llegue a violar el principio de separación de poderes, pues el juez no puede *per se* sustituir al Poder Legislativo. Otro aspecto en esta misma vertiente ²⁰⁶ es aquel en que el legislador no ha asegurado los derechos humanos en su plenitud, y en la que se necesita compeler al legislador a actuar de una manera positiva para la fortaleza de los derechos económicos, sociales y culturales. Es decir el caso de falta de leyes idóneas que lleven a la realidad los derechos humanos consagrados por la Constitución; como ejemplo el derecho a recibir una educación adecuada; ¿cómo debe de actuar el amparo para resolver problemas tales como sancionar planes adecuados de educación general?, el amparo es acaso el recurso más eficaz para volver realidad los derechos consagrados en la Constitución que se han vuelto letra inerte. Lo mismo aplica cuando las omisiones del legislador, en una deficiente actuación, no provee los medios adecuados que robustezcan los derechos humanos, es decir cuando hay una ley pero está carece de eficacia.

Llega el punto en que el subdesarrollo social, se opone al juicio de amparo como una garantía para los derechos humanos, que deben de extenderse hacia todos los sectores de la sociedad.

En la actualidad las condiciones precarias de vida de gran parte de los habitantes de nuestro país y el fenómeno de la globalización son obstáculos para una efectiva defensa judicial. Resulta complicado poder decir, por ejemplo, que la Constitución consagra los derechos a la salud, o a la vivienda, cuando hay un gran número de personas que carecen de seguridad social, o de vivienda, y muchas otras cuestiones de índole social y que se describen y

²⁰⁶ Vid. *Ibidem* pp. 41-45

reflejan en estudios estadísticos,²⁰⁷ ante estas situaciones nos es válido preguntarnos cuál será el modo efectivo en que el amparo actuará, pues es indudable que el Estado comete violaciones a los derechos humanos ante la omisión del cumplimiento de las normas en la materia.

Es ahí donde encontramos conflictos para hacer de esos derechos económicos, sociales y culturales una realidad cotidiana para todos los seres humanos confiando exclusivamente en el juicio de amparo. Aquí de nuevo nos topamos con la interrogante de que si los derechos humanos existen, debemos indagar ahora como realizarlos. No todos los países del mundo están preparados para responder con acciones positivas y reales a sus gobernados,²⁰⁸ aun cuando reconozcan la deficiencia de sus obligaciones en sentencias judiciales. Se trata más de una cuestión presupuestal que jurídica.

Aunque para nosotros la realización de los derechos humanos y el subdesarrollo social no se tratan de problemas distintos sino que son el mismo problema, la pobreza de millones, la deficiencia alimentaria, la explotación de personas, la discriminación, el daño al medio ambiente, son solucionables a través de los derechos humanos y su contenido ético axiológico, que vienen a consolidarse como un instrumento emancipatorio para la conciencia; solucionar estos problemas es solucionar las violaciones que sufre la dignidad humana, pero para encontrar la solución se necesita de una adecuada estrategia nacional de desarrollo, de programas y políticas acertadas que dirijan la administración pública y no únicamente de la vía del amparo que es un mecanismo de protección contra posibles o consumadas violaciones a los normas de derechos humanos. Los derechos humanos deben de convertirse en la guía de las acciones de Estado.

La reforma constitucional que impone el discurso de que los jueces de la federación tienen la obligación de proteger los derechos humanos, imponen una

²⁰⁷ Vid. CARBONELL Miguel. Los derechos humanos en la actualidad: Temas y Problemas. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001, pp. 36-43.

²⁰⁸ Vid. CARRIO, Genaro R. Óp. Cit., 63-65. También hace un estudio del presente problema.

lógica jurídico-constitucional nueva, se ha formulado un nuevo discurso, se ha aportado para la solución de estos problemas el derecho y nos encontramos ante problemas de hecho, estamos en el dilema de aplicar la norma o suspenderla bajo pretextos. “La eficacia de los derechos sociales pasa por la interiorización del discurso, lo que previamente exige exteriorizarla”.²⁰⁹ La reforma constitucional es un anuncio de que el avance en la protección de los derechos humanos por la vía judicial del amparo inicia, pues los elementos están puestos, toca a los operadores jurídicos aplicarlos.

4.6. Antinomias jurídicas. Conflicto de Normas.

Un requisito indispensable de todo Ordenamiento Jurídico es la unidad, en cuanto que debe presuponer una norma fundamental, a la cual se puedan remontar directa e indirectamente todas sus normas, a fin de que funcione como Sistema (totalidad ordenadora).²¹⁰ Cuando se habla de antinomias jurídicas estamos refiriendo a la situación por la cual dos normas son incompatibles.²¹¹ Este es el punto que queremos exponer; las antinomias jurídicas, la reforma debe de ser integral debe de abarcar todo el orden jurídico para ir eliminando las antiguas posturas que fueron creadas desde actitudes contradictorias que buscaban evitar responder a la verdadera defensa de los derechos humanos.

Volviendo a retomar la Observación General número 9 del Comité de Derechos Sociales, en sus párrafos 2 y 3, se ha señalado que los Estados deben de modificar sus ordenamientos jurídicos internos en la medida necesaria para dar efectividad al contenido del pacto. Apliquemos esta disposición a todos los tratados internacionales. “Hay que enfatizar el hecho de que la legislación nacional no solo no debe ser contradictoria con los instrumentos jurídicos internacionales, sino que debe de contener las

²⁰⁹ Vid. COSSÍO DÍAZ José Ramón, Óp. Cit., p. 15

²¹⁰ Vid. BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho, Tercera Edición, Temis, Colombia, 2007, pp. 180-187

²¹¹ *Ibídem* p. 188

disposiciones necesarias para hacer de ellas disposiciones completamente aplicables por todas las autoridades locales.”²¹² Nos topamos ante que el orden jurídico interno debe ser coherente con el internacional. Además de un compromiso internacional por el afán de tener un sistema jurídico funcional.

Cuando el artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Culturales y Sociales, dice “tomar medida adecuadas” deben de entenderse los siguientes alcances:²¹³

1. Recoger en el ordenamiento jurídico interno las disposiciones que establecen los diversos tratados en materia de Derechos humanos sociales, económicos y culturales de manera que no quede duda sobre su vigencia dentro de nuestro territorio. Lo que implica proveer de satisfactores materiales a la población, además el Estado debe abstenerse de llevar a cabo políticas que impidan o estorben el goce de los derechos sociales, y por el contrario llevar a cabo acciones de gobierno (legislativas y administrativas) que favorezcan el disfrute de este tipo de derechos.

2. Adecuar el ordenamiento interno con el fin de eliminar cualquier norma que contrarié esos derechos o que pueda significar un obstáculo para su completa realización.

Ese es el contenido de la Observación Número Nueve en que el comité señala que los gobiernos deben de modificar el orden nacional para dar efectividad a la obligaciones dimanantes de los convenios de los que el Estado es parte. Es decir que solo hemos dado el primer paso hacia la búsqueda de una respuesta, no la solución a los problemas de derecho humanos, estamos iniciando el camino hacia que México aprenda a defender la dignidad de las personas; es el momento de reconstruir el sistema jurídico.

²¹² Vid. CARBONELL Miguel. “Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas.” Óp. Cit., p. 62

²¹³ *Ibíd*em p. 62.

Personalmente creemos que la reforma carece de técnica legislativa porque integra de plano la totalidad de los derechos humanos a la defensa por el juicio de amparo sin meditar que los derechos de los tratados internacionales tienen diversas extensiones, planea medir con una sola regla todas las disposiciones de derechos humanos. Lo que debe hacerse es una reconstrucción del sistema jurídico mexicano a partir de la perspectiva que los tratados internacionales nos proporcionan, los tratados internacionales deben ser los planos de la nueva estructura jurídica y no el material que la construya.

Hay una controversia respecto de la jerarquía de los tratados internacionales; aparentemente se ponen a la par de la Constitución, postura con la que no estamos de acuerdo, porque ello contravendría el principio de supremacía constitucional. Ahora bien, en apoyo a este punto hay que decir que también a través de diversas jurisprudencias el Poder Judicial de la Federación ha llegado a determinar que los tratados son superiores a las leyes federales y constituciones locales, pero inferiores a la Constitución.

Con la reforma, nosotros creemos, que lo que se está poniendo a nivel de la Constitución son los derechos que protegen tales tratados. Con eso se evita que existan dos clases de derechos: los de primera, consagrados en la Constitución; y los de segunda, contenidos en los instrumentos jurídicos internacionales.²¹⁴ No hay que olvidar que la Constitución es la “regla” con la que se mide todo el orden jurídico, por ello no puede haber nada superior ni en contra de ella, porque representa los principios sobre los que se fundamenta la Nación en lo interno.

No cabe lugar a duda que la Constitución es la única norma como suprema y fundamental desde la que se deben de explorar todas las instituciones jurídicas actuales para eliminar las antinomias que pudieran existir en la

²¹⁴ Bulle Goyre, Víctor M. “Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos” Boletín de Mexicano de Derecho Comparado, UNAM, Año 2011, Número 130, México, Enero-Abril p.411 <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/130/el/el12.pdf>

protección y aplicación de los derechos humanos, para a la vez comenzar a generar el orden jurídico actual como un verdadero sistema, eficaz y efectivo.

Sirva la exposición de estas ideas para manifestar como es que la defensa de derechos humanos es una tarea ardua, complicada e inacabada, pero que ha iniciado de manera progresiva.

CONCLUSIONES

PRIMERO. Los tratados y convenciones internacionales de los derechos humanos (Derecho Internacional de los Derechos Humanos) son la representación externa de un ideal común a todos los pueblos que debe inspirar y ser adoptado en sus sistemas internos. Los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos procuran señalar un recurso para la protección de los derechos reconocidos por una Constitución o por la ley, y que dicho recurso debe ser ante tribunales nacionales por la vía jurisdiccional a fin de que sea efectivo. Lo que evidencia la idea que no basta hacer declaraciones y proclamaciones de derechos, es necesaria la búsqueda de mecanismos efectivos para su cumplimiento.

SEGUNDO. En el constitucionalismo mexicano, desde antes de las reformas, las características constantes respecto a los derechos humanos, han sido las siguientes:

- a. En México el individuo por el sólo hecho de ser persona tiene un grupo de derechos mínimos que la Constitución protege y otorga como garantías (individuales o sociales) que en el fondo son una medida para la defensa de los derechos humanos.
- b. Esos derechos pertenecen a todos los individuos, a todos los seres humanos que se encuentren en el territorio mexicano, sin distinción alguna.
- c. Y los mismos deben de ser protegidos y restituidos en caso de violación, a través del sistema de defensa constitucional que representa el Juicio de Amparo.

TERCERO. Los derechos humanos son facultades inherentes a la personalidad y la naturaleza humana, independientemente de la relación jurídico-positiva en que la persona pudiera estar colocada frente a las autoridades del Estado. Han tenido un tránsito normativo, debido a que los

imperativos de carácter moral, filosófico, axiológico y ético que representan, inspiran la norma jurídica y adquieren positividad, es decir obligatoriedad jurídica al convertirlos en derechos subjetivos públicos por medio del otorgamiento de garantías, sustantivas o institucionales (como es el juicio de amparo). Los derechos humanos se convierten en derechos subjetivos públicos una vez que se reconocen en el orden constitucional y tienen como objeto preservar la existencia y la dignidad humana. La ley o el universo jurídico positivo únicamente los puede reconocer. Los derechos humanos son independientes y escapan a la contención perfecta, total y entera del orden legislativo, su sustancia, permanencia y alcances son superiores.

La Constitución no procede a delimitar cuál es el fundamento, cuáles o cómo son los derechos humanos que garantiza, sino que se limita a precisarlos como *“los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”*; recurre al final de cuentas a una definición positiva. Sostenemos que en el fondo de todas las cuestiones jurídicas permanecerá la noción que “Derechos Humanos” son los que una persona posee por el simple hecho de ser humano y la dignidad de esa naturaleza. El problema principal y actual de los derechos humanos es el de la búsqueda de mecanismos efectivos para su cumplimiento.

CUARTO. Antes de la reforma nuestro sistema jurídico nacional buscó medios de protección de defensa de los derechos humanos: En primer término la Constitución, como norma fundamental, otorgó un mecanismo de defensa indirecto de derechos del hombre, las denominadas garantías, que eran defendidas a través del juicio de amparo, y en el proceso ordinario, a través del “control de la constitucionalidad mediante interpretación judicial”, o sea que; antes de la reforma hubo dos formas de protección judicial de derechos humanos; la primera indirecta a través de la garantías constitucionales por control centralizado en el Poder Judicial de la Federación, vía juicio de amparo, y por extensión de los tratados internacionales como defensa de la Constitución; y la segunda por la aplicación de los tratados internacionales, en

que obviamente se incluían los de materia de derechos humanos, en la función jurisdiccional ordinaria. Además del control no jurisdiccional representado principalmente por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, un organismo constitucionalmente autónomo que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, de manera auxiliar a la vía judicial, sin embargo los resultados de esta institución han sido poco notorios en cuanto a su eficacia, por lo que había carencia de un verdadero y expreso “Sistema Constitucional de Protección de los Derechos Humanos” a tal grado que hubo necesidad de la reforma.

QUINTO. Las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos, responden a la necesidad de actualizar nuestra Constitución para incorporar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al Derecho interno. Al incluir el concepto de “Derechos Humanos” y explicitar que los tratados internacionales como Ley Suprema de la Unión son de observancia obligada para el Estado, se ha establecido un “Sistema Constitucional de Protección de los Derechos Humanos,” que tiene las siguientes características:

A. El nuevo artículo primero constitucional vincula al Estado no sólo con el texto de la norma fundamental, que representaba los estándares mínimos de protección de derechos humanos, sino también se hace extensiva la protección a los tratados internacionales que suscritos por el Presidente de la República, ratificados por el Senado, y que de acuerdo con la Constitución no trasgredan el marco jurídico vigente. Una nueva vinculación que obliga a las autoridades de los tres niveles de gobierno; federal, local y municipal, bien sean administrativas, legislativas o judiciales, en que deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

B. Ese reconocimiento se pretende hacer efectivo encomendado su defensa a los tribunales de la federación quienes tendrán que desarrollar un proceso judicial originado por la propia Constitución; el Juicio de Amparo. El artículo 103 constitucional sólo vale en función del artículo 1, y del Capítulo I del Título Primero de nuestra norma fundamental, porque la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos representan, en una relación procesal, la parte sustantiva, son los derechos que habrán de protegerse, mientras que el juicio de amparo representa el mecanismo de cumplimiento, como parte adjetiva, para hacer efectivos los derechos humanos por actos u omisiones de autoridad que atenten contra ellos.

C. También se instituye como un deber del Estado, ante el incumplimiento de las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar, el tener que reparar las violaciones a los derechos humanos, es decir, se integra como parte de este nuevo sistema, la responsabilidad económica del Estado y sus servidores públicos, ante la actividad o inactividad que vulnere derechos humanos. Lo que será previsto con una ley concreta y específica.

D. Respecto al cambio de la denominación del Capítulo I, coexiste una relación directa con el juicio de amparo, ese capítulo es enunciativo y no limitativo pues podrá ser susceptible de ser ampliado y enriquecido con otros derechos contenidos en tratados internacionales. Los derechos constitucionales de la persona, ya no son un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, con los que se desvirtúe el contenido axiológico de los mismos. Tales derechos son dialecticos y progresistas por su fundamentación histórica, son principios vivos y dinámicos sujetos a evolucionar, y que necesariamente deben de estar relacionados con la interpretación de la norma de derechos humanos. La Constitución contiene principios e ideas generales, porque el legislador no puede prever los futuros cambios de las situaciones de hecho, pero sí dejar principios generales abiertos a la interpretación de los tribunales competentes.

SEXTO. Respecto a juicio de amparo como medio de control, significa que la violación de derechos humanos puede ser reclamable ante los tribunales de la federación que se constituyen en órganos protectores. Sin embargo también deben de buscarse vías alternas de carácter judicial para ampliar su defensa, como puede ser el proceso ordinario.

Para que estemos ante la justiciabilidad de derechos humanos, entiéndase la posibilidad de recurrir a reclamar ante los juzgados el cumplimiento de las obligaciones que en Derecho corresponden a los órganos públicos, se hace necesario rediseñar el juicio de amparo en unos nuevos principios más dúctiles y en el que se atienda a cuestiones de hecho como son:

- Los costos de la impartición de justicia. La impartición pronta de justicia para la defensa de los derechos humanos está consignada expresamente como condición en los diversos tratados internacionales suscritos por nuestro país.
- Que el juicio de amparo implica tener los recursos económicos para soportar la onerosidad de un procedimiento judicial.
- La justicia de los derechos humanos debe de ser sencilla, breve y efectiva.
- El cumplimiento de las sentencias debe ser real y práctico.

SÉPTIMO. En ese mismo sentido la reforma ha aportado elementos jurídicos suficientes que permitieron a la Suprema Corte de Justicia, a través de la interpretación, determinar un control difuso de la convencionalidad que se oriente por los siguientes principios:

1. El Poder Judicial de la Federación al conocer de; controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, y de amparo, puede declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución

Federal y los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos.

2. Todos los jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones; insistiendo que su papel se limita a no aplicar la norma al caso concreto, no haciendo interpretación alguna que llegue a violar el principio de separación de poderes, pues el juez no puede *per se* sustituir al Poder Legislativo.

3. Las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más favorezca a la persona, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos.

Las funciones judiciales ordinarias, o de los jueces comunes, no están al margen de la protección y control del respeto de los derechos humanos, no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino que quedan también obligados a velar por la Constitución y los tratados o convenciones internacionales, quedan obligados a ejercer un control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las internacionales.

OCTAVO. El nuevo modelo de control difuso de la convencionalidad deja claro que la defensa y protección de los derechos humanos de manera efectiva no debe de ser tarea exclusiva de un poder y de una autoridad, es una tarea compartida que implica la labor de todos los órganos de gobierno en la totalidad de las actividades que realizan. Por lo tanto la protección de los derechos humanos debe de suceder en cualquiera de los tres niveles de gobierno dentro del ámbito de su competencia.

En cuanto a los derechos humanos sociales, económicos y culturales lo realmente trascendente, el principal y más importante elemento de cambio, es la nueva perspectiva, al reconocer los derechos humanos sociales, económicos y culturales, como justiciables. La reforma constitucional es un anuncio de que el avance en la protección de los derechos humanos por la vía judicial del amparo inicia, pues los elementos están puestos, toca a los operadores jurídicos aplicarlos. Sin embargo en esta clase de derechos es necesaria una estrategia adecuada y de un esfuerzo social conjunto, puesto que se trata más de una cuestión presupuestal que jurídica también es relevante la voluntad de los gobiernos para emprender acciones reales que combatan esos problemas.

NOVENO. En el contenido de la Observación General Número Nueve el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que se debe de modificar el orden nacional para dar efectividad a las obligaciones dimanantes de los convenios de los que el Estado es parte. Por lo tanto es necesario realizar las siguientes acciones:

- Recoger en el ordenamiento jurídico interno las disposiciones que establecen los diversos tratados en materia de derechos humanos de manera que no quede duda sobre su vigencia dentro de nuestro territorio.
- Adecuar el ordenamiento interno con el fin de eliminar cualquier norma que contrarié esos derechos o que pueda significar un obstáculo para su completa realización.

Todo Ordenamiento Jurídico debe ser unidad, como requisito debe presuponer una norma fundamental, de la cual emanan directa e indirectamente todas sus normas, por lo tanto es necesaria la función de un Sistema, un aparato jurídico que sirva para la solución de problemas de manera armonizada y coherente, una totalidad ordenadora. Por lo que se hace necesario revisar el sistema jurídico a fin de evitar las antinomias jurídicas: en la vía legislativa previniendo acciones u omisiones por parte de Estado que pudieran degenerar en violaciones en derechos humanos; en la vía judicial la argumentación cobra relevancia para la solución de esta contrariedad, los operadores jurídicos de la

norma, es decir de aquellos que diariamente la usan, invocándola o aplicándola, concretamente los jueces de amparo que deberán de recurrir al análisis jurídico en las consideraciones sobre las que fundan sus resoluciones, por lo tanto el uso de la razón y la argumentación jurídica será la clave para resolver los problemas de derechos humanos en que se debe recurrir a los principios que contiene la Constitución.

DECIMO. El proceso que vivimos es la positivización de los derechos humanos, por el cual se han incorporado a nuestra Constitución, proporcionando una base jurídica objetiva que los hace exigibles para favorecer su mayor efectividad. Los nuevos principios constitucionales buscan la realización plena, efectiva y progresiva de los derechos humanos, que finalmente es la realización de la justicia social, a través de los diversos sistemas de protección, especialmente los jurídicos que buscan su eficacia, si se toma en serio el contenido de las reformas estudiadas puede llegar a ser una garantía contra el poder excesivo y desmedido de uno sobre otro.

La defensa de los derechos humanos es una tarea ardua, complicada e inacabada que apenas ha iniciado, debe de tenerse presente que estos derechos necesitan, además de mecanismo judiciales efectivos, como es el nuevo juicio de amparo, y de la concertación de esfuerzos individuales, sociales, y estatales, de una penetración en la conciencia de las personas, con los que se complementa y enriquece el nuevo "Sistema Constitucional de Protección de los Derechos Humanos." El amparo es un sistema de protección ante posibles, o consumadas, violaciones para el efecto de restituirlos en su goce, sin embargo lo importante y apremiante es evitar que se cometan atentados en su contra. Es imperiosa la creación de una educación y cultura del respeto a la existencia y dignidad humana, para que llegue el día en que los derechos humanos sean cumplidos y respetados no porque la Constitución como norma suprema lo ordene, sino porque la voluntad y el espíritu de cada uno de nosotros lo exijan.

ANEXO I

DICTÁMENES DE PRIMERA LECTURA

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

INTERVINIERON LOS SENADORES: RICARDO MONREAL ÁVILA DEL PT; PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ DEL PRD; PEDRO JOAQUÍN COLDWELL DEL PRI; SANTIAGO CREEL MIRANDA DEL PAN; Y TOMÁS TORRES MERCADO DEL PRD. FUE APROBADO EN VOTACIÓN NOMINAL. SE REMITIÓ A LOS CONGRESOS ESTATALES. Documento Aprobado

Sinopsis: Las comisiones dictaminadoras coinciden con la Colegisladora en la conveniencia de no reformar el artículo 100 constitucional contenido en la minuta original. La reforma propuesta por esta Cámara de Origen consistía en reformar el párrafo noveno del artículo referido, en los siguientes términos: “Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, en su contra no procede juicio ni recurso alguno, salvo las que afecten derechos de personas ajenas al Poder Judicial de la Federación, las que sean de materia laboral y las que se refieran a la designación, adscripción, cambio de adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces. Estas últimas sólo podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.” De este modo se conserva la redacción actual que señala: “Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.”

Documentos Relacionados:

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la LX Legislatura del Senado de la República, les fue turnada para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente, la Minuta con

Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y así como los artículos 182, 186, 190 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, habiendo analizado el contenido de la citada minuta, se permiten someter a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En sesión ordinaria celebrada en el Senado de la República el día 19 de marzo de 2009, los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Fernando Castro Trenti y Pedro Joaquín Coldwell, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, y René Arce Islas, integrante del Grupo Parlamentario del PRD presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 constitucionales.

2. En sesión ordinaria celebrada en el Senado de la República el día 10 de diciembre de

2009, el Pleno del Senado de la República aprobó el dictamen y se remitió a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

3. En sesión ordinaria celebrada en la Cámara de Diputados el día 7 de diciembre de 2010, el Pleno aprobó el dictamen de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos constitucionales, en materia de amparo, con la siguiente modificación: Se elimina del proyecto de decreto el artículo 100 constitucional, para quedar en los términos vigentes.

4. El día 8 de diciembre de 2010, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó de manera directa la minuta referida a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA MINUTA

Como es ampliamente conocido, la materia de la Minuta es realizar una reforma integral al instrumento de control constitucional más importante del orden jurídico mexicano.

Su objetivo es fortalecer y perfeccionar al Poder Judicial de la Federación y consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, permitiéndole concentrarse en asuntos que revisten la mayor importancia y trascendencia constitucional.

Para ello, se propone reformar los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se propone ampliar el objeto del juicio de amparo integrando a su ámbito de protección a los derechos fundamentales contenidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

Otra de las propuestas se refiere a la posibilidad para resolver en amparo, además de controversias suscitadas por normas generales, omisiones en que incurra la autoridad. Y se precisa que la protección de derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social.

Asimismo, se precisa la necesidad de armonizar el juicio de amparo con las transformaciones de varias instituciones jurídicas siguiendo la serie de reformas que históricamente ha sufrido hasta llegar a su estado actual.

En este sentido, es claro que la independencia y autonomía de los tribunales estatales es un requisito fundamental de cualquier reforma que pretenda mejorar la administración de justicia, a fin armonizar las competencias federal con las locales y así lograr su complementariedad.

Cabe señalar que en el apartado “Contenido de la Minuta” el dictamen de la Colegisladora, se menciona un párrafo[1] que corresponde a la propuesta original de la iniciativa respecto a las reformas relativas al amparo directo, la cual fue modificada. Sobre el particular, estas comisiones unidas estiman que se debe precisar que dicho párrafo no guarda congruencia con el texto aprobado en esta Cámara de Origen, así como por la misma Cámara Revisora.

La propuesta además establece la figura del amparo adhesivo dando la posibilidad a la parte que haya obtenido sentencia favorable y a la que tenga interés, en que subsista el acto de promover el amparo con el objeto de mejorar las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio que determina una solución favorable a sus intereses.

Se impone al quejoso o a quien promueva el amparo adhesivo la carga de invocar todas aquellas violaciones procesales que estime puedan violar sus derechos cometidos en el procedimiento de origen. Se pretende con esto que en un sólo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan

aducirse respecto de la totalidad del proceso y no a través de diversos amparos como ahora sucede.

También se propone introducir la figura del interés legítimo permitiendo que se constituya como quejoso en el amparo, aquella persona que resulte afectada por un acto que violenta un derecho reconocido por el orden jurídico o, no violentando directamente el derecho, se afecte la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

Igualmente, se propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de emitir una declaración general en aquellos juicios de amparo indirecto en revisión en los que se establezca jurisprudencia por reiteración y se determine la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de una norma general respecto a la Constitución.

En lo que se refiere a las contradicciones de tesis entre los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, se propone la creación de un nuevo órgano para su resolución: los Plenos de Circuito. Esta modificación está encaminada a homogeneizar los criterios hacia adentro de un Circuito previniendo así que tribunales diversos pertenecientes a la misma jurisdicción emitan criterios contradictorios.

En estos casos, la Suprema Corte de Justicia mantendría la competencia para conocer de: a) Las controversias entre plenos de distintos circuitos; b) entre Plenos en materia especializada de un mismo Circuito, o c) entre tribunales de un mismo Circuito con distinta especialización. Esto asegura que sea la Suprema Corte el órgano terminal para establecer las interpretaciones, evitando así una potencial dualidad y oposición entre la interpretación constitucional y la legal.

En materia de suspensión del acto reclamado, se propone establecer el marco constitucional bajo un sistema equilibrado que permita cumplir con el fin protector y, asimismo, cuente con mecanismos para evitar abusos que desvíen su objetivo natural. Se privilegia la discrecionalidad de los jueces, consagrando expresamente como elemento para otorgar la suspensión la apariencia de buen derecho.

Para su correcta aplicación se establece la obligación del juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social, el orden público y la apariencia de buen derecho.

Uno de los temas más complejos es el relativo a la ejecución de las sentencias de amparo. La propuesta es eliminar el requisito de declaración de procedencia

para que la Suprema Corte pueda separar a la autoridad y consignarla ante el juez de distrito en caso de incumplimiento no justificado de sentencias de amparo o repetición de actos reclamados.

Cabe señalar que la Colegisladora, propone una modificación, que consiste en que el artículo 100 constitucional no sea reformado, es decir, permanezca en sus términos vigentes.

La reforma propuesta por esta Cámara de Origen consistía en reformar el párrafo noveno del artículo referido, en los siguientes términos: “Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, en su contra no procede juicio ni recurso alguno, salvo las que afecten derechos de personas ajenas al Poder Judicial de la Federación, las que sean de materia laboral y las que se refieran a la designación, adscripción, cambio de adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces. Estas últimas sólo podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

III. CONSIDERACIONES

Como se ha referido en los antecedentes del presente dictamen, la minuta fue aprobada con una modificación, dicha modificación surgió en el Pleno durante la discusión de la minuta de mérito.

Al respecto, el Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia señaló: “Es una reforma que, por

ejemplo, en el artículo 100 le da atribuciones a la Corte, a revisar casi cualquier decisión del Consejo de la Judicatura, va hacer nugatorio el papel del Consejo de la Judicatura. Cuando se afecten derechos de terceros o se afecten derechos de otro tipo, la Corte pueda intervenir para modificar decisiones del Consejo de la Judicatura. Es decir, es una reforma que está subordinando a este órgano, al Consejo de la Judicatura totalmente al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

“..... hay que decir que este dictamen está planteando la limitación de los poderes de las facultades del Consejo de la Judicatura.

Se permite que cualquier decisión del Consejo de la Judicatura que tenga que ver con derechos de terceros o asuntos laborales, pueda ser conocida en revisión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si se aprueba en sus términos, como se pretende, este artículo 100 de la Constitución, hará totalmente nugatorio el papel del Consejo de la Judicatura. Si ya es un órgano subordinado a la Corte, de aprobarse en sus términos el

artículo 100, hará de este Consejo de la Judicatura un órgano totalmente subordinado a las decisiones del pleno de la Suprema Corte, y en los hechos el Consejo de la Judicatura será un órgano administrativo del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no el órgano constitucional que se estableció en el artículo 100 para vigilar, disciplinar y administrar al Poder Judicial de la Federación”.

Por su parte, el Diputado Óscar Martín Arce Paniagua comentó que “el artículo 100, en la forma en que está redactado en la minuta que viene del Senado, vulnera esa parte de autonomía que tiene el Consejo de la Judicatura”.

Por lo que señaló que no se aceptaría la modificación al artículo 100 constitucional y propuso que se retirara dicho precepto constitucional de la minuta. Esta propuesta fue votada por el Pleno con 275 votos a favor, 3 abstenciones y 45 en contra.

Estas comisiones unidas coinciden con la Colegisladora en la conveniencia de no reformar el artículo 100 constitucional contenido en la minuta original.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y así como los artículos 182, 186, 190 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, la aprobación de la

MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES LOS ARTÍCULOS 94, 103, 104 Y 107 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se reforma el artículo 94, para modificar el párrafo ubicado actualmente en octavo lugar; se incorpora un nuevo párrafo para quedar en séptimo lugar y se incorpora otro nuevo párrafo para quedar en noveno lugar. Se reforma el artículo 103. Se reforma el artículo 104. Se reforma el artículo 107 de la siguiente manera: el párrafo inicial; las fracciones I y II; el inciso a) de la fracción III; las fracciones IV, V, VI y VII; el inciso a) de la fracción VIII; las fracciones IX, X, XI, XIII, XVI y XVII y se deroga la fracción XIV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 94.

....

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 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.

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

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección

por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;

II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de

ellas, los jueces y tribunales del orden común.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

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;

IV. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

V. De aquellas en que la Federación fuese parte;

VI. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VII. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

VIII. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

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;

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

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

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

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

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta;

III. ...

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 aquéllas 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.

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.

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.

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;

b) ... c) ...

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 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.

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;

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes: a) ... b) .. c) d)... ...

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones;

VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto

en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. ... a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

b)

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;

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 apariencia del buen derecho y de! interés social.

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;

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

XII.

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 competa, 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;

XIV. Se deroga XV. ...

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.

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 archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional;

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;

XVIII. Se deroga.

Artículos Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los 120 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente Decreto.

Tercero. Los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo por lo que se refiere a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo.

Cuarto. Para la integración de jurisprudencia por reiteración 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 de! presente Decreto

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los nueve días del mes de diciembre de dos mil diez.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

Senador Pedro Joaquín Coldwell Presidente

Senador Ulises Ramírez Núñez

Secretario

Senador Rubén F. Velázquez López Secretario

Senador Alejandro González Alcocer Integrante

Senador Alejandro Zapata Perogordo Integrante

Senador Luis Alberto Villarreal García Integrante

Senador Ricardo Torres Origel Integrante

Senador Jesús Murillo Karam Integrante

Senador Fernando Baeza Meléndez Integrante

Senador Felipe González González Integrante

Senador Fernando Castro Trenti Integrante

Senador Pablo Gómez Álvarez Integrante

Senador Silvano Aureoles Conejo Integrante

Senador Luis Maldonado Venegas Integrante

Senador Jorge Legorreta Ordorica Integrante

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

Senador Alejandro Zapata Perogordo Presidente

Senador Fernando Baeza Meléndez Secretario

Senador Pablo Gómez Álvarez

Secretario

Senador Sergio Álvarez Mata Integrante

Senador Arturo Escobar y Vega Integrante

[1] “No se pretende de ninguna manera desaparecer el amparo directo, sino atemperar la intervención de la justicia federal en el ámbito local. Se pretende conservar el control de la constitucionalidad directa, que es la materia propia del amparo y garantizar la defensa de los sujetos y materias que siempre han sido objeto de protección, vigorizando la confianza en los tribunales locales para que, fuera de los supuestos mencionados en la reforma el amparo sólo proceda en casos de importancia y trascendencia, en todos los demás supuestos las sentencias serán inimpugnables, constituyendo a los tribunales que las emitieron como órganos terminales, de acuerdo a las exigencias de los tiempos actuales”.

ANEXO II

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

HONORABLE ASAMBLEA

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen, la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Estas comisiones unidas, con fundamento en los artículos 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85, 86, 89, 90, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 60, 65, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta Honorable Cámara de Senadores el presente dictamen al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados del 23 de abril de 2009 se aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la misma fecha fue remitido el expediente correspondiente a la Cámara de Senadores.
2. En sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 28 de abril de 2009, la minuta referida fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su análisis, estudio y elaboración del dictamen.

3. El 18 de marzo de 2010, la Mesa Directiva acordó modificar el turno para incorporar a la Comisión de Reforma del Estado, a fin de que emita opinión.

II. CONTENIDO DE LA MINUTA

Propone modificar la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar “*De los Derechos Humanos*”; así como los artículos 1º, 11, 33, 89 y 102 de la misma.

En el artículo 1º constitucional reconoce que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos celebrados por el Estado mexicano. Señala que las garantías para su protección serán las que establezcan la Constitución y las leyes.

Respecto las normas de derechos humanos, establece que se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que México sea parte. En su aplicación se observarán las que sean más favorables a los derechos de las personas, bajo el principio de no contradicción con la Constitución.

Establece que todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y el Estado deberá prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.

En el artículo 11 constitucional sustituye el término “*todo hombre*” por “*toda persona*” e incorpora constitucionalmente el derecho de toda persona de solicitar asilo, y establece que la ley regulará su procedencia y excepciones.

Reforma el artículo 33 constitucional para establecer que las personas extranjeras gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución, otorgándoles una audiencia antes de que el Ejecutivo ejerza la facultad para expulsarlos. Asimismo, señala que la ley regulará el procedimiento administrativo así como el lugar y el tiempo que deba durar la detención. Se dispone que la resolución de este procedimiento será definitiva e inatacable.

Pretende incorporar dentro de las atribuciones del Ejecutivo Federal establecidas en la fracción X del artículo 89 constitucional, "el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos".

Respecto a las reformas al artículo 102 constitucional propone que las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas por los organismos para la protección de los derechos humanos, deberán publicar las razones de su negativa.

También propone que las legislaturas de las entidades federativas garanticen que dichos organismos cuenten con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se propone que la elección de los titulares de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de los organismos de protección a los derechos humanos y sus consejos consultivos, sea a través de una consulta pública y la participación social.

III. CONSIDERACIONES

Estas comisiones dictaminadoras estiman conveniente hacer referencia a diversas iniciativas de reformas constitucionales relativas a la materia de derechos humanos turnadas a estas comisiones:

1. En sesión ordinaria celebrada el 25 de marzo de 2004, el Senador Senador Guillermo Herbert Pérez, integrante del Grupo Parlamentario del PAN, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Segunda, para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.
2. En sesión ordinaria celebrada el 25 de marzo de 2004, la Senadora Leticia Burgos Ochoa, integrante del Grupo Parlamentario del PT, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma al primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Derechos Humanos; y Estudios Legislativos, Primera.

3. En sesión ordinaria celebrada el 14 de diciembre de 2004, el Senador Rutilio Cruz Escandón Cadenas, integrante del Grupo Parlamentario del PT, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto para adicionar un segundo párrafo al artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Primera.
4. En sesión ordinaria celebrada por la Comisión Permanente el 17 de enero de 2007, el Senador Mario López Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, presentó Proyecto de Decreto por la que se adicionan los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y un 46 bis de la Ley de la Comisión de Nacional de los Derechos Humanos, misma que se turnó para su correspondiente análisis, discusión y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos.

El 3 de marzo de 2009, la Mesa Directiva autorizó la petición de homologación de turno solicitada por el Senador Pedro Joaquín Coldwell, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, para quedar como sigue: "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos".

5. En sesión ordinaria celebrada el 8 de marzo de 2007, la Senadora Martha Leticia Sosa Govea, integrante del Grupo Parlamentario del PAN, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

El 24 de abril de 2007 la Senadora Rosario Ibarra, solicitó la ampliación de turno a la Comisión de Derechos Humanos; la Mesa Directiva autorizó la ampliación de turno únicamente para emitir opinión. Posteriormente el 3 de marzo de 2009, la Mesa Directiva autorizó la petición de homologación de turno solicitada por el Senador Pedro Joaquín Coldwell, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, para quedar como sigue: "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos".

6. En sesión ordinaria celebrada el 8 de marzo del año 2007 la Senadora Martha Leticia Rivera Cisneros, del Grupo Parlamentario del PAN, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

El 24 de abril de 2007 la Senadora Rosario Ibarra solicitó la ampliación de turno a la Comisión de Derechos Humanos; la Mesa Directiva autorizó la ampliación de turno únicamente para emitir opinión.

7. En sesión ordinaria celebrada el 19 de abril de 2007, el Senador René Arce Islas, del Grupo Parlamentario del PRD, de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, presentó ante el pleno una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.
8. En sesión ordinaria celebrada el 11 de octubre de 2007, la Senadora Rosario Ibarra de la Garza, integrante del Grupo Parlamentario del PT, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que contiene la propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicos especialistas en la materia.

Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, turno que fue ampliado a la Comisión de Derechos Humanos el día 18 de octubre de 2007 por petición de la Senadora Rosario Ibarra.

9. En sesión ordinaria celebrada el 20 de noviembre de 2007, el Senador Javier Orozco Gómez (PVEM), presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 33 constitucional. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de

Estudios Legislativos Segunda, para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

El 3 de marzo de 2009 la Mesa Directiva autorizó la petición de homologación de turno solicitada por el Senador Pedro Joaquín Coldwell, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, para quedar como sigue: "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos".

10. En sesión ordinaria celebrada el 29 de noviembre de 2007, el Senador Santiago Creel Miranda, entonces Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN, en nombre propio y de todos los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Senado de la República, así como por otros diputados y senadores de la LX Legislatura, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos y de Derechos Humanos para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

Sobre esta iniciativa cabe señalar que se encuadra en los trabajos realizados en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), conforme a lo establecido por la Ley para la Reforma del Estado aprobada por la LX Legislatura el 13 de abril de 2007.

11. En sesión ordinaria celebrada el 25 de septiembre de 2008, la Senadora Rosario Ibarra de la Garza, integrante del Grupo Parlamentario del PT, presentó iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

El 30 de septiembre de 2008, la Mesa Directiva autorizó incorporar a la Comisión de Derechos Humanos sólo para emitir opinión.

El 3 de marzo de 2009, la Mesa Directiva autorizó la petición de homologación de turno solicitada por el Senador Pedro Joaquín

Coldwell, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, para quedar como sigue: "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos".

12. En sesión ordinaria celebrada el 11 de diciembre de 2008, las Senadoras Adriana González Carrillo, integrante del Grupo Parlamentario del PAN; y Rosalinda López Hernández integrante del Grupo Parlamentario del PRD, presentaron iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores y de Estudios Legislativos para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

El 3 de marzo de 2009, la Mesa Directiva autorizó la petición de homologación de turno solicitada por el Senador Pedro Joaquín Coldwell, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, para quedar como sigue: "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos".

13. En sesión ordinaria celebrada el 23 de febrero de 2010, el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera a nombre del Grupo Parlamentario del PRI, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.
14. En sesión ordinaria celebrada el 18 de marzo de 2010, Senadores José Luis García Zalvidea, Rubén Fernando Velázquez López, Jesús Garibay García y Lázaro Mazón Alonso integrantes del Grupo Parlamentario del PRD, presentaron Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

A continuación, estas comisiones unidas estiman conveniente exponer de manera esquemática el contenido de las iniciativas mencionadas, a

fin de facilitar su análisis y el entendimiento de las conclusiones a las que se llega al final del documento.

Las iniciativas están orientadas a llevar a cabo las siguientes modificaciones constitucionales:

- a) Modificar la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de incluir el término de "*Derechos Humanos*".
- b) Fortalecer el reconocimiento de los derechos humanos como derechos inherentes al ser humano y por lo tanto hacer manifiesto el deber de protegerlos por parte del Estado.
- c) Hacer efectiva la aplicación de los derechos humanos tutelados en los tratados internacionales.
- d) Revisar la jerarquía constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- e) Establecer los derechos humanos como un contenido fundamental de la educación en México.
- f) Proponer que en caso de suspensión de garantías, sea solamente el Congreso de la Unión quien la apruebe.
- g) Establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise, de oficio, la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo, durante la mencionada suspensión de derechos.
- h) Establecer explícitamente las garantías que no estarían sujetas a suspensión.
- i) Reconocer el deber de respetar la garantía de audiencia en todos los supuestos, incluyendo el de la expulsión de extranjeros.
- j) Establecer la protección de los derechos humanos como uno de los principios rectores de la política exterior mexicana.
- k) Fortalecer los mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos, ampliando la competencia en materia de juicio de amparo.
- l) Fortalecer los organismos públicos de protección de los derechos humanos, a través de la garantía al principio de autonomía, del establecimiento de la participación de la sociedad civil en el nombramiento de sus titulares y de la precisión de su régimen de responsabilidades. También se propone ampliar su competencia a la materia laboral.
- m) Adecuar el marco constitucional para que los derechos humanos que se han reconocido internacionalmente a través de los tratados firmados y ratificados por el Senado, cuenten con un mecanismo de control, es decir, las acciones de inconstitucionalidad.

No escapa a estas comisiones el hecho de que en estas iniciativas se incluyen modificaciones a otros ordenamientos, así como otras propuestas de derechos específicos que deberán ser abordadas en diverso dictamen, dado que el presente se aboca a principios y mecanismos de protección de los derechos humanos en el orden constitucional. Efectivamente, estas iniciativas, así como la minuta que remite la H. Cámara de Diputados no hacen más que evidenciar una preocupación constante en la materia.

En razón de lo anterior, y toda vez que las iniciativas antes mencionadas quedarían atendidas, en lo conducente, con el presente dictamen, en su oportunidad, las comisiones dictaminadoras competentes habrán proponer el trámite que les corresponda.

Una vez señalado lo anterior, nos abocaremos a describir las consideraciones conducentes sobre la materia en estudio.

La primera consideración se refiere a la propuesta fundamental de las iniciativas y minuta en estudio, de incluir en la Constitución el término de "Derechos Humanos" y con ello subrayar su carácter de derechos diferenciados de la naturaleza del Estado, al que le corresponde solamente reconocerlos y protegerlos.

La terminología utilizada por el texto actual de nuestra Constitución, al hablar de garantías individuales otorgadas por la misma, dista mucho de concordar con este reconocimiento universal de los derechos humanos que prevalece desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, instrumento internacional que ofrece mayor protección a la persona.

Se trata, más allá de una modificación a los términos, de un cambio conceptual del sistema jurídico que tiene como consecuencia el fortalecimiento de los derechos de la persona y la protección de su dignidad y, como se señala más adelante, es el que se ha adoptado actualmente por el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario, por la doctrina constitucional moderna y por el derecho comparado.

La segunda consideración se refiere a la necesidad de actualizar nuestra Constitución en esta materia, lo que se pretende hacer a través del conjunto de reformas planteadas, principalmente la que se refiere a incorporar el derecho internacional de los derechos humanos, como se explicará más adelante.

Hay que tomar en cuenta que, pese a las múltiples reformas de que ha sido objeto para su actualización, nuestra actual Constitución fue expedida a principios del siglo XX, es decir, antes de que se hubieran dado la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los demás instrumentos internacionales que han supuesto una transformación en la concepción y entendimiento de los derechos humanos. En opinión de estas comisiones unidas, de los autores de las iniciativas y de la minuta en estudio, existe la necesidad de armonizarla bajo los más altos estándares del derecho internacional de protección a la dignidad de la persona humana.

Una tercera consideración se refiere a que la homologación en cuestión, debe abarcar también los mecanismos de protección. Los derechos humanos tienen, como todo derecho, un carácter exigible y corresponde a la Constitución establecer estos mecanismos y garantizar permanentemente su eficacia.

En las iniciativas que se analizan se incluyen diversas propuestas dirigidas precisamente a fortalecer estos dispositivos protectores; tales como medios de control constitucional de las garantías individuales actuales. También se propone fortalecer los organismos constitucionales de protección de los derechos humanos de carácter no jurisdiccional, es decir, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos estatales de derechos humanos.

IV. MODIFICACIONES

Lo primero a señalar es la pertinencia del cambio de denominación al Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para estas comisiones dictaminadoras, la propuesta de cambiar dicha denominación resulta plausible atendiendo a que se incorpora y eleva a rango constitucional los derechos humanos.

La historia constitucional mexicana nos muestra que el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales ha sido un propósito siempre presente en los textos constitucionales, de manera particular en la Constitución de 1857, en la que se logró que por primera vez en un documento constitucional mexicano se colocara dentro del Capítulo Primero del Título Primero, un amplio catálogo de derechos denominados en aquel entonces, "Derechos del Hombre", entendiéndose por éstos las mínimas atribuciones reconocidas por el Estado mexicano a todo individuo que se encontrara en territorio nacional y en el artículo 1º

establecía: “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

Al respecto podemos recordar que el Constituyente del 1917 tomó por completo este catálogo y optó por el término “garantías individuales”, esto no se hizo con la intención de consagrar algo distinto a derechos, sino con el fin de subrayar su carácter vinculatorio, obligatorio y protector. En este sentido la propuesta de la minuta no se aparta de la original intención del legislador constitucional, y en cambio, aporta mayor claridad a los términos constitucionales. También se logra con esta reforma una mayor armonización con el derecho internacional de los derechos humanos que adopta universalmente esa denominación.

Cabe señalar que frecuentemente surge la discusión acerca de la diferencia que hay entre derechos humanos y garantías individuales. Y esto pareciera una discusión estéril, ya que en la teoría constitucional, todas las garantías individuales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son garantías, es decir, los derechos consagrados en los primeros 29 artículos constitucionales son considerados garantías individuales.

Mantener sólo la denominación del capítulo relativo a las “Garantías Individuales” en nuestra Carta Magna pareciera no ser lo más adecuado, más aún cuando este capítulo ha tenido múltiples reformas.

Estas comisiones unidas coinciden con la propuesta de cambiar la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución, “De los Derechos Humanos”, porque fortalece la connotación jurídica del término y favorece la armonía con el derecho internacional. Sin embargo, se estima conveniente que en tal denominación sean consideradas las garantías también, para lo que se propone que dicho capítulo se denomine “De los Derechos Humanos y sus garantías”.

Otra modificación de sintaxis, consiste en precisar en el rubro del decreto, que se trata del Capítulo I del **Título Primero** de nuestra Constitución.

En estricto seguimiento del orden de las propuestas presentadas, al analizar lo que se refiere al artículo 1º constitucional, queda claro que ahí se encuentra el corazón de la reforma, pues de aprobarse en los términos del proyecto de decreto que se somete a consideración de esta Soberanía, se reconocerán explícitamente los derechos humanos

como derechos inherentes al ser humano, diferenciados y anteriores al Estado y se les dotará, por ende, del más pleno reconocimiento y protección constitucional.

Como ya se mencionó se trata de un cambio conceptual en el sistema jurídico y un reforzamiento del carácter protector y garantista de la Constitución.

La propuesta consiste en hacer un amplio reconocimiento de los derechos humanos, dándoles carácter constitucional a todos, con lo que deben considerarse incluidos, tanto los que se encuentran expresamente reconocidos en el texto constitucional, como los consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte. Lo anterior se propone en la minuta en los siguientes términos:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la misma Constitución establece. Las garantías para su protección serán las que establezcan la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

Consecuentemente, con este reconocimiento se evita crear derechos de primera y segunda categoría según estén o no en la Constitución, como actualmente ocurre. Los derechos que se contienen en las garantías individuales gozan de una protección más amplia y directa que aquéllos que se encuentran consagrados en los tratados internacionales.

Coincidimos con la minuta y las iniciativas en estudio, en el sentido de que esta propuesta concuerda con la doctrina constitucional moderna, según la cual, a decir de autores como Luigi Ferrajoli, Robert Alexy o Riccardo Guastini o estudiosos mexicanos como el Maestro Fix Zamudio, el reconocimiento de los derechos humanos es el criterio legitimador de la norma constitucional y su contenido sustancial.

Cabe igualmente hacer referencia a que la propuesta tiene claras coincidencias con el sentido de las reformas hechas a partir de la posguerra en la totalidad del derecho constitucional comparado.

Estas comisiones comparten la propuesta del párrafo primero del artículo 1º constitucional; sin embargo, se estima conveniente explicitar que la

no restricción ni suspensión se refiere tanto a los derechos humanos como a las garantías:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

La regulación de los casos excepcionales en los que es necesaria la suspensión del ejercicio de los derechos y de las garantías individuales dentro del constitucionalismo mexicano ha sido tradicionalmente escueta. Este fenómeno seguramente está relacionado con que en México, a diferencia de otros países de América Latina, prácticamente no se ha utilizado esta figura.

Por ello, sostenemos que el artículo 29 constitucional necesita una clara adecuación para ubicarlo a nivel de los postulados del constitucionalismo moderno y de los tratados internacionales que ha firmado México en materia de derechos humanos.

Es evidente que una de las consecuencias de hacer esta modificación al primer párrafo del artículo 1º constitucional es que las normas de derechos humanos establecidas en los tratados internacionales adquirirían reconocimiento y protección constitucional. Es tarea del legislador constituyente resolver el mecanismo conforme el que se resolverán los posibles conflictos de normas y en general, el sistema de aplicación.

Por ello, se propone adoptar el principio de “interpretación conforme” que se ha establecido y aplicado en otros sistemas garantistas, destacadamente el español, con óptimos resultados.

El argumento estriba en que, tomando en cuenta nuestros antecedentes constitucionales, este principio resulta el más adecuado para llevar a cabo una armonización del derecho doméstico con las disposiciones internacionales. En virtud del principio de interpretación conforme se da una aplicación subsidiaria del ordenamiento internacional con el objeto de llenar las lagunas existentes, sin que esto signifique, en ningún momento, la derogación o desaplicación de una norma interna.

Este sistema no atiende a criterios de supra-subordinación ni implica un sistema de jerarquía de normas que no se considera conveniente modificar sino que, a través del principio de subsidiariedad, se abre la posibilidad de que el intérprete de la Constitución pueda acudir a las normas de derechos humanos consagradas en los tratados internacionales de los que México sea parte, para ofrecer una mayor garantía a las personas.

La “interpretación conforme” opera como una cláusula de tutela y garantía de los derechos, recurriéndose a las normas de los tratados internacionales de derechos humanos cuando haya necesidad de interpretación de los derechos constitucionalmente reconocidos. El efecto que se logra es una ampliación en la protección de los derechos humanos.

La propuesta del segundo párrafo del artículo 1º constitucional es lo siguiente:

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales sobre derechos humanos antes señalados.

A modo de referencia se pueden citar las siguientes disposiciones de algunos instrumentos internacionales cuyo objetivo esencial es reconocer el carácter universal de los derechos:

- Artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículo 23 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Artículo 41 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Artículo 1.2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Artículo 21 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
- Artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo XV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- Artículo VII de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Con estos elementos, la propuesta que hacen estas comisiones logra fortalecer, actualizar y dar plena coherencia al sistema de protección de derechos en la Constitución.

De acuerdo a este reconocimiento pleno de los derechos humanos, se coincide con la propuesta de la minuta de establecer en un nuevo tercer párrafo del artículo 1º, la obligación las autoridades 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 y sancionar las violaciones a los derechos humanos.

Sobre el particular se considera conveniente señalar qué se entiende por cada uno de estos principios.

Por **universalidad** se concibe, de conformidad con la doctrina internacional de los derechos humanos, que éstos corresponden a todas las personas por igual. La falta de respeto de los derechos humanos de un individuo tiene el mismo peso que la falta respecto de cualquier otro y no es mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción. Éste se convierte en el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, la aplicación o restricción del derecho, se evite cualquier discriminación.

El principio de **interdependencia** consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados; de esa manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano. A través de este derecho se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.

Respecto al principio de **indivisibilidad**, éste se refiere a que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Así, no se puede reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos; de esta forma se consigue que la protección se haga de

manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación se transija en su protección.

Finalmente, el principio de **progresividad** de los derechos humanos establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución en esta tarea.

La inclusión de estos principios resulta conveniente en el esquema que se propone adoptar; a través de ellos, se señalan criterios claros a seguir tanto para las autoridades judiciales como para las legislativas y administrativas en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Como se ha indicado, estas comisiones coincidimos con esta propuesta; sin embargo, estimamos oportuno añadir también la obligación del Estado de “reparar” las violaciones a los derechos humanos. Según Theo Van Boven, ex relator de tortura de las Naciones Unidas, *reparar integralmente el daño por violaciones a los derechos humanos es una obligación del Estado que implica lograr soluciones de justicia, eliminar o reparar las consecuencias del perjuicio padecido, evitar que se cometan nuevas violaciones mediante acciones preventivas y disuasivas, la restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, y asegurar que las medidas de reparación que se establezcan sean proporcionales a la gravedad de las violaciones y del perjuicio sufrido.*

En este tenor la propuesta de modificación quedaría en los siguientes términos:

*“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”.*

La reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad en que hubiera incurrido.

Los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario

a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados mediante Resolución 60/147 por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, son referentes sustantivos para ampliar la protección de los derechos.

Este imperativo garantista incorporado en la Constitución debe ser completado con la regulación de las condiciones, circunstancias y autoridades responsables que deben, por parte del Estado, actuar para reparar violaciones a derechos humanos, por lo que es menester que el Congreso de la Unión expida la Ley Reglamentaria del tercer párrafo del artículo primero constitucional.

Por otra parte, es importante recordar que el pasado 10 de diciembre de 2009 en este Senado de la República se aprobó el Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política en materia de amparo, la Minuta se encuentra asentada en la Comisión de Puntos Constitucionales de la legisladora.

Esta modificación tiene una implicación inmediata para el titular de un derecho legítimamente tutelado que ha sido transgredido por una autoridad. Asimismo, podrá alegar cualquier violación que se enmarque en su esfera de derechos más aún a partir de la reforma al artículo 1º pues se amplía la protección, a través del principio de interpretación conforme. Por su parte, el juez competente quedará obligado a utilizar todo el conjunto de disposiciones aplicables, incluyendo los tratados internacionales de derechos humanos.

Puede ser oportuno, además, mencionar que esta modificación coincide, asimismo, con el sentido de las propuestas que ha generado la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivadas de la consulta pública que realizó ese órgano de poder, plasmadas en el llamado "Libro Blanco".

Precisamente por esta relación entre el artículo 1º y el 103 de la Carta Magna, la propuesta de referencia significa la otra pieza fundamental del sistema que se pretende reforzar con la iniciativa que estamos sometiendo a su consideración pues es a través del mecanismo de protección constitucional de los derechos humanos plasmado en el 103 que se da plena eficacia al reconocimiento expresado en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de las consideraciones expresadas, es que estas comisiones unidas estiman conveniente tener presente dicha reforma en materia de amparo para completar y armonizar el texto constitucional.

Al rescatar el contenido de las iniciativas, cabe referirse a las demás propuestas de reforma, y es necesario señalar que se trata de propuestas de carácter complementario a las anteriores. Estas propuestas son, en algunos casos, adecuación de los conceptos que se propone adoptar, y en otros, cambios dirigidos a dar integralidad a la propuesta en campos donde el reconocimiento constitucional de los derechos humanos resulta fundamental.

Tal es el caso de las iniciativas presentadas por los senadores Martha Leticia Sosa Govea y Santiago Creel Miranda, respecto del artículo 3º constitucional. Se propone incluir a los derechos humanos como uno de los principios rectores de la educación que se imparta en México. La razón deriva de reconocer que el reto de promover los derechos humanos trasciende al ámbito jurídico y debe atenderse desde el campo de la educación para verdaderamente influir en la cultura y en la sociedad mexicana. La experiencia de los países más avanzados en los sistemas de reconocimiento y protección de derechos humanos, da cuenta de que el objetivo fundamental está en crear una conciencia social de respeto y exigencia de derechos humanos. Lo anterior se propone en los siguientes términos:

Artículo 3º (...)

*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.*

I a VIII. (...)

Por lo que toca a la propuesta contenida en la minuta de mérito, de reformar el artículo 11 constitucional para incorporar el derecho de toda persona de recibir asilo, con sus excepciones señaladas en la ley respectiva, estas comisiones coinciden en aprobarla, pues así se honra la tradición mexicana reconocida internacionalmente de ser una Nación

hospitalaria con quienes, por causas motivadas por su pensamiento, tienen que instalarse en un nuevo territorio.

Sin embargo, cabe señalar, que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada el 10 de diciembre de 1948 señala en el artículo 14 que:

1. *En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.*
2. *Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.*

Asimismo, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, Pacto de San José, aprobada en 1969 y de la que México forma parte desde 1981, plantea en el artículo 22 numeral 7:

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

En ambos casos, se plantea el derecho a solicitar asilo y de recibirlo o disfrutar de él, de conformidad con la legislación nacional en caso de que haya persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos. Al establecerse en el dictamen que habrá una ley que regulará su procedencia y excepciones, queda protegido el Estado mexicano para que no sea otorgado el derecho de recibir asilo a quien no cumpla con los supuestos contenidos en la propia legislación secundaria

En virtud de lo anterior es que proponemos se modifique el segundo párrafo del artículo 11 constitucional propuesto en la minuta en estudio, en los siguientes términos:

“En caso de persecución, toda persona tiene derecho de solicitar y recibir asilo. La ley regulará su procedencia y excepciones”.

En relación con el artículo 29 constitucional referido en el análisis del primer párrafo del artículo 1º, es importante mencionar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma del Estado, presentada el 23 de febrero de 2010, por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera a nombre del Grupo Parlamentario del PRI.

Entre otras propuestas, se incluye en esta iniciativa la eliminación de la facultad de la Comisión Permanente para aprobar la suspensión de las garantías con el objetivo de establecer que debe ser el Congreso de la Unión el órgano que ejerza esta facultad constitucional.

Asimismo, se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise de oficio y a posteriori, con un proceso sumarísimo, la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo, durante la suspensión de garantías, sin que esto tenga efectos suspensivos y se pronuncie sobre el fondo del decreto de restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y de las garantías.

La reforma constitucional se propone en los siguientes términos:

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.

En la iniciativa en comento, también se señalan expresamente las garantías que no son sujetas a suspensión. Coincidimos con la propuesta de establecer en el segundo párrafo del artículo 29 constitucional los preceptos contenidos en el derecho internacional que deben ser considerados como sustantivos a la naturaleza de la persona humana y por tanto, sólo limitados en cuanto a su ejercicio.

En la iniciativa presentada el pasado 23 de febrero que estas comisiones unidas analizan, propone incorporar el derecho a la no discriminación, la prohibición de la pena de muerte, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la integridad personal, al nombre, a la protección de la familia, a la nacionalidad, los derechos del niño, los derechos políticos, la prohibición de la esclavitud, las libertades de conciencia y de religión, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, que se señalan en el artículo 27 de la

Convención Interamericana de Derechos Humanos, como aquéllos que no podrán restringirse ni suspenderse.

Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de derechos humanos, establecen un listado taxativo de situaciones en las que de manera excepcional el Estado puede restringir o suspender el ejercicio de ciertos derechos humanos.

Los tratados internacionales establecen un núcleo duro de derechos cuyo ejercicio, la comunidad internacional, incluido México, ha considerado de carácter insuspondible.

Por ello, estas comisiones dictaminadoras consideran que, atendiendo a ese listado taxativo, además de los derechos mencionados, se deben incorporar también otros derechos que constituyen el fundamento de la protección a la persona, por lo que se propone adicionar: el derecho a la vida; la libertad de pensamiento; el principio de legalidad y retroactividad; y además de la prohibición a la esclavitud incorporar la prohibición a la servidumbre que generalmente la acompaña; así como la prohibición a la desaparición forzada de persona.

Es de fundamental importancia hacer explícito que las comisiones unidas establecen en el texto constitucional aquellos derechos del núcleo duro, en virtud de ser inherentes a la naturaleza de la persona humana; sin embargo, no significa que ante la eventualidad de la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y de las garantías, sea un listado inalterable; existen otros derechos que pueden quedar protegidos de restricción o suspensión en razón de la situación específica y concreta que amerite la aplicación del artículo 29 constitucional; por ello, se establecen principios para la interpretación constitucional que señalan la amenaza excepcional, la proporcionalidad; la compatibilidad, concordancia y complementariedad, como sustento interpretativo que deje insuspondibles aquellos derechos y garantías que no se correspondan con la circunstancia de excepción que se decreta.

De todos los derechos cuyo ejercicio es de carácter insuspondible, el derecho a la vida cobra importancia y debe ser complementado con la prohibición de ejecuciones arbitrarias, el derecho a la integridad personal, la prohibición de la pena de muerte, la prohibición de la desaparición forzada, ya que en las situaciones antes descritas, los derechos humanos de toda persona que habite en el territorio nacional, y que no admiten restricción, deben de interactuar con el derecho internacional humanitario o derecho de los conflictos armados. Lo

anterior significa que debe atender a las necesidades propias de una realidad de Estado de excepción.

Estas comisiones unidas consideran que al incluir en el segundo párrafo del artículo 29 constitucional el derecho a la vida se debe considerar para su interpretación lo que señala el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el sentido de que: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".

Es decir, que a ninguna persona que se encuentre en el territorio nacional al momento de decretarse el Estado de excepción pueda restringírsele el derecho a la vida.

Y que exista pleno reconocimiento de que el ejercicio de este derecho corresponde a no ser arbitrariamente privado de ella y a no ser objeto de ejecuciones arbitrarias.

El Pacto de los Derechos Civiles y Políticos (1966) dispone en su artículo 6 que el "derecho a la vida es inherente a la persona humana...Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente."

Las normas internacionales en materia de derechos humanos consagran este derecho definen expresamente el derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida.

En la inclusión de los conceptos de integridad personal se considerará lo que se señala en los artículos 5 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos que a la letra establecen:

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.

4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un

tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.

5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre también señala en su artículo 3 que: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; lo cual se complementa con lo señalado en el artículo 5 de la misma Declaración que con toda precisión explicita que "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes."

En el segundo párrafo del artículo 29 también se incorpora el principio de no suspensión de la prohibición a la esclavitud y a la servidumbre, lo que armoniza con el artículo 4 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre que señala que *Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre y que la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.*

En el artículo 6 del Pacto de San José se define ampliamente esta prohibición:

1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas.

2. Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En los países donde ciertos delitos tengan señalada pena privativa de la libertad acompañada de trabajos forzosos, esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe el cumplimiento de dicha pena impuesta por juez o tribunal competente. El trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluso.

3. No constituyen trabajo forzoso u obligatorio, para los efectos de este artículo:

a. los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona reclusa en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;

b. el servicio militar y, en los países donde se admite exención por razones de conciencia, el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquél;

c. el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad, y

d. el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

Un aspecto de especial relevancia que se incorpora entre los derechos cuyo ejercicio no podrá suspenderse es el que se refiere a las "garantías judiciales" que en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos se explican detalladamente en el artículo 8:

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

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) *concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*

d) *derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*

e) *derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*

f) *derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*

g) *derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y*

h) *derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*

3. *La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.*

4. *El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.*

5. *El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.*

En el mismo sentido, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre estableció en sus artículos 10 y 11, respectivamente, que: *Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal; y que si es acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.*

Uno de los más importantes principios del derecho internacional que fueron incorporados al segundo párrafo del artículo 29 constitucional para establecer aquellos derechos y garantía que no podrán ser suspendidos en su ejercicio es el que se refiere al “principio de legalidad y retroactividad”, pues, como lo define el artículo 9 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

Entre las propuestas que aportó la iniciativa presentada el 23 de febrero de 2010 por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional se incluían como preceptos no sujetos a restricción ni suspensión, los de la libertad de conciencia y de religión; estas comisiones dictaminadoras consideran que además de ellos debería incorporarse la libertad de pensamiento como un derecho no suspendible ni sujeto a restricción en el sentido en que lo señala en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

El derecho al nombre no puede suspenderse porque “*Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos*” según el artículo 18 del Pacto de San José y también se incorporan los derechos del niño, establecidos en el artículos 19 del mismo ordenamiento interamericano como medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado estable.

El derecho a la nacionalidad, también se considera como sujeto a no suspensión en el sentido que establece el artículo 20 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos al considerar que además del derecho a tener una nacionalidad, no se le puede privar arbitrariamente a nadie de ella ni del derecho a cambiarla.

A partir de las convenciones internacionales relacionadas con el derecho de las personas a no ser sujetas a la desaparición forzada que se aprobaron a nivel del sistema interamericano en 1996 y del sistema de Naciones Unidas en diciembre de 2006, se consideró de gran relevancia

la incorporación de la prohibición de la desaparición forzada que en el derecho internacional se considera un delito de lesa humanidad.

En la iniciativa que incorpora la reforma al artículo 29 constitucional, se considera que la suspensión de garantías deberá estar fundada y motivada en los términos previstos por la propia Constitución, y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando los principios de legalidad, proclamación, publicidad y no discriminación; así también, al tratarse de un acto jurídico debe haber una explicación clara y suficiente de los motivos por lo que considera legítimo aplicar la restricción y suspensión del ejercicio de derechos y garantías.

Al analizar los alcances de estas modificaciones se consideró que se debiera incorporar, el concepto de restricción, y no sólo el de la suspensión.

Otro elemento del análisis llevó a los integrantes de las comisiones unidas a acordar que en el momento en que se ponga fin a la suspensión de garantías, bien sea por cumplirse el plazo temporal o porque así lo decida el Congreso de la Unión, todas las medidas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de inmediato.

Sobre el particular, estas comisiones unidas estiman que la restricción y suspensión de derechos son figuras cuya finalidad no es aumentar los poderes de los gobernantes; por el contrario, permiten adoptar medidas de carácter extraordinario dentro del marco de la legalidad y el respeto al Estado de derecho. No deben ser entendidas como una invitación a la arbitrariedad, sino justamente como un mecanismo de protección de la dignidad de la persona humana bajo situaciones excepcionales de emergencia.

En consecuencia:

Resulta decisivo ubicar a esta institución dentro del campo del derecho y desterrar así erróneas concepciones que la emparentan al estado de excepción con la potestad discrecional de ejercer el poder en situaciones de crisis. Lejos de ello, por tratarse una institución jurídica, su aplicación no sólo está condicionada a la existencia de una emergencia grave que afecte al conjunto de la población sino que, además, debe cumplir con determinados requisitos específicos, como son por ejemplo la declaración oficial del estado de excepción, la proporcionalidad de las medidas adoptadas, al igual que otros muchos otros elementos que definen

su legalidad. En definitiva, estos requisitos, además de imponer limitaciones concretas al ejercicio de las facultades extraordinarias o de los llamados “poderes de crisis”, obran, en la práctica, a la manera de garantías jurídicas, explícitas o implícitas, para preservar la vigencia de los derechos humanos en dichas circunstancias.²¹⁵

La restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías debe obedecer al menos, a los siguientes principios, que aunque no estén expresamente plasmados en el decreto constitucional, sí deben ser objeto de interpretación y de control de constitucionalidad:

- **Principio de legalidad**, que implica la existencia de normas que lo regulen y de los consiguientes mecanismos de control;
- **Principio de proclamación**, supone dar a conocer dicha suspensión, por lo que resulta imposible la existencia de suspensiones de derechos tácitas o secretas.

Este principio de proclamación en Estados de excepción se refiere a un acto oficial que ser evaluado desde un enfoque de conjunto que armonice el derecho constitucional y el derecho internacional.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere a este principio en forma expresa²¹⁶. Asimismo, en la práctica de los

²¹⁵ Despouy, Leandro. *Los derechos humanos y los estados de excepción*. IJ-UNAM, México, 1999, pp. 23-24.

²¹⁶ Ver artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

órganos de supervisión interamericanos se puede constatar la importancia que reviste el mismo para el Estado de derecho y el equilibrio de poderes que debe prevalecer durante el Estado de excepción.

Este principio se trata de un requisito de forma, consistente en la necesidad de que la entrada en vigor del Estado de excepción vaya precedida de una medida de publicidad, bajo la forma de declaración oficial. Es inherente a la forma republicana (*res publica*) de gobierno y tiende a evitar los Estados de excepción de *facto*.

El significado de la proclamación es asegurar que la población afectada tenga exacto conocimiento de la amplitud material, territorial y temporal de la aplicación de medidas de emergencia y su impacto en el goce de los derechos humanos. En efecto resulta impensable que se pueda ocultar a la población que se vive una situación de crisis y menos aún la existencia de restricciones al ejercicio de sus propios derechos.

Por otra parte, la proclamación del Estado de excepción, en tanto requisito jurídico para su puesta en aplicación, no sólo es una condición indispensable para su validez, sino que apunta también a la apreciación de la autoridad nacional competente para tomar la decisión.²¹⁷

- **Principio de no discriminación**, implica la imposibilidad de emplear criterios discriminatorios en el establecimiento y aplicación de la suspensión de derechos;
- **Principio de notificación**: según los instrumentos de derechos humanos ratificados por el país, es indispensable notificar la suspensión a la Organización de Estados Americanos (OEA);
- **Principio de temporalidad**: la medida debe estar limitada en el tiempo, y en ningún caso puede convertirse en una situación permanente;
- **Principio de amenaza excepcional**: no se pueden suspender garantías individuales en cualquier caso, si no que hay que estar frente a situaciones realmente extraordinarias;

²¹⁷ Ob. cit, pp. 25- 26.

- **Principio de proporcionalidad:** *las medidas adoptadas durante la suspensión, así como su alcance, deben estar en consonancia con la intensidad del peligro enfrentado; la proporcionalidad es un requisito de carácter complejo, el cual incluye, entre otras cuestiones, la exigencia de justificar una racionalidad de medios/fines.*
- **Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad** *con las normas de derecho internacional suscritas por México.*²¹⁸

Por otro lado, la evolución del derecho internacional de los derechos humanos, en el que se inscribe México, ha traído aparejada una relativización de la soberanía y la aceptación voluntaria de la existencia de una jurisdicción internacional consuetudinaria. En razón de ello, el derecho internacional establece pautas sobre el alcance y los requisitos que se deben observar en el caso de restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías.

En este sentido cabe citar dos instrumentos que el país ha aceptado plenamente. En primer lugar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 4 regula las situaciones de excepcionalidad, y establece los derechos que bajo ningún supuesto se pueden suspender:

Artículo 4

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del

²¹⁸ Al respecto, véase Despouy, Leandro. *Cif.* pp. 18-45; y Carbonell, Miguel. *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional.* IJ-UNAM, México, 2007, pp. 44-7.

Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

Adicionalmente, de lo establecido por el mencionado pacto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en el artículo 27, las previsiones que hay que observar en estos casos:

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad), 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Por tanto, si bien la Constitución no lo establece expresamente, a partir del derecho internacional de los derechos humanos, puede concluirse que en México no puede restringirse o suspenderse el ejercicio de todos

los derechos,²¹⁹ dado que ambos instrumentos han sido firmados y ratificados por el Estado mexicano, por lo que forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión, como se define por el artículo 133 constitucional y por la interpretación que del mismo artículo ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (tesis LXXVII/99 del Pleno de nuestro Tribunal Constitucional).

Asimismo, estas comisiones unidas toman en cuenta que el Estado contemporáneo se enfrenta a retos de enorme dimensión, ya sea por fenómenos naturales (terremotos, inundaciones), por actividades humanas (contaminación en gran escala, calamidades generalizadas) o por amenazas a la seguridad del Estado, lo cierto es que el Estado muchas veces se tiene que emplear a fondo para poder cumplir con sus esenciales funciones sociales. No son pocos los académicos que se preguntan si ante tales retos el constitucionalismo contemporáneo debe recurrir a métodos extraordinarios como la suspensión de derechos y garantías.

Tragedias cercanas a nosotros, como la de los terremotos en Haití y Chile, nos recuerdan la importancia de contar con los instrumentos necesarios para que el Estado pueda con celeridad y certeza frente a situaciones que salen de toda normalidad.

La Constitución mexicana regula el tema en su artículo 29 mas el texto constitucional debe ser ampliado y armonizado con la propia realidad mexicana y con el derecho internacional, por ello, los integrantes de las comisiones dictaminadoras han considerado pertinente avanzar hacia las reformas de dicho precepto constitucional.

Las comisiones unidas, también han profundizado en el análisis de la propuesta de la iniciativa referida en el sentido de eliminar la facultad de la Comisión Permanente para aprobar la suspensión de las garantías, y otorgarle dicha facultad al Congreso de la Unión, que será el que apruebe la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías. Se consideró que un tema tan delicado y sensible para la preservación del Estado de los derechos debe significar el más amplio análisis y consenso.

En resumen, se incorpora al decreto en lo que se refiere al artículo 29 constitucional, además de lo ya señalado, que:

²¹⁹ Además de lo ya mencionado, el artículo 5 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, establece la prohibición de justificar la tortura aún en estados de guerra, emergencia, sitio, conmoción interior, etcétera.

- 1) La restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, proclamación, publicidad y no discriminación;
- 2) En el momento en que se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete 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;
- 3) La constitucionalidad y la validez de los decretos que expida el Ejecutivo durante la situación de suspensión, y que estén relacionados con la restricción o suspensión de derechos y garantías, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para armonizar nuestra Carta Magna con los principios garantistas del derecho internacional, se propone que en el párrafo primero de este artículo 33 se establezca que los extranjeros gozan de los derechos humanos y garantías que reconoce la Constitución.

Resulta claro que las circunstancias en las que el Constituyente generó esta disposición constitucional fueron muy diferentes a las actuales y que los postulados universales vigentes del debido proceso obligan a otorgar la garantía de audiencia en cualquier caso en el que exista la posibilidad de se prive del ejercicio de un derecho a cualquier persona.

Asimismo, estas comisiones unidas consideran oportuno aceptar la reforma al artículo 33 constitucional el cual está contemplado en la minuta en estudio; sin embargo, la reforma debe atender el objetivo de garantizar la protección de los derechos humanos reconocidos en la misma a las personas extranjeras.

En el texto del segundo párrafo del artículo 33 que se propone adicionar, se conserva la histórica facultad del Ejecutivo Federal para expulsar del territorio nacional a personas extranjeras, sin embargo y para ser consonante con la amplia protección de los derechos humanos y las garantías para su protección que se incorpora con esta modificación constitucional, se establece que en el procedimiento administrativo se deberá respetar la garantía de previa audiencia, suprimiendo elementos contrarios al espíritu garantista.

Al efecto, se propone adicionar el principio de reserva de ley para que sea la legislación secundaria la que determine con precisión el lugar y tiempo que dure la detención respectiva, así como las etapas del procedimiento, el cual será expedito y uninstancial.

Estas comisiones unidas proponen que en el régimen transitorio se establezca la obligación del Congreso de la Unión de expedir en un plazo no mayor a un año, la ley reglamentaria a que hace referencia el texto constitucional propuesto.

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.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Por lo que respecta a la reforma de la fracción X del artículo 89 constitucional en la que se propone establecer el respeto de los derechos humanos como uno de los principios de la política exterior mexicana, se considera oportuno y acorde con la integralidad de la minuta en estudio, así como las iniciativas presentadas por diversas iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios, entre éstas la de los senadores Martha Leticia Sosa Govea presentada el 8 de marzo de 2007; René Arce presentada el 19 de abril de 2007; Rosario Ibarra de la Garza a nombre de las organizaciones de la sociedad civil y especialista en materia de derechos humanos presentada el 11 de octubre y Santiago Creel Miranda de fecha 29 de noviembre de 2007, entre otras.

Esta propuesta va más allá de hacer un mero señalamiento formal, aunque se puede considerar implícito en el propio dispositivo constitucional, porque no sería concebible que la política exterior contraviniera de forma alguna a los derechos humanos, más al hacerlo explícito se fortalece la obligación del Estado; además de que incorpora un enfoque fundamental que se quiere vigorizar a lo largo de esta propuesta de reforma, que es el de vincular la tarea de promover los

derechos humanos como una unidad, con la misma dirección y fuerza, tanto a nivel interno como a nivel internacional.

Respecto a los mecanismos de protección no jurisdiccionales de los derechos humanos, es decir, al sistema establecido en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución, la opinión de estas comisiones dictaminadoras es coincidente en el sentido de reforzar a los organismos públicos de defensa de los derechos humanos. Conforme a los antecedentes constitucionales, desde su creación en 1992 y al posterior otorgamiento de la autonomía constitucional a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1999, se han dado pasos cualitativos que han transformado el sistema constitucional de derechos humanos.

Gracias a estos cambios, nuestro sistema constitucional reforzó su atención a los derechos humanos con importantes aportaciones. Sin embargo, el avance que han tenido las instituciones internacionales y la experiencia de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos en los últimos dieciocho años, han dejado ver aspectos que deben mejorarse a fin de seguir avanzando en potenciar y robustecer a estos organismos, para que puedan cumplir a cabalidad su mandato constitucional.

Respecto al segundo párrafo de dicho apartado que se refiere a las recomendaciones que emiten los organismos mencionados, si bien no son (como su nombre lo indica) vinculantes, eso no quiere decir que se puedan dejar de atender sin más. Por ello, estas comisiones dictaminadoras proponen obligar a todo servidor público a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos.

Asimismo, se coincide con la minuta de mérito en cuanto a que las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas deban publicar las razones de su negativa. Sin embargo, se estima que no es suficiente con que se publique, sino que las comisiones unidas consideran que las autoridades que no cumplan o acepten las recomendaciones deben fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Estas comisiones coinciden con la propuesta de la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del PRI, respecto a establecer que los servidores públicos que no acepten ni cumplan una recomendación, a solicitud de los organismo protectores de derechos humanos, comparezcan ante el Senado de la República -o la Comisión Permanente- y, en su caso, ante las legislaturas de las entidades federativas, a efecto de expliquen las razones que fundamentan su negativa.

Con esto se ensancha la fuerza de dichas recomendaciones y se fortalece el vínculo establecido en la Constitución, entre el Senado de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los poderes legislativos locales con los organismos protectores de los derechos humanos de las entidades. Lo anterior se propone de la siguiente manera:

“Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o acatadas por las autoridades o servidores público, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.”

Cabe hacer un comentario especial sobre la ampliación de la competencia en materia laboral que se propone para los organismos públicos de defensa de los derechos humanos; hasta ahora ha sido una limitante importante en sus funciones, sin que haya existido un claro fundamento doctrinal y legal al respecto.

Sobre el particular, cabe referir lo que señala el “Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México” que se elaboró por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos para México, para el que no existe realmente ninguna justificación para que los organismos públicos de derechos humanos no puedan conocer de violaciones a los derechos humanos en el ámbito laboral, pues, como lo señala este documento, aunque existan sistemas de protección en este ámbito, es importante que desde su propia dimensión las comisiones de derechos humanos puedan proteger estos derechos.

De conformidad con este razonamiento que contempla la naturaleza de los derechos laborales como derechos humanos de pleno reconocimiento, coincidimos en que el desarrollo de nuestro país merece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como todos los organismos locales de derechos humanos, asuman este vasto ámbito de competencia. Los argumentos que al inicio de los organismos

públicos de derechos humanos y, posteriormente en su etapa de consolidación, sirvieron para establecer esta limitante, ya no son sostenibles.

Esta facultad que se otorga a los organismos públicos de derechos humanos consistirá en emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia laboral para que se atienda la protección de los derechos laborales de las y los ciudadanos mexicanos.

En referencia al principio de autonomía, principio fundamental de legitimidad para estos órganos, nos encontramos con que éste existe ya consagrado para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; sin embargo, no se encuentra garantizado para las comisiones u organismos públicos de derechos humanos de carácter local. La autonomía de los organismos públicos estatales de derechos humanos es condición *sine qua non* que les otorgaría gran fortaleza para proteger derechos.

Ha sido un reclamo recurrente durante varios años que no hay uniformidad en las Constituciones locales que les otorguen autonomía en el ejercicio de la función protectora, por lo que es fundamental que se establezca a nivel constitucional la obligatoriedad de que las constituciones de los Estados de la República y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal lo garanticen en su texto, por lo que se incorpora al decreto la siguiente propuesta:

“Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.”

También se considera necesario hacer algunos ajustes para garantizar la participación de la sociedad civil en la designación de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos.

Los Principios de París que establecen el marco de funcionamiento de estos organismos públicos a nivel internacional, establecen como una de las principales condicionantes para que la autonomía pueda fluir y expresarse en mayor efectividad protectora que se salvaguarde la participación de la sociedad civil en el nombramiento de sus titulares. Por ello, estas comisiones unidas coinciden con el espíritu de la minuta e iniciativas en estudio cuando señalan como un principio constitucional a cumplirse en el caso de la elección de los titulares de los organismos públicos nacional y estatales de derechos humanos.

Para concretar esta coincidencia, se propone incorporar este principio en los siguientes términos:

“La elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes de su Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente e informado, en los términos y condiciones que determine la ley.”

Con ello, el proyecto de dictamen toma en consideración las sugerencias que han planteado los propios organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas. Además, se fortalece la línea de orientación a fin de que el sistema nacional de derechos humanos se dirija con mayor efectividad al ámbito local. Es por ello que se coincide con la minuta en el sentido de dotar a estos organismos de autonomía en los términos señalados en el decreto del presente dictamen.

Estas comisiones unidas coinciden con la propuesta contemplada en la iniciativa presentada el 23 de febrero de 2010, respecto a la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecida en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. Este precepto otorga al máximo tribunal la facultad de “nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual”; sobre el particular se considera oportuno contemplar en el presente dictamen una estructuración de dicha facultad.

Dicha propuesta atiende una solicitud legítima de la SCJN, así como otras que han sido presentadas ante esta Soberanía:

- Congreso del Estado de Jalisco, turnada el 12 de julio de 2006.
- Senador Renán Cleominio Zoreda Novelo (PRI), presentada el 4 de julio de 2007.
- Senador Javier Orozco Gómez (PVEM), presentada el 21 de febrero de 2008.
- Senador Fernando Castro Trenti (PRI), presentada el 1º de abril de 2008.

- Senador Adolfo Toledo Infanzón (PRI), presentada el 16 de julio de 2008.

En este sentido, y como parte del debate sobre la reforma del Poder Judicial y, especialmente sobre la Suprema Corte de Justicia, sostenemos que para consolidar a ésta como un verdadero tribunal constitucional tendría que retirársele la facultad de investigación mencionada anteriormente²²⁰.

Dicha conclusión es compartida por el propio Poder Judicial de la Federación y en concreto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). De hecho, en el libro blanco de la reforma judicial, sostienen lo siguiente:

*El diseño de la Suprema Corte de Justicia corresponde ya al de un tribunal constitucional. Sin embargo, mantiene un conjunto de competencias y funciones, resabios de su anterior diseño, y que hoy dificultan su operación como tribunal constitucional. En este sentido conviene profundizar en la especialización de las funciones de la Suprema Corte como tribunal constitucional y eliminar aquellas competencias, que por no ser propias de este tipo de órganos, pueden ser ejercidas por otras instancias. (...) se recomienda que el Constituyente Permanente proceda a la eliminación de las facultades de investigación establecidas en el artículo 97 de la Constitución. Ello por considerar que estas facultades no corresponden al diseño de un tribunal constitucional.*²²¹

Es decir, esta facultad no es propia de un tribunal constitucional como la Suprema Corte de Justicia, y por tanto debe ser reasignada.

Con la creación y plena vigencia de un organismo público con las características de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha atribución no tienen razón de existir dentro del conjunto de facultades de la SCJN, por ello, estas comisiones consideran que debe ser precisamente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como institución especializada en la investigación de las violaciones a los derechos humanos, a la que se le debe asignar dicha facultad.

²²⁰ Véase al respecto el *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, pp. 94 y 95.

²²¹ *Ibíd.* Pág. 402.

Por lo anterior, se propone retirarle a la SCJN la facultad de investigación en caso de violación grave de las garantías individuales con que cuenta actualmente para transferirla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Al reasignar esta atribución, de acuerdo con la naturaleza de esta Comisión, se propone un procedimiento especial para que investigue hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o a petición del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, congresos estatales o la Asamblea Legislativa del DF.

En relación con la facultad que se le trasfiere a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar violaciones graves a derechos humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció dos tesis aisladas que definen el criterio para el ejercicio de la facultad establecida en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, que en esta reforma se le traslada, como decíamos antes, a la CNDH, a saber:

Registro No. 169764

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVII, Abril de 2008*

Página: 7

Tesis: P. XXXVIII/2008

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL. LAS DECISIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN USO DE SU FACULTAD DE INVESTIGACIÓN, NO IMPIDEN A LAS AUTORIDADES EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LES CORRESPONDAN, SEAN ÉSTAS POLÍTICAS, PENALES O ADMINISTRATIVAS.

La facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales que consagra el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reviste autonomía e independencia respecto a diversos procesos o procedimientos que puedan corresponder a otras autoridades en el ejercicio de sus facultades, de suerte tal que las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad de investigación, la suficiencia de la misma

y la existencia o no de violaciones graves de garantías individuales se encuentran acotadas al ámbito de la competencia que el artículo constitucional citado le atribuye y que tiene como único propósito conocer la verdad material de lo sucedido y determinar si existieron o no graves violaciones de garantías individuales, sin que con motivo de dicha investigación pueda imponer sanciones, determinar responsabilidades de cualquier índole, o exonerar individuos. Por consiguiente, las decisiones de la Suprema Corte no pueden ser entendidas como un obstáculo o impedimento para que las autoridades competentes en las materias correspondientes actúen en ejercicio de las facultades que les hayan sido conferidas constitucional o legalmente, sean éstas de naturaleza política, administrativa o penal, locales o federales, verbigracia, los Congresos mediante la instauración de juicios políticos, los Ministerios Públicos en la investigación y persecución de los delitos correspondientes, o las autoridades judiciales en el seguimiento de los procesos respectivos.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXVIII/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales.

También con el Registro No. 169765

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Abril de 2008

Página: 7

Tesis: P. XXXVI/2008

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SE PUEDEN ACTUALIZAR CUANDO SE ACREDITA EL CONCIERTO DE AUTORIDADES DE DIVERSOS PODERES FEDERALES O LOCALES ENCAMINADO A VULNERAR DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNA O MÁS PERSONAS.

Aun cuando toda violación de derechos fundamentales tiene una especial trascendencia al orden constitucional que amerita ser reparada por la vía establecida para tal efecto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tomarse en cuenta que las violaciones de garantías a las que se refiere el párrafo segundo del artículo 97 constitucional conllevan una gravedad tal que, al distinguirse de otras violaciones de derechos fundamentales que pueden ser controvertidas en un juicio de garantías, ameritan que el órgano terminal en materia de control constitucional ejerza las facultades investigatorias precisadas en ese numeral. Ante ello, atendiendo a la naturaleza excepcional de las violaciones de garantías a las que se refiere el citado precepto constitucional, debe considerarse que dichas violaciones pueden acontecer, incluso, cuando un conjunto de autoridades de dos o más Poderes de la Federación o de los Estados llevan a cabo un concierto o relación deliberada para afectar los derechos de alguna persona, desconociendo el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afectando el sistema federal mexicano o el principio de división de poderes.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de dos mil siete. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXVI/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado

con motivo de las solicitudes formuladas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en el numeral 41 de la sentencia del 14 de marzo de 2001 (Fondo) en el Caso Barrios Altos vs. Perú que la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas son violaciones graves a los derechos humanos, el texto dice:

41. Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Para el desarrollo de este procedimiento se plantea que la CNDH ejerza facultades de autoridad investigadora en los términos que establezca su Ley, para lo cual podrá, entre otras funciones, citar a cualquier persona; ordenar el desahogo de diligencias; solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Ello implica que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en tanto órgano constitucional del Estado mexicano, debe tener acceso a toda la información que le permita desarrollar sus facultades constitucionales en forma plena, con mayor razón tratándose del ejercicio de esta nueva atribución.

El procedimiento de investigación de violaciones graves a los derechos humanos tiene como principal objetivo el esclarecimiento de la verdad, derecho del que son titulares las personas que habitan en el territorio nacional y como principal obligado el Estado mexicano. Dicho derecho no se reduce a tutelar las libertades de expresión y de prensa, permitiendo que la sociedad acceda a la información en condiciones de transparencia, sino que implica también la obligación de esclarecer los hechos que importen a la sociedad.

Así, el Estado mexicano, a través de sus facultades ordinarias, pero especialmente en el caso de la facultad de investigación que ahora se traslada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe brindar

las condiciones para indagar la verdad y aclarar aquellos hechos que han conmocionado a la sociedad, que demandan, como primera forma de reparación, el esclarecimiento pleno de los hechos.

De esta forma, el Constituyente Permanente, fortalece las atribuciones del organismo público nacional de derechos humanos y remonta, entre otros obstáculos, el criterio recientemente sostenido por la Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009, el pasado 9 de marzo de 2010, en donde reconoció la validez constitucional del artículo 5º, fracción V, inciso c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con lo cual se restringieron las atribuciones del organismo público de derechos humanos.

La reforma que se propone establece en forma genérica que ninguna autoridad puede negarle la información requerida, incluso aquella con carácter reservado, sin embargo, en tanto órgano del Estado, la Comisión Nacional estará obligada a manejar con dicho carácter la información que se le proporcione. De esta forma, no se pone en riesgo el manejo de la información solicitada y entregada, en la medida en que se trata de un ejercicio de colaboración entre entes públicos, que le permitirá desarrollar cabalmente el mandato constitucional de proteger los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano.

Asimismo, con el fin de maximizar el resultado de la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, evitando la duplicidad de investigaciones y el desperdicio de recursos públicos, el Ministerio Público deberá tomarlo en cuenta, para lo cual uno de los elementos claves en el ejercicio de la acción penal debe ser, precisamente, la utilización de las evidencias recabadas durante la investigación y su valoración realizada por la Comisión.

De igual forma se plantea que -cuando proceda- el resultado de la investigación deberá derivar en acciones o denuncias ante la autoridad competente:

Lo anterior se propone adicionado al apartado B del artículo 102 constitucional, dos nuevos párrafos, en los siguientes términos:

Asimismo, investigará hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

En el desarrollo de este procedimiento ejercerá facultades de autoridad investigadora en los términos de ley, sin que autoridad alguna pueda negarle la información que requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las acciones o denuncias ante la autoridad competente.

Respecto a la iniciativa que reforma el artículo 105 constitucional, presentada por los Senadores José Luis García Zalvidea, Rubén Fernando Velázquez López, Jesús Garibay García y Lázaro Mazón Alonso, misma que propone modificar el inciso g) de la fracción II para establecer que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercitar acciones de inconstitucionalidad 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.**

Cabe señalar que el pasado 4 de marzo la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 22/2009 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en dicha resolución la Suprema Corte de Justicia determinó que las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por organismos públicos de derechos humanos sólo pueden hacerse valer por violaciones a la Constitución Federal y que, por tal razón, estos organismos únicamente pueden promover esta vía contra leyes que estimen violatorias de derechos consagrados en nuestra Carta Magna. Esta resolución restringe la legitimación de los organismos públicos de protección de los derechos humanos (CNDH y los de las 32 entidades federativas) para promover acciones de inconstitucionalidad, pues únicamente podrían argumentar violaciones a los derechos que la Constitución Política expresamente reconoce.

Ante este escenario, estas comisiones unidas consideran que es fundamental que en concordancia con lo recientemente aprobado en materia de amparo, así como lo propuesto en el presente dictamen, se adecue el marco constitucional a efecto de que los derechos humanos reconocidos internacionalmente cuenten con un mecanismo del control abstracto en las acciones de inconstitucionalidad. Es por ello que estimamos pertinente hacer la mención explícita a los tratados internacionales, como un parámetro normativo que deberá ser utilizado por la Suprema Corte de Justicia en este proceso constitucional.

Lo anterior, en los términos que propone la iniciativa referida:

“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.”

Finalmente, estas comisiones sugieren reformar los artículos 15 y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de adecuar la terminología y la actualización que se plantea en el presente dictamen sobre derechos humanos y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano.

Por lo que hace al régimen transitorio, se considera pertinente y acertado que la entrada en vigor de la misma suceda al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, ya que no existen razones para prever una *vacatio legis* mayor.

Lo anterior con las siguientes excepciones:

- La expedición de la legislación a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1º constitucional referente a la reparación; la del artículo 11 constitucional. Así como de la leyes reglamentarias del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías; del artículo 33 constitucional en materia de expulsión de extranjeros.

Las cuales deberán ser expedidas en un plazo máximo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del decreto.

- Para los casos previstos en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional, que estén pendientes de resolución al momento de entrar en vigor esta reforma, se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los continúe desahogando hasta su conclusión.
- Lo referente a la reforma al inciso B del artículo 102, constitucional, en lo tocante a la obligación de las Legislaturas de los Estados de

la República y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de garantizar la autonomía de los organismos locales de derechos humanos, así como las reformas a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se propone otorgar el plazo de un año contado a partir del día siguiente de la publicación del decreto, para que realicen las adecuaciones constitucionales necesarias.

Por último, también en el sistema transitorio, se propone incorporar la determinación de que todas las disposiciones legales que se opongan al presente decreto serán derogadas.

Una vez hechas las anteriores consideraciones, y conforme a las mismas, estas comisiones presentan las siguientes:

V. CONCLUSIONES

Los avances que han tenido el derecho internacional de los derechos humanos y los sistemas constitucionales en materia de protección y salvaguarda de los derechos humanos deben ser adoptados en nuestro sistema constitucional para hacer frente a los rezagos existentes, los cuales derivan entre otras cosas, de la falta de armonización entre el derecho internacional consuetudinario y el derecho interno.

Para ello se propone modificar desde el enunciado del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reforzar el criterio universalmente aceptado de que los derechos no son producto de una concesión del Estado ni de un acto legislativo, sino constituyen un ámbito de libertad propio del ser humano que debe ser amparado por el Derecho y por las instituciones estatales.

Con el objeto de respetar cabalmente los principios constitucionales y nuestra tradición jurídica, la propuesta que se hace para lograr la complementariedad entre las normas internacionales y las internas es el que se ha denominado como principio "de interpretación conforme", según el cual se deja en manos del Poder Judicial de la Federación hacer efectivamente aplicables los tratados y convenios de derecho internacional suscritos por México.

Se añaden otras propuestas que en su conjunto generan un sistema más amplio, integral y de mayor efectividad para la protección de los derechos humanos, en el que se incluye un reforzamiento a los organismos públicos no jurisdiccionales -Comisión Nacional de los Derechos Humanos y organismos de protección de carácter local.

En atención a los anteriores razonamientos, estas comisiones unidas emiten dictamen favorable para que se apruebe la reforma a los artículos 1º, 3º, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se eleven a rango constitucional los derechos humanos con lo que se amplía su reconocimiento y protección en nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, estas comisiones unidas someten a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de Decreto de la Minuta de referencia, con las modificaciones aquí señaladas, por lo que deberá sujetarse a la consideración de la Colegisladora para los efectos del artículo 72, apartado E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

PROYECTO DE DECRETO

QUE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO PRIMERO Y REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma la denominación del Capítulo I del Título Primero; el primer párrafo del artículo 1º; el segundo párrafo del artículo 3º; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18, el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33, la fracción X del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102, y el inciso g) de la fracción II del artículo 105; **se adicionan** dos nuevos párrafos segundo y tercero, al artículo 1º, recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11; los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden; y los nuevos párrafos quinto, octavo, décimo primero y décimo segundo al artículo 102, apartado B, recorriéndose los actuales en su orden, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus garantías

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las **personas** gozarán **de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los**

tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales sobre derechos humanos antes señalados”.

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 de la ley.

(...)

(...)

Artículo 3º. (...)

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.

I a VIII. (...)

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, toda persona tiene derecho de solicitar y recibir asilo. La ley regulará su procedencia y excepciones.

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 sobre derechos humanos 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 purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

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 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 sin demora al Congreso para que las acuerde.

En ningún caso podrán restringirse ni suspenderse el derecho a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la vida, a la integridad personal; la protección a la familia; al nombre; a la

nacionalidad; los derechos del niño; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de religión; 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; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión de 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, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión de derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete 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.

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.

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.

(...)

Artículo 89. (...)

I a IX. (...)

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;

XII a XX. (...)

Artículo 97. (...)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 102.

A. (...)

B. (...)

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. **Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.**

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, y jurisdiccionales.

(...)

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

(...)
(...)

La elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente e informado, en los términos y condiciones que determine la ley.

(...)
(...)

Asimismo, investigará hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

En el desarrollo de este procedimiento ejercerá facultades de autoridad investigadora en los términos de ley, sin que autoridad alguna pueda negarle la información que requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las acciones o denuncias ante la autoridad competente.

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:

a - k) (...)

(...)
(...)

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:

a - f) (...)

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.

(...)

(...)

(...)

III. (...)

(...)

(...)

TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La legislación a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1º constitucional sobre reparación deberá ser expedida en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. La legislación a que se refiere el artículo 11 constitucional deberá ser expedida en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Cuarto. El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Quinto. El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de extranjeros en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto. En tanto se expida la ley referida, este artículo se seguirá aplicando en los términos del texto vigente.

Sexto. Los casos previstos en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, que estén pendientes de resolución al momento de entrar en vigor la reforma, los continuará desahogando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta su conclusión.

Séptimo. En lo que se refiere al Apartado B del artículo 102 constitucional y a la autonomía de los organismos locales de derechos humanos, las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en un plazo máximo de un año contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.

Octavo. El Congreso de la Unión adecuará la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Noveno. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Dado en la Sala de Comisiones del Senado de la República, a los 6 días del mes de abril del año 2010.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía.

ALCALÁ ZAMORA, Niceto. Veinte años de Evolución de los Derechos Humanos, UNAM, México, 1974.

ARA PINILLA Ignacio. Las Transformaciones de los Derechos Humanos, Tecnos, España 1994.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Segundo Curso de Derecho Internacional Público, Tercera edición, Porrúa, México 2004.

AYALA CORAO, Carlos. La Jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos y sus consecuencias, Fundación Universitaria de Derecho y Administración y Política, México, 2003.

BAZDRESCH, Luis. El Juicio de Amparo, séptima edición, Trillas, México, 2005.

BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales, quinta edición, Trillas, México, 1998.

BEUCHOT, Maurice. Filosofía y derechos humanos, “Los derechos humanos y su fundamentación filosófica”, décimo novena edición, Siglo Veintiuno Editores, México 1993.

BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho, Tercera Edición, Temis, Colombia, 2007, p. pp. 180-187

BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo, cuadragésima primera edición, Porrúa, México, 2006.

BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, cuadragésima primera edición, Porrúa, México, 2009.

BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, trigésimo octava edición, Porrúa, México, 2005.

CABRERA Acevedo Lucio. EL Amparo Colectivo Protector del Derecho al Ambiente y de otros Derechos Humanos, Porrúa, México, 2000.

CARBONELL Miguel. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos. Porrúa, México, 2002.

CARBONELL Miguel. Los derechos humanos en la actualidad: Temas y Problemas Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001.

CARBONELL, Miguel. Los derechos fundamentales en México, tercera edición, Porrúa, México, 2009.

CARBONELL, Miguel. Una Historia de los Derechos Fundamentales, Porrúa, México, 2005.

CARPIZO Jorge. “Derechos Humanos” en Protección Internacional de los derechos humanos, la plata, Argentina, 2007

CARPIZO Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, octava edición, Porrúa, México, 1999.

CARPIZO Jorge. Temas Constitucionales, segunda edición, Porrúa, México, 2002.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, “, cuarta edición, Porrúa, México, 1994.

CARRIO, Genaro R. Los Derechos Humanos y su Protección, “Distintos tipos de problemas,” Abeledo Perrot, Argentina, 1990.

CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo, decimocuarta edición, Porrúa, Mexico, 2006.

CORCUERA Cabezut, Santiago. Derechos Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Oxford, México, 2001.

COURTIS Cristian, et al. Protección Internacional de los Derechos Humanos, “Nuevos Desafíos”, Porrúa, Mexico, 2004.

DONELLY Jack, Derechos Humanos Universales, Gernika, México, 1994.

FIX FIERRO, Héctor Felipe. A la puerta de la ley. “El Estado de derecho en México”, CIDAC, México, 1994..

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos, UNAM, México, 1996.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Protección Internacional de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales, Civitas. S.A., España, 1982, pp.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Ensayos sobre el Derecho de Amparo, segunda edición, Porrúa, México, 1999.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Metodología, Docencia e Investigación Jurídica, cuarta edición, Porrúa, México, 1995.

FIX-ZAMUDIO, Héctor., Latinoamérica, Constitución, Proceso y Derechos Humanos, UDUAL, México, 1988.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Decimo segunda edición, Porrúa, México, 2004.

GONZALEZ, Nazario. Los Derechos Humanos en la Historia, Alfaomega, México, 2002.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. “Lo confuso del control difuso de la Constitución. Propuesta de interpretación del artículo 133 constitucional” LA CIENCIA DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Tomo III, Jurisdicción y control constitucional, UNAM, 2008.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. Introducción al Amparo Mexicano, tercera edición, Limusa, México, 2006.

GUERRERO MARTÍNEZ, Alejandro. Coord. Ética Pública, Estado Liberal de Derecho, Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, 2010.

HERRERA ORTIZ, Margarita. Manual de Derechos Humanos, Cuarta edición, Porrúa, México, 2003.

LARA ESPINOZA, Saúl. El juicio de amparo: “su prospectiva a la luz de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”: Porrúa, México, 2007.

LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. Segunda Edición, Porrúa. México 1998.

LOZANO, José María. Tratado de los Derechos del Hombre, Cuarta Edición Facsimilar, Porrúa, México, 1987, p. 126.

MAYNEZ GARCIA, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, sexagésimo segunda edición, Porrúa, México, 2010. pp 347-348.

MORENO CORA, Silvestre. Tratado del Juicio de Amparo, (Facsímil), La europea, México 1902, p.49.

NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo, tomo I, quinta edición, Porrúa, México, 1997.

OLIVOS CAMPOS, José René. Las Garantías Individuales y Sociales, Porrúa, México, 2007.

ORTEGA DEL BLANCO, Juan José, Los Derechos Humanos. “Un proyecto Inacabado”, Ediciones Laberinto, España, 2001.

PECES –BARBA, Martínez, Gregorio. Coord. Historia de los Derechos Fundamentales. “La Filosofía de los Derechos Humanos”. Dykinson, España, 2001. Tomo I, Vol. I. y Tomo II Vol. III.

PÉREZ LUÑO, Antonio E. Los derechos fundamentales, cuarta edición, Tecnos, España, 1991.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F, et al.; Derechos Humanos, segunda edición, Porrúa, México, 2001.

RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas, segunda edición, UNAM, México, 2000.

REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional, McGraw Hill, España, 1997.

RODRÍGUEZ PINZÓN, Diego. Derechos Internacional de los Derechos Humanos, Universidad Iberoamericana. México, 2004.

SEPULVEDA, César. Derecho Internacional, vigésimo sexta edición, Porrúa, México 2009.

SQUELLA Agustín. Positivismo Jurídico, Democracia y Derechos Humanos, Fontarama México 1995.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del Juicio de Amparo, segunda edición, Themis, México, 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979, Novena Edición, Porrúa, México, 1980.

VALLARTA, Ignacio Luis. El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus, Porrúa, México, 1975.

VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional, sexta edición, Aguilar, España, 1982.

ZARCO, FRANCISCO. Historia del Congreso Constituyente de 1857, Senado de la República LX Legislatura, México, 2007.

Diccionarios:

Diccionario de la Real Academia Española.

DICCIONARIO JURÍDICO MÉXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 4 Tomos, Porrúa, México, 2007.

PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio. Breve Diccionario Porrúa. Latín-Español Español-Latín, cuarta edición, Porrúa, México, 2006.

FERRATER Mora, José, Diccionario de Filosofía, Tomo K-P, Cuarta Edición, Alianza Editorial, México, 1982.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Declaración Universal de Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Ley de Amparo.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Noviembre de 1992.

Reglamento del Senado de la República.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Hemerografía.**Revistas:**

APREZA SALGADO, Socorro, et al., “Algunos alcances sobre la eficacia de los derechos fundamentales en México”, Revista de la Facultad de Derecho, Tomo, LVII, Número 248, Jul-Dic., México, 2007, pp. 157-187.

BULLE GOYRE, Víctor M. "Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos" Boletín Mexicano de Derecho Comparado, UNAM, Año 2011, Número 130, México, Enero-Abril :

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/130/el/el12.pdf>

CARBONELL Miguel. "Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas:" Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Año 6, Numero. 2, Chile 2008, pp 43-71.

CARBONELL, Miguel, "Desafíos de los Derechos Humanos en México." JURÍDICA. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana: No. 29, México, 1999, 11-20.

CARREGAL PUGA., Joaquín. "La persona como fundamento absoluto de los derechos humanos," Anuario Universidades, México, Enero, 1989, pp 41-55.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Sobre la Eficacia de los Derechos Sociales, Derecho y Cultura, Numero 8, Tomo II, Órgano de Divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, I México, Invierno 2002-2003., pp 7-15.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La Protección Procesal de los Derechos Humanos," Boletín de Mexicano de Derecho Comparado, núms. 13 -14, UNAM, enero-agosto de 1972., 35-88.

FIX-ZAMUDIO, Héctor., "Eficacia de los instrumentos protectores de los Derechos Humanos" Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. II, México, 2002., pp. 11-50.

FLORES, María Teresa. "Fundamentación de los derechos humanos," Anuario Universidades, México, Enero, 1989, pp. 33-39.

GOZAINI Osvaldo Alfredo. "Protección procesal de los derechos humanos" Anuario Universidades, México, Enero, 1989, pp. 33.

PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio., "Concepto y problemas actuales de los Derechos Fundamentales" Derechos y Libertades, Número I, Año I, Universidad Carlos III de Madrid, España, febrero-octubre de 1993, pp. 76-86.

PÉREZ LUÑO, Antonio E. "El concepto de los derechos humanos y su problemática actual", Derechos y Libertades, Número I, Año I, Universidad Carlos III de Madrid, España, febrero-octubre de 1993, pp. 179-193.

PICADO SOTELO, Sonia., “Concepto de derechos humanos y problemas actuales” Derechos y Libertades, Número I, Año I, Universidad Carlos III de Madrid, España, febrero-octubre de 1993, pp. 86-91.

PRIETO SANCHIZ, Luis. “Concepto de derechos humanos y problemas actuales” Derechos y Libertades, Número I, Año I, Universidad Carlos III de Madrid, España, febrero-octubre de 1993, pp. 92-99.

SILVA ADAYA, Juan Carlos. “La exigibilidad de los derechos humanos de segunda generación” Derecho y Cultura, Numero 8, Tomo II, Órgano de Divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, I México, Invierno 2002-2003., pp 97-139.

SQUELLA, Agustin, “Derechos humanos y Derecho Positivo,” Derechos y Libertades, Número I, Año I, Universidad Carlos III de Madrid, España, febrero-octubre de 1993, pp.197-205.

Diarios:

Diario Oficial de la Federación, Primera Sección. Lunes 6 de junio de 2011. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación, Primera Sección. Viernes 10 de junio de 2011. DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, Núm. 12, Querétaro 1 de diciembre de 1916., pp. 259-270. [En línea] Disponible: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy_CPEUM_expmot_01dic1916.pdf

Gaceta Parlamentaria, número 3156-IX, año XIV, martes 7 de diciembre de 2010. [En línea] Disponible: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/61/2010/dic/20101207-IX.pdf>

Documentos Digitalizados:

Carta Magna de 1215. [En línea]. Disponible: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2698/17.pdf> 13 de octubre de 2011, 1:43.p.m.

Crónica de Lic. Héctor Musalem Oliver [En línea]. Disponible: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/cds/Materiales%20Seminario/Bibliograf%C3%ADa%20b%C3%A1sica/Sentencia%20Radilla/S%C3%ADntesis%20Consulta%20a%20tr%C3%A1mite%20912-2010.pdf> 22 de diciembre de 2011 2.45, pm.

Ejecutoria de Asunto: VARIOS 912/2010 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, Décima Época, Libro I, Octubre de 2011, Página: 313, Registro No. 23183. [En línea] Disponible: <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=160589&cPalPrm=CONTROL,DE,CONVENCIONALIDAD,EX,OFFICIO,EN,UN,MODELO,DE,CONTROL,DIFUSO,DE,CONSTITUCIONALIDAD,&cFrPrm=> 12 de enero de 2010, 1: 45 pm.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos. [En línea] Disponible:

<http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf09/sam/DICTAMENFINALDH.doc>

Fuentes Electrónicas:

<http://www.sre.gob.mx>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

<http://www.corteidh.or.cr/>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/>

<http://www.diputados.gob.mx>.

<http://www.cndh.org.mx>

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.senado.gob.mx>

<http://www.ijf.cjf.gob.mx/>