

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO ANTE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN

INADMISSIBILITY OF THE AMPARO TRIAL BEFORE THE REFORMS AND ADDITIONS TO THE CONSTITUTION

INADMISSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DA LEI DE AMPARO FACE ÀS REFORMAS E ALTERAÇÕES À CONSTITUIÇÃO

*Luis Antonio Corona Nakamura**

*Ana Lilia Iñiguez Contreras***

1 Introducción. 2 El juicio de amparo. 3 Improcedencia del juicio de amparo. 4 Limitación expresa violatoria de derechos humanos. 5 Propuesta. 6 Conclusiones. Referencias.

RESUMEN

Tras la creación de la Nueva Ley de Amparo, se establece un nuevo paradigma para la protección y defensa de los derechos humanos en México. La improcedencia de este medio de tutela contra las reformas y adiciones a la Constitución genera un escenario de incertidumbre, interpretaciones diversas y contrarias, así como un debate en diversas aristas tanto legales, convencionales y sociales en torno a las responsabilidades del Estado y los pilares de los derechos humanos, constituyendo uno de los debates constitucionales más cuestionados de los últimos años.

Palabras-clave: Constitución. Juicio de amparo. Medios de protección. Derechos humanos. Improcedencia.

* Profesor Investigador Titular B en los programas de Licenciatura, Maestría y Doctorado en Derecho de la Universidad de Guadalajara (Guadalajara, México). Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Licenciado y Maestro en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Diplomados en Política Internacional Comparada y en Derecho Electoral, Coordinador de Capacitación Electoral en la Vocalía de Capacitación Electoral y Educación Cívica en la Junta Local Ejecutiva en el estado; Magistrado Electoral en el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI nivel I) CONACYT. Docente en el programa de posgrado del Instituto Prisciliano Sánchez, del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Universidad de Guadalajara, México. E-mail: <lacn2004@yahoo.com.mx>. <http://orcid.org/0000-0003-3412-6085>

** Abogada y maestra en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Capacitadora e investigadora en el Instituto de Investigación y Capacitación en Derechos Humanos de la CEDHJ. Universidad de Guadalajara, México. E-mail: <liliainiguez@hotmail.com>. <https://orcid.org/0000-0001-6035-4300>



ABSTRACT

After the creation of the New Amparo Law, a new paradigm for the protection and defense of human rights in Mexico is established. The inadmissibility of this means of protection against reforms and additions to the Constitution generates a scenario of uncertainty, diverse and contrary interpretations, as well as a legal and social debate around the responsibilities of the State and the bases of human rights, constituting one of the most questioned constitutional debates in recent years.

Keywords: Constitution. Amparo trial. Means of protection. Human rights. Inadmissibility.

RESUMO

A partir da edição da Nova Lei de Amparo, um novo paradigma é estabelecido para a proteção e defesa dos direitos humanos no México. A inadmissibilidade deste meio de proteção contra as reformas e acréscimos à Constituição cria um cenário de incertezas, interpretações diversas e contrárias, bem como um debate em vários aspectos legais, convencionais e sociais em torno das responsabilidades do Estado e dos pilares da Constituição. direitos humanos, constituindo um dos debates constitucionais mais questionados dos últimos anos.

Palavras-chave: Constituição. Juízo de Amparo. Meios de proteção. Direitos humanos. Inadmissibilidade.

1 INTRODUCCIÓN

A lo largo de la vida independiente de México, tomando como referencia la creación del Poder Constituyente que reguló las bases primarias de la soberanía de esa nación, han existido reformas importantes y sistemáticas a la Carta Magna del país que han procurado, además de establecer los lineamientos más fundamentales para la organización de la vida democrática y soberana de México, señalar los mecanismos y medios de defensa que los gobernados podrán invocar para la debida garantía y protección a sus derechos más fundamentales.

Sin embargo, algunas de las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como a las leyes que la complementan, han generado nuevos y contradictorios escenarios respecto de las responsabilidades que tiene el Estado mexicano ante los mecanismos de defensa instaurados para la protección del gobernado que se ve ante la presencia de una violación a sus derechos, vulnerando la esencia de salvaguarda consagrada originariamente en dichos mecanismos de defensa.

Tal es el caso del juicio de amparo, mecanismo que en teoría, goza de idoneidad para proteger la esfera jurídica del gobernado, pero que en práctica se ve limitado ante diferentes instancias y momentos.

Razón por la cual, a lo largo del presente trabajo se expondrá un análisis general respecto de la improcedencia consagrada en la Nueva Ley de Amparo en México respecto de las reformas y adiciones a la CPEUM, y cómo ésta contraviene la esencia de dignificación de la persona y protección que ella demanda; propiciando consecuentemente un nuevo paradigma en aras del alcance y protección a la esfera de derechos de la persona gobernada, poniendo de manifiesto los criterios existentes en el sistema judicial mexicano, así como la controversia respecto del principio *pro persona* y la progresividad como características inherentes a los derechos humanos consagrados en la CPEUM y en los tratados internacionales en la materia.

2 EL JUICIO DE AMPARO

Para comprender el planteamiento central del presente trabajo, es indispensable entender que el juicio de amparo “Es el medio de control o protección del orden constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado y que se ejercite exclusivamente a impulso de éste.” (JIMÉNEZ GONZÁLEZ, 2002, p. 386).

Por su parte, Espinoza Barragán señala que el juicio de amparo es el medio que adopta la Carta Magna para controlar y preservar el régimen constitucional por ella impuesto (ESPINOZA BARRAGÁN, 2015, p. 7).

El juicio de amparo se encuentra fundamentado constitucionalmente en los artículos 103 y 107, y de conformidad a su ley reglamentaria,¹ este juicio tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite en diversos escenarios, tales como:

Artículo 103.- I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

y III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...] (MÉXICO, 2018, p. 129).

Respecto a la fracción primera del precepto citado anteriormente, cabe señalar que:

[...] la razón por la que se admite la procedencia del juicio de garantías en

1 Específicamente en su artículo 1º de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (MÉXICO, 2018).

contra de una norma general que es reformada, es que de acuerdo con el artículo 72, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un acto nuevo, por lo que, en principio, sólo respecto de ella se actualiza la procedencia del amparo y no en contra de los demás preceptos de una ley, los que deben estimarse ya consentidos por el gobernado si no los reclamó dentro de los plazos previstos por la ley de amparo [...] (CHAVEZ CASTILLO, 2014, p. 4).

Es así que, atendiendo a dicha fracción primera del artículo en comento, en esencia, el juicio de amparo constituye un mecanismo de defensa ante normas que violen o contravengan los derechos humanos contemplados en la legislación interna y las garantías instauradas para su debida protección. El alcance de dicha protección alcanza a los tratados internacionales en la materia, por tanto es preciso señalar que, la protección internacional de los derechos humanos es complementaria de lo que ofrece el derecho interno de los Estados, no obstante esa protección no sustituye la tutela procesal que cada país debe brindar en su jurisdicción interna (ZAPATA CRUZ, 2017).

Esa protección interna deviene entre otras instancias, del juicio de amparo, sin embargo, debe analizarse con exactitud la procedencia de este medio de tutela, puesto que, a raíz de diversas reformas, propiamente de la publicación de la Nueva Ley de Amparo en abril de 2013, puede señalarse que la protección del juicio de amparo además de diversa, resulta ser contradictoria en algunos ámbitos. Pues su tutela contra reformas constitucionales que versan sobre aspectos de procedimiento legislativo o en cuanto a su contenido, tal como se señalará a continuación, se ven controvertidas en esencia con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

3 IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

El capítulo VII de la Ley de Amparo, específicamente en su artículo 61° establece la improcedencia del juicio de amparo. De acuerdo a la fracción I de ese precepto, el juicio de amparo resulta improcedente “Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (MÉXICO, 2018, p. 80).²

La expresa improcedencia del juicio de amparo en contra de adiciones o reformas a la CPEUM, a la luz del presente trabajo, deja sin posibilidad alguna a cualquier persona, de acceder a un medio de defensa sencillo, rápido y efectivo para poder exigir la protección de los derechos reconocidos tanto en la CPEUM, así como en los tratados internacionales.

Dicha prohibición, reafirmó la imposibilidad de un medio de defensa, abordado ya mediante el Poder Judicial de la Federación, el cual, antes de la promulgación de la Nueva Ley de Amparo en 2013, ya se había pronunciado respecto de diversos criterios entorno a la improcedencia del amparo en tanto a reformas o adiciones a la Carta Magna, en los que se puso de manifiesto si es posible que

2 Artículo 61, fracción I, Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (MÉXICO, 2018, p. 80).

una reforma o adición al texto constitucional pueda ser motivo de control constitucional, ya sea en su proceso legislativo o en cuanto a su parte sustantiva, mismos que han resultado contradictorios entre sí.

Un criterio en torno a la temática, fue el pronunciado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el que precisó que,

Jurídicamente la Carta Magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros.³

De igual forma, puntualizó que, al ser la CPEUM la norma que valida todo el sistema normativo del país, ésta no puede ser inconstitucional, de tal manera que solo puede ser modificada o adicionada conforme a lo establecido en su artículo 135, en consecuencia, ningún otro medio de defensa legal como el juicio de amparo es apto para modificarla.

En otra interpretación efectuada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 60/92, precisó que una vez aprobada una reforma o adición a la Constitución conforme a su artículo 135, pasa a formar parte del texto mismo de la ley fundamental, que al ser la Ley Suprema conforme a su artículo 133, como tal, nunca puede ser inconstitucional, por lo que sólo deberá ser corregida la existencia de alguna eventual reforma que se estime contraria al espíritu del constituyente de Querétaro, por medio de otra reforma y por el órgano de referencia. Pues sostener lo contrario, sería como admitir que un poder constituido, como lo es el Judicial de la Federación, asumiera funciones de poder constituyente. Así también, estableció que la Ley Suprema no puede, constitucionalmente hablando, vulnerar las garantías individuales que ella misma establece.⁴

Ahora bien, en lo que refiere a la impugnabilidad del proceso de reforma constitucional, el Pleno de la SCJN al resolver el amparo en revisión 1334/98, del asunto Manuel Camacho Solís, determinó que

Cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido⁵.

En ese sentido, el criterio en mención deja en claro que tales vicios en el procedimiento legislativo sí pueden ser controvertidos mediante el juicio de amparo, aun cuando haya sido

3 Tesis aislada sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el rubro: Constitución Federal. Sus estatutos no pueden ser contradictorios entre sí. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/233/233476.pdf>.

4 Tesis aislada sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, identificada con el rubro: Constitución, reforma a la. Amparo improcedente.

5 Tesis aislada sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el rubro: Reforma constitucional, amparo contra su proceso de creación. El interés jurídico deriva de la afectación que produce, en la esfera de derechos del quejoso, el contenido de los preceptos modificados. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=193249&Clase=DetalleTesisBL>

elevada a la categoría de norma suprema, en virtud de que tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, pues de ser así, no habría forma de reparar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Constitución ni, por ende, podría restituirse a los afectados en los derechos que estiman violados, lo que autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad de defensa alguna.

Posteriormente, en un criterio divergente con el anterior, el mismo Pleno de la SCJN, al resolver la Controversia constitucional 82/2001 de manera desafortunada en el ámbito de protección de los derechos fundamentales, estableció que de conformidad con el artículo 135 de la Constitución, no es susceptible de control jurisdiccional el procedimiento de reformas o adiciones a la misma, en razón de que los órganos que intervienen en la misma, no lo hacen en su faceta de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la CPEUM, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, lo que constituye un ejercicio soberano, el cual no está sujeto a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su garantía.⁶

Iguals consideraciones se aprecian después de la publicación de la Nueva Ley de Amparo de abril de 2013, en la que se estableció de manera expresa la improcedencia del juicio de amparo respecto a reformas o adiciones al texto constitucional, que al seguir emitiéndose por el Poder Judicial de la Federación algunos criterios relacionados con la temática, los mismos no fueron la excepción a la postura que dicho órgano ya venía tomando.

Tal es el caso del emitido por la Segunda Sala de la SCJN, en el que se determinó que resultan inoperantes los argumentos en los que se impugna un procedimiento de adición o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello en virtud de la improcedencia prevista en la Ley de Amparo respecto a reformas o adiciones al texto constitucional.⁷

En ese mismo tenor, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó que si la Carta Magna es el referente de validez de la producción normativa que se somete a juicio, ésta no puede ser juzgada a la luz de ella misma. Del mismo modo, al ser la CPEUM la piedra angular del resto del sistema jurídico, debe regir en únicos e iguales términos para todos, de ahí el obstáculo que impide su análisis a través del juicio de amparo, ya que, en caso de dictarse una sentencia que declare la inconstitucionalidad de la reforma, se generarían resultados inadmisibles dentro del sistema jurídico, pues no podría existir una Constitución para los quejosos amparados y otra para los demás gobernados. Por ello, tal criterio finaliza señalando que aceptar la procedencia del juicio de amparo contra

6 Tesis jurisprudencial sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el rubro: Procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal. No es susceptible de control jurisdiccional.

7 Tesis aislada sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el rubro: Conceptos de violación en el amparo directo y agravios en su revisión. Son inoperantes aquellos en los que se impugna un procedimiento de reformas a la Constitución.

reformas constitucionales sea en lo atinente a aspectos de procedimiento legislativo o de su contenido, afectaría elementos centrales del sistema de división de poderes, así como del mismo juicio de amparo.⁸

Así pues, gran parte de los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación son concordantes en establecer que si la Carta Magna es el referente de validez de la producción normativa que se somete a juicio, ésta no puede ser juzgada a la luz de ella misma, además de precisar que la función del Órgano Reformador de la CPEUM, constituye una función soberana, la cual no está sujeta a ningún tipo de control externo.

No obstante, para tales criterios pasa desapercibido que actualmente por los compromisos que el Estado Mexicano ha adquirido a nivel internacional, se vive una etapa cuya finalidad es optimizar ante cualquier circunstancia la tutela de los derechos humanos, y más cuando de su protección y los mecanismos para su garantía se habla, por lo que no deben existir escenarios exentos de control constitucional. Aspecto que se abordará más a detalle en el apartado siguiente.

Por ello, si en principio parece incongruente que la misma CPEUM sirva de base para determinar la inconstitucionalidad de una reforma o adición al texto constitucional, es importante precisar que ante esos escenarios se debe favorecer la constitucionalidad del derecho humano ya tutelado en el texto constitucional, que el texto de la reforma o adición que venga a limitar o extinguir tal derecho, ya que considerar lo contrario, sería equivalente a permitir la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad de defensa alguna.

Por otro lado, en lo que refiere a la soberanía del poder reformador, es pertinente aludir al ex ministro Aguirre Anguiano, quien en uno de sus votos particulares precisó que si bien la potestad revisora establecida por la CPEUM, en cuanto a su funcionamiento dentro de la estructura del Estado no es común y de actuación regular e ininterrumpida, verdaderamente es un apoyo a los poderes constituidos y, como tal, pueden ser considerados como autoridades para los efectos del amparo. En virtud de que no debe importar llevar al Congreso, a las Legislaturas de los Estados o al Poder Ejecutivo, a que ejerzan sus poderes y atribuciones conforme al artículo 135 constitucional, pues no hacerlo, sería menoscabar la Constitución y el producto más genuino de la potestad revisora: la Ley Constitucional (MÉXICO, 1997, p. 5).

Ahora bien, que el Poder Judicial de la Federación en un principio hubiera precisado que el permitir la procedencia del amparo respecto a reformas o adiciones a la CPEUM generaría resultados inadmisibles, toda vez que de concederse propiciaría que existiera una Constitución para los quejosos amparados y otra para los demás gobernados, es un argumento por demás incompatible con el actual sistema jurídico.

Lo anterior, en virtud de que actualmente la Carta Magna en su artículo 107, fracción II, prevé la *declaratoria general de inconstitucionalidad*, a partir de la cual, si los órganos del Poder

8 Tesis aislada sustentada por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, identificada con el rubro: Adiciones o reformas a la Constitución Federal. Es improcedente el juicio de amparo en su contra.

Judicial de la Federación establecen jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la SCJN lo notificará a la autoridad emisora. Sin embargo, si transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la SCJN emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría cuando menos de ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, misma que tendrá efectos generales.

Esto es que, el argumento en comentario queda completamente superado con esta nueva figura jurídica, que permite que ante un escenario en el que de forma reiterada se declare la inconstitucionalidad de una norma, el Poder Judicial de la Federación tenga la facultad de emitir una declaratoria de inconstitucionalidad, en donde los efectos no sean únicamente aplicables a las personas que promovieron el amparo, sino a todas a las que les aplica la norma, constituyendo una excepción al principio de *relatividad de las sentencias*.⁹

Así también, de lo anterior se advierte la limitación del poder reformador de la Constitución, establecido en su artículo 135, ya que si bien de dicho dispositivo se autoriza su adición o reforma, también del mismo se desprende que para que estas reformas o adiciones lleguen a formar parte de su contenido, deben cumplir determinados requisitos, entre ellos, la votación mínima para su aprobación.

De tal forma que, dicho precepto establece la posibilidad de que la esencia manifestada por el Poder Constituyente, pueda ser expandida en aras de proteger la esfera jurídica de la persona gobernada. Sin embargo, tal y como se manifestó, ante la presencia de ese acto legislativo, no existe la posibilidad de contravenir lo planteado en dicha reforma o adición, pues el mecanismo de defensa instaurado para tales efectos se ve limitado por el artículo 61, fracción I de la Ley de Amparo.

Puede decirse entonces que, actualmente no existe un medio de tutela en contra de una reforma o adición al texto constitucional que afecte los derechos humanos, ya que la CPEUM se limita exclusivamente a señalar que ésta puede ser reformada. Sin especificar aspecto alguno más que el procedimiento para que esas reformas o adiciones puedan ser aceptadas en este instrumento legal, tal y como se cita a continuación:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México (MÉXICO, 2018, p. 191).

En efecto, el artículo en comentario simplemente advierte los requisitos que deben cumpli-

9 Principio que de conformidad a la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “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.” (MÉXICO, 2018, p. 134). Es decir que la esencia del amparo es solo proteger al que lo solicitó.

mentarse en el proceso de reforma o adición constitucional, sin embargo, no se prevé ningún medio de control en caso de que dichos requisitos no sean cumplimentados a cabalidad, o bien, que el contenido de tales reformas o adiciones entrañen la limitación, contravención o en su defecto, la extinción de un derecho humano consagrado previamente en la Carta Magna, o sin haber existido previamente en ella, estuviese consagrado en un tratado internacional, lo cual, tal y como se planteará en el apartado siguiente, establece una controversia al principio *pro persona* emanado del artículo 1° Constitucional, así como de la doctrina y jurisprudencia internacional, lo cual a su vez vulnera el pilar de progresividad instaurado de igual manera en el primer precepto de la Constitución Mexicana.

Por último, como reflexión del presente apartado, y con el objetivo de crear conciencia con la problemática hasta este punto planteada, referimos al ex ministro Castro y Castro, quien en uno de sus votos particulares señaló lo siguiente: “Qué pasaría si un presidente de la República, dictador y tirano, que tiene a su disposición todo un Congreso mayoritariamente, pudiera hacer lo que quisiera, pudiera cambiar todo lo que quiera cambiar, y a esta situación le respondemos que no hay acción en contra de ello.” (MÉXICO, 1997, p. 37).

Lo anterior nos invita a plantearnos que no puede decirse a una sociedad, sea ésta experta o inexperta que, derivado de una reforma constitucional puede hacer lo que se requiera sin que esto pueda cuestionarse.

4 LIMITACIÓN EXPRESA VIOLATORIA DE DERECHOS HUMANOS

Como se expuso en el apartado anterior, la CPEUM permite que ésta puede ser reformada o adicionada en cuanto a su contenido; sin embargo, el medio de defensa idóneo ante tales actos legislativos resulta improcedente de acuerdo a la ley complementaria a los artículos 103 y 107 Constitucionales, la Nueva Ley de Amparo.

El presente apartado tiene la intención de enfatizar respecto de un escenario posterior a la reforma o adición realizada a la CPEUM, planteando posibles hipótesis respecto del contenido sustancial de dicha norma reformada o adicionada, en tanto ésta sea susceptible de violar o transgredir derechos.

Ante tal panorama, resulta importante plantearse los siguientes cuestionamientos: ¿Qué sucede si esas reformas contravienen un derecho humano establecido en la misma Constitución o en un tratado internacional? ¿Qué pasaría si esos productos legislativos van en detrimento de un derecho humano?

Ambas interrogantes invocan a dos principios de los derechos humanos, que son fundamentales tanto para su comprensión así como su debida aplicación. El principio *pro persona* y el pilar de progresividad, respectivamente.

Estos dos fundamentos se encuentran establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados internacionales en la materia de los que el Estado mexicano forma parte al momento de su ratificación.

Ahora bien, partiendo de dichos cuestionamientos y su vínculo intrínseco con la improcedencia del amparo, resulta importante cuestionarse lo siguiente: ¿Qué mecanismo de defensa se prevé ante ese panorama? Para eso, es necesario plantearse en primer término que, de conformidad con la CPEUM, las normas concernientes a los derechos humanos serán interpretadas de conformidad a esa Carta Magna y con los tratados internacionales en la materia. Su aplicación de acuerdo a Ley Suprema, será de conformidad con aquel marco normativo que favorezca en todo tiempo a la persona la protección más amplia (MÉXICO, 2018).

En adición al planteamiento anterior, de conformidad con el artículo 29 b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si alguna ley del Estado parte, en este caso del Estado mexicano, u otro tratado internacional del cual sea parte, otorga una mayor protección o regula con mayor amplitud el goce y ejercicio de algún derecho o libertad, el Estado deberá aplicar la norma más favorable para la tutela de ese derecho humano.¹⁰

Lo que establece el principio *pro persona* consecuentemente es que, ante un planteamiento de protección a un derecho humano, deberá invocarse siempre el que cuyos preceptos den una cobertura más amplia en cuanto a la garantía que proteja ese derecho.

En el caso de México, es la propia CPEUM la que abre la puerta al mundo “jurídico convencional” al contemplar el principio *pro persona* en su documento legal más importante, así como establecer en dicho documento la responsabilidad estatal internacional adquirida en los diversos tratados internacionales de los que forma parte.

Es por ello que para el presente tema, se invoca el documento rector de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: La Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Convención ha sido interpretada por su órgano jurisdiccional, señalando que:

[...] los tratados de derechos humanos son “instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de tiempos y las condiciones de vida actuales”, en ese sentido, al interpretar la Convención debe elegirse en todo momento la alternativa más favorable para la tutela de los derechos protegidos por ese tratado, según el principio de la norma más favorable al ser humano [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2005, p. 90).

Es por ello que señalamos que el principio *pro persona*, tomando como referencia lo señalado con antelación, se ve mermado por el siguiente señalamiento que pone de manifiesto la comparativa entre un instrumento nacional y un tratado internacional:

Por un lado, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho que tiene la persona a un recurso *sencillo, rápido y efectivo* que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Respecto de ello, se establece el compromiso estatal de garantizar que la autoridad competente decida sobre los derechos de toda persona que interponga dicho recurso, a que se desarrolle las posibilidades del recurso

10 Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Corte Interamericana de Derechos Humanos. párr. 180. (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2004).

judicial y que se cumpla las decisiones que emanen de ese recurso (COSTA RICA, 1969).

Además, en caso de que la normativa interna del Estado que se compromete a las disposiciones planteadas, no cumplimente con lo dispuesto por la Convención Americana, no exime de responsabilidad a dicho Estado, ya que de acuerdo al artículo 2 de esa Convención, el Estado está obligado a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, toda medida legislativa o de otra índole que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades, incluidas las garantías para su protección, que proteja la Convención (COSTA RICA, 1969).

El argumento en contrario se acompaña de la siguiente interrogante, ¿Qué sucede cuando no existe un recurso al cual acudir ante una violación a un derecho humano?, eso es precisamente lo que sucede con la improcedencia planteada en el artículo 61 de la Ley de Amparo, se deja en un estado de indefensión a la persona que pueda verse afectada con una reforma o adición a la Constitución, lo que a su vez representa la falta de materialización al principio *pro persona*, pues se está dejando de lado el aspecto que debe imperar en cuanto a la protección más amplia que debe cobijar a la persona.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la falta de un recurso que valore la violación a un derecho humano, y lo realizó en la primera sentencia contra el Estado mexicano, en la que señala que,

No es en sí mismo incompatible con la Convención que un Estado limite el recurso de amparo a algunas materias, siempre y cuando provea otro recurso de similar naturaleza e igual alcance para aquellos derechos humanos que no sean de conocimiento de la autoridad judicial por medio del amparo (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2008, p. 5).

Asimismo, y respecto de la falta de un recurso sencillo, rápido y efectivo; la Corte Interamericana consideró que la garantía de protección otorgada por el artículo 25 de la Convención significa

La posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo [...] (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2008, p. 6).

Es evidente que, ante una violación de derechos humanos derivada de una reforma constitucional, la persona gobernada se encuentra ante un estado de indefensión que contraviene lo dispuesto por la Convención Americana, pues tal y como lo ha señalado su jurisprudencia, el Estado tiene la obligación de garantizar una posibilidad real de acceder a un recurso mediante el cual se pueda restituir el goce a un derecho y tener la posibilidad de que éste se vea reparado. Lo que representa la falta de presencia del principio *pro persona*.

Ahora bien, por lo que ve al principio de progresividad también instaurado en el primer precepto Constitucional, éste emana de la obligación que tienen todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad a cuatro principios:

- a) universalidad;
- b) interdependencia;
- c) indivisibilidad y;
- d) progresividad.¹¹

La progresividad refiere que, en ningún momento un derecho humano podrá verse en detrimento en cuanto a su esencia. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso.¹² Ésta a su vez refiere que, el disfrute de los derechos siempre debe mejorarse, nunca ir en detrimento.

Por tanto, debe entenderse el principio de progresividad en el sentido de prohibición de regresividad del disfrute de los derechos humanos, evitar que se adopten medidas que disminuyan la protección de estos derechos, tal y como lo representa la creación de la Nueva Ley de Amparo, en cuyos preceptos establece la improcedencia de ese medio de protección contra reformas o adiciones constitucionales.

Por citar un ejemplo de la repercusión que propicia la disposición planteada en el artículo 61, fracción I de la Ley de Amparo, así como de la inobservancia al principio de progresividad, cabe aludir a la reforma constitucional al artículo 123, apartado B, fracción XIII¹³, en la que se limitó por completo el derecho a la reinstalación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, los cuales bajo ninguna circunstancia, después de su destitución, podrá reincorporárseles al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa promovido ante esa situación.

Lo anterior ha ocasionado una gran controversia legal y social en torno a esa imposibilidad de acudir al medio de defensa idóneo. Para efectos didácticos se cita el precepto legal en comento, el cual señala que,

[...] Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido [...] (MÉXICO, 2018, p. 184).

En ese contexto, lo manifestado representa uno de tantos panoramas a los que se enfrentan las personas por la falta de los principios ya explicados. Lo que genera consecuentemente el planteamiento central de la presente investigación, que es precisamente el estado de indefensión que se vive ante alguna reforma o adición a la Carta Magna, la falta de un mecanismo idóneo para proteger los derechos humanos ante esos actos, aunado a una falta

11 Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, publicado el 27 de agosto de 2018. (MÉXICO, 2018).

12 Tesis aislada sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el rubro: Principio de progresividad de los derechos humanos. Su naturaleza y función en el Estado Mexicano.

13 La cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016 (MÉXICO, 2018).

de control de convencionalidad en la temática, pues como ya fue referido, la protección a la esfera jurídica de los gobernados debe ser siempre la mayor, aspecto que no se está tomando en consideración en lo contemplado por el artículo 61 de la Nueva Ley de Amparo.

Por lo anterior, señalamos que el medio de defensa en comento debe de evolucionar, a un grado tal, que su alcance de protección no se vea limitado a ningún ámbito cuando de derechos humanos se trata, tal y como se plantea en el siguiente apartado.

5 PROPUESTA

Como se ha visto a lo largo de la presente investigación, no existe en nuestro sistema jurídico, un medio con tanta idoneidad para proteger los derechos humanos como lo es el juicio de amparo. La figura del juicio de amparo ha representado desde su génesis un juicio constitucional extraordinario que tiene toda persona de acudir ante los Tribunales de la Federación cuando considere que una norma general, un acto de autoridad o acto de particular previstos por la ley, ha violentado sus derechos fundamentales, con la finalidad de que se le vean restituidos en el goce y disfrute de esos derechos violados, obligando en su momento a la autoridad a respetar esos derechos y a cumplir lo que el propio derecho exija (CHAVEZ CASTILLO, 2014, p. 23).

Se dice entonces que es idóneo porque, en primera, como ya se analizó en apartados anteriores, representa el medio más eficaz de protección de derechos humanos, y en segundo lugar, porque puede ser promovido por cualquier persona que vea menoscabados tales derechos.

En ese sentido, y al verse en presencia de una improcedencia tan fundamental como lo es que no pueda operar ese medio de defensa ante cualquier acto que adicione o reforme a la Carta Fundamental del país, debe manifestarse su adecuación, para que su implementación vaya de conformidad con el principio de progresividad y el principio *pro persona*. Nunca en detrimento y siempre procurando la protección más amplia de la persona.

En ese tenor, el amparo debe evolucionar, a un grado tal, que su alcance de protección no se vea limitado a ningún ámbito cuando de derechos humanos se trata. Tal y como lo ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos previamente en observaciones vinculantes realizadas a México a través de diversas sentencias.

De ahí que sea de carácter urgente que la CPEUM establezca de manera expresa la competencia del Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo, para que éste ejerza las atribuciones de poder determinar si las reformas o adiciones realizadas a la Ley Suprema no van en detrimento de los derechos humanos ya tutelados en el texto constitucional.

6 CONCLUSIONES

Que tanto el Poder Judicial de la Federación, así como la Ley de Amparo desconozcan la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, deja a los gobernados sin posibilidad alguna de demandar los posibles incumplimientos de las for-

malidades consagradas en el artículo 135 de la Constitución, al mismo tiempo que, coacta cualquier posibilidad de defensa ante un escenario en que la reforma o adición se materialice en un menoscabo a sus derechos humanos, lo que autoriza la transgresión a éstos sin oportunidad de defensa alguna.

Si bien es cierto que el artículo 103 de la Carta Magna únicamente establece la competencia del Poder Judicial de la Federación, lo cierto también es que no existe en su texto disposición alguna que limite la procedencia del juicio de amparo respecto a reformas o adiciones a la CPEUM, de ahí que lo resuelto por el Poder Judicial de la Federación, así como lo dispuesto por el artículo 61, fracción I de la Ley de Amparo, sea del todo contrario al derecho que tiene toda persona de tener a su alcance un recurso *sencillo, rápido y efectivo* que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, ello de acuerdo a las responsabilidades estatales en materia de derechos humanos, adquiridas en tratados internacionales como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, principalmente en lo que refiere en su artículos 2 y 25.

Es importante que las personas en quien se encomienda la labor de garantizar en México que verdaderamente existan recursos sencillos, rápidos y efectivos a disposición de cualquier gobernado que vea afectados sus derechos humanos, se concienticen en que estamos ante nuevos escenarios de protección a los derechos fundamentales, los cuales no pueden seguir siendo resueltos con esquemas retrógrados, y como bien lo afirmaba el señor ex ministro Aguirre Anguiano, buscar una lógica con la clave del derecho y no con la clave de la política, para defender la CPEUM. No se trata de encontrar delgadas líneas de incompetencia constitucional para que todo siga igual, sino por el contrario, apoyar la competencia para que los principios constitucionales inmutables se consoliden y con una lectura más actual se puedan evitar desvíos (MÉXICO, 1997, p. 2).

REFERENCIAS

CHAVEZ CASTILLO, Raúl. **Nueva ley de amparo comentada**. México: Porrúa, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf. Acceso en: 4 oct. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf. Acceso en: 7 oct. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 06 de agosto

de 2008. Serie C N° 184. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf>. Acceso en: 9 oct. 2018.

COSTA RICA. **Convención Americana sobre Derechos Humanos**. San José: Organización de los Estados Americanos, 1969. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf. Acceso en: 8 oct. 2018.

ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo. **Juicio de amparo**. 2. ed. México: Oxford, 2015.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. **Lecciones de derecho tributario**. México: Thomson Learning Editores, 2002.

MÉXICO. Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución**: Serie de debates pleno. México: Coordinación General de Compilación Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/570/tc.pdf>. Acceso en: 10 oct. 2018.

MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Diario Oficial de la Federación**, 27 agosto 2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf. Acceso en: 2 oct. 2018.

ZAPATA CRUZ, Julio César. El Amparo como derecho humano en México. **Hechos y derechos**, México, n. 40, jul./agosto 2017. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11480/13350>. Acceso en: 10 oct. 2018.

NOTA

En la elaboración de la presente investigación, ambos autores contribuyeron con la elección del tema de investigación, sin embargo, el autor Luis Antonio Corona Nakamura sugirió los materiales bibliográficos, y la autora Ana Lilia Iñiguez Contreras recolectó los datos, los cuales fueron analizados por los dos autores. En cuanto a la realización del diseño de la investigación, el cual incluye: el problema, problematización, hipótesis, justificación, objetivos y metodología; el mismo quedó a cargo de la redacción de Ana Lilia Iñiguez Contreras, con dirección y revisión de Luis Antonio Corona Nakamura. Por último, Ana Lilia Iñiguez Contreras se encargó de la redacción final del texto de investigación, con la revisión y aprobación del autor Luis Antonio Corona Nakamura.