

El bloque de constitucionalidad y el nuevo juicio de amparo*

Ma. del Rosario Huerta Lara**

RESUMEN: La reforma constitucional que se expone, representa un verdadero hito en la historia actual del constitucionalismo mexicano. Al ampliarse el catálogo de derechos fundamentales, reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de la materia, se ha constituido un verdadero bloque de constitucionalidad. A la vez, se desarrollan nuevas garantías jurisdiccionales, a través de una reforma integral al juicio de amparo, como instrumento de control constitucional más importante en el ordenamiento jurídico mexicano.

Palabras clave: Bloque de constitucionalidad. Juicio de amparo. Interés legítimo.

ABSTRACT: The constitutional reform set out, represents a milestone in the contemporary history of Mexican constitutionalism. By broadening the list of fundamental rights enshrined in the Constitution and international treaties of the matter, has become a real block of constitutionality. At the same time, develop new judicial guarantees, through a comprehensive reform of the amparo, as an instrument of constitutional control more important in the Mexican legal.

Key words: Block of constitutionality. Amparo. Legitimate interest.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Derechos Fundamentales y el nuevo bloque de constitucionalidad. 3. Los Derechos Humanos en el nuevo juicio de amparo. 4. El interés legítimo, individual y colectivo en el nuevo juicio de garantías. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. Introducción

El derecho existe para realizarse. Parafraseando a Rudolf Von Ihering, a propósito de su *Teoría de la Técnica Jurídica*, nos dice: la realización es el elemento que otorga

* Artículo recibido el 10 de septiembre de 2012 y aceptado para su publicación el 24 de octubre de 2012.

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana.

vida y verdad al derecho, es el derecho en sí mismo. El derecho que no se traduce en realidad, que únicamente se encuentra sobre el papel, en las leyes, no es sino *pseudoderecho*, vana palabrería. Por el contrario, lo que se plasma en derecho es derecho, aunque no aparezca en ninguna ley y el pueblo y la comunidad científica aún no se hayan percatado de ello. No es, por tanto, el contenido abstracto de las leyes, ni la justicia y moralidad teóricas lo que determina el valor del derecho, sino su objetivación en la vida, la decisión con que realiza e impone todo aquello que considera y proclama necesario.¹

Tienen sentido estas palabras a propósito de dos decretos históricos que reforman la Constitución vigente,² publicados el pasado mes de junio del 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*. Bajo esta reforma se amplía el catálogo de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. A la vez, se desarrollan nuevas garantías jurisdiccionales, se fortalece el juicio de garantías como instrumento fundamental del sistema mexicano de defensa de la Constitución y se enfatiza el alcance del juicio de amparo como instrumento de protección de los derechos humanos, garantizados en la ley fundamental como en tratados internacionales. Se introducen temas novedosos. Una reforma integral al juicio de amparo, como medio de control constitucional más importante en el ordenamiento jurídico mexicano, derechos humanos bajo una nueva concepción, el de las omisiones legislativas, los actos de particulares, el interés legítimo, el amparo adhesivo, el control de convencionalidad, nuevos plazos, la declaratoria general de inconstitucionalidad y los plenos de circuito; de la misma manera, se establecen procedimientos más eficaces para la ejecución de las sentencias de amparo, entre otros temas que harán más accesible la justicia para todos los gobernados. También, el pasado año, en materia de acceso a la justicia, se publicó un decreto por el que se regulan las *acciones colectivas*, agregando un párrafo tercero que recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con ello se adicionan nuevos contenidos constitucionales sustanciales para la vigencia de los derechos humanos en el plano nacional y local, lo que representa una progresión, una actualización en la catalogación de los derechos humanos, acorde a las constituciones de hoy día.

Se trata de un verdadero hito en la historia jurídica nacional. Apenas ayer, y todavía, el derecho procesal en general y en particular, el constitucional, soslayaban la tutela de los llamados derechos colectivos. El dominio de una tradición de corte liberal decimonónica hacía insuperable la transición de un *paleo* Estado de derecho legislativo a la asunción de un Estado constitucional social de derecho, capaz de amparar el problema de los actores colectivos, en los casos de

¹ IHERING Rudolf, *Teoría de la Técnica Jurídica*, en <http://www.uv.es/mariaj/textos/ihering.pdf>

² Diario Oficial de la Federación de fecha 6 y 10 de junio del 2011.

derechos de claro contenido social. En estos momentos, el desarrollo de estos derechos, a la luz de la reforma del juicio de amparo mexicano de corte individual, se encuentra en tránsito de adoptar el amparo colectivo bajo el reconocimiento de una más o menos amplia legitimación, que hará posible el desarrollo de nuevos medios para la tutela de derechos fundamentales y una defensa eficaz de aquellas políticas públicas necesarias para enfrentar los perjuicios a la población en ocasión de violaciones masivas a los derechos humanos. Finalmente, tras largos e inopinados debates y silencios desde los años 70's en el foro mexicano, el Congreso mexicano ha desarrollado estas tres reformas constitucionales relevantes, en el contexto del progreso del derecho nacional. La primera, se refiere a la incorporación del derecho internacional en el enjuiciamiento nacional en materia de derechos humanos. La segunda está referida al reconocimiento de los juicios colectivos³ y la tercera, de mayor importancia, está referida a la reforma del juicio de amparo mexicano al reconocer el interés legítimo de intereses colectivos, dando con ello la posibilidad de defensa de intereses supraindividuales, colectivos y difusos que hasta ahora habían sido esquivados por el sistema legal nacional, lo cual indudablemente abre la puerta a la sociedad, a los justiciables, a reclamar una acción decidida del Estado mexicano para enfrentar los efectos adversos derivados a violaciones a derechos humanos de segunda y tercera generación.

2. Derechos Fundamentales y el nuevo bloque de constitucionalidad

Por esta reforma se modifican diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ se asigna una nueva denominación al Capítulo I del Título Primero, *De los Derechos Humanos y sus Garantías*. No obstante la gran

³ "El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos" Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 29 de julio de 2010.

⁴Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos 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 décima 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 segunda del artículo 105; la adición de 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 y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 10 de junio 2011.

trascendencia de la reforma, no podemos dejar de observar un equívoco en la denominación de los derechos fundamentales como derechos humanos y sus garantías que, como es de explorado derecho, una vez positivizados lo que eran derechos humanos adquieren el rango de derechos fundamentales, como enseña la doctrina jurídica contemporánea⁵. Asimismo, se reforman además los artículos 33, 89, 97, 102 Apartado B y 105, constitucionales. Como consecuencia, se amplía, de manera extensiva, el inventario de derechos fundamentales establecidos en la carta magna al incluir los reconocidos en los *tratados internacionales de derecho humanos* en los que el Estado mexicano es parte adherente. Conforme a la nueva redacción, la norma constitucional 1ª, textualmente cita en su primer párrafo:

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.

Por lo que a los derechos consignados en el capítulo primero de la Constitución se añaden aquellos que forman parte esencial de los diversos tratados formando un auténtico *bloque de constitucionalidad*, compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución.

La expresión *bloque de constitucionalidad*, puesta en circulación en Francia, a mediados de los setentas, por Louis Favoreu en un trabajo dedicado a explicar la Decisión D-44, de 16 de julio de 1971, emitida por el Consejo Constitucional francés, mediante la cual declaró la inconstitucionalidad de una ley que modificaba, a su vez, una disposición legislativa de 1901, que limitaba el régimen de las asociaciones. El Consejo Constitucional francés, para declarar su invalidez consideró que la ley cuestionada debía ser analizada no sólo a la luz de la Constitución francesa de 1958, sino también considerando la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. El Consejo Constitucional sostuvo que si bien la Declaración de 1789 constituía un documento distinto a la Constitución de 1958, en el preámbulo de ésta se aludía a dicha Declaración y por esta razón, a esa nueva estructura del parámetro del control constitucional se le denominó *bloque de constitucionalidad*.⁶

⁵ PECES-BARBA, Gregorio, Curso de derechos fundamentales, Teoría General, Universidad Carlos III, Madrid 1999,

⁶ No obstante, últimamente se ha puesto en cuestión que la paternidad de la expresión se deba a Favoreau. Según Pablo Manili, esta frase ya había sido utilizada en 1970 por Claude Emeri, en un

Como lo menciona Edgar Carpio Marcos⁷ citando el artículo del francés Louis Favoreu, el *bloc de constitutionnalité* es tributario de una idea análoga existente en el proceso contencioso-administrativo francés; es decir, se trata de la adaptación del concepto *bloque de legalidad* —acuñado por Maurice Hauriou a principios del siglo XX— con el cual el Consejo de Estado francés realiza el control de legalidad de los actos administrativos.

En España el Tribunal Constitucional español incorporó por primera vez esta categoría en el fallo STC 10/82, refiriéndose al bloque como “*a un conjunto de normas que ni están incluidas en la Constitución ni delimitan competencia, pero cuya infracción determina la inconstitucionalidad de la ley sometida a examen.*”⁸

En Austria la Constitución al integrar las normas de Derecho Internacional a su orden interno ha formado también su bloque de constitucionalidad, mientras que en Italia el ordenamiento jurídico comunitario europeo adquirió, por disposición de la misma constitución, prevalencia y aplicación preponderante frente al ordenamiento jurídico interno. El artículo 25 de la Constitución de Alemania Occidental establecía, por su parte, que “*las reglas generales de derecho internacional firman (sic) parte del derecho federal. Tendrán precedencia sobre las leyes y crearán derechos y deberes directamente para los habitantes del territorio federal.*”⁹

En América Latina, el concepto bloque de constitucionalidad se incorpora primero en Colombia, después en Panamá, Argentina y en las misma línea, aunque no se encuentre explícitamente nominado, lo encontramos en normas constitucionales de diversos países de la región, como es el caso reciente de México. Aunque si bien en un principio no fue muy aceptado, en la actualidad es aplicado por los jueces al emitir sus sentencias. En Colombia, país pionero, con la promulgación de la Constitución de 1991 inició una nueva etapa en la cual el concepto *bloque de constitucionalidad* fue utilizado por primera vez por la Corte Constitucional que entró en funcionamiento en febrero de 1992— en la sentencia C-225/95 a mediados de 1995. En dicha sentencia, luego de definir que conforme al artículo 93 de la

trabajo publicado en la *Revue de Droit Public*, en el que se comentaba una Decisión del Consejo Constitucional de 1959, mediante la cual se analizó la validez constitucional del Reglamento de la Asamblea Nacional, 11 tomando no sólo a la Constitución como norma paramétrica, sino también a la Ordenanza N°. 58-1100, del 17 de noviembre de 1958, expedida por el Poder Ejecutivo.

⁷ CARPIO Marcos, “Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, vol. 4, julio-diciembre 2005, Ed. Porrúa, p. 81. En http://www.iidpc.org/revistas/4/pdf/93_128.pdf

⁸ RUBIO LLORENTE, F., “Bloque de constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, número 27, septiembre-diciembre 1989.

⁹ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., “Introducción al problema de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno”, separata de la *Revista Jurídica*, Buenos Aires, 1962, pp. 1-111.

Carta las normas humanitarias prevalecían en el orden interno, debido a que los derechos humanos no podían ser suspendidos en estados de excepción, procedieron a analizar cuál era el lugar jerárquico que ocupaban esas disposiciones llegando a la solución que en cuanto a la relación entre tratados de derechos humanos y la Constitución ambos están al mismo nivel conforme a la figura del bloque de constitucionalidad, como lo muestra la siguiente transcripción del párrafo de la sentencia C-225/95 referente al concepto en estudio:

“La Corte considera que la noción de ‘bloque de constitucionalidad’, proveniente del derecho francés, pero que ha hecho carrera en el derecho constitucional comparado, permite armonizar los principios y mandatos aparentemente en contradicción de los artículos 4° y 93° de nuestra Carta.

(...)

El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reformas diversas al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*.

El único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario es que éstos forman con el resto del texto constitucional un ‘bloque de constitucionalidad’, cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas, con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción. Como es obvio, la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores.”

A partir de dicha sentencia, la Corte de Colombia comienza a usar con mayor frecuencia la noción de bloque de constitucionalidad, avanzando hacia un sistema más garantista; tratando de racionalizar el uso de este concepto a fin de hacer más previsible su contenido.

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 introdujo un cambio sustancial al sistema jerárquico normativo. Colagero Pizzolo lo describe gráficamente como el “achataamiento” del triángulo superior de la pirámide kelseniana, de modo que la figura resultante parece más un trapecio:

“En la cúspide de todo el ordenamiento, el reinado de la Constitución dejó de ser absoluto y exclusivo para constituirse en un gobierno mancomunado junto a tratados internacionales [de derechos humanos] que pasaban a tener su misma jerarquía, (...) lo anterior no significó de ningún modo sacrificar la noción de ‘supremacía constitucional’, pues, dichos tratados

El bloque de constitucionalidad y el nuevo juicio de amparo

alcanzaron aquella jerarquía por una habilitación directa de la misma Constitución (...) La Constitución continúa siendo entonces la norma 'fundante' y 'fundamental' de todo el sistema, en esta particularidad radica hoy su carácter absoluto y exclusivo. Pero en cuanto al 'parámetro' que deben seguir las normas *infraconstitucionales* para ser admitidas como válidas jurídicamente dentro del sistema, la Constitución dejó de ser el único referente"¹⁰

De lo que se infiere que en caso de que una norma nacional contradiga un tratado internacional de derechos humanos, si tal norma es inconstitucional, carece de validez jurídica y por ello es inaplicable.

De manera que en México, siguiendo este desarrollo regional, los tratados internacionales de derechos humanos, de acuerdo al segundo párrafo de la norma constitucional *in comento*, han pasado a ser verdaderos principios y reglas de valor fundamental, esto es, normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reformas diversas al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*:

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.

Bajo este concepto de *la protección más amplia*, se consolidan de manera activa en el derecho mexicano los clásicos derechos de primera generación, relativos a la persona, de carácter eminentemente individual, esto es, los derechos de libertad, civiles y políticos y, aunado novedosamente a ellos, los derechos sociales de segunda y tercera generación, derivados de los principios de igualdad jurídica y material reconocidos constitucionalmente, que a diferencia de los primeros, se trata fundamentalmente de obligaciones del Estado para con la sociedad, por ejemplo, el derecho a la salud, a la educación, a un ambiente sano, al desarrollo, etc., en los que se incluyen los derechos económicos, sociales y culturales de clara naturaleza colectiva. Vistas así las cosas, la reforma hace vigente, en la jurisdicción nacional y local, el derecho internacional público, otorgando una eficacia hasta ahora desconocida a la realización de los derechos humanos como se ha podido observar en las resoluciones más recientes del pleno de la Suprema Corte de Justicia respecto a las sentencias dictadas por la Corte Interamericana en materia de derechos humanos y el fuero militar. Por lo que en adelante, dicho derecho ya no sólo podrá ser invocado como argumento o fundamento en el conocimiento de sus diversas violaciones, sino como derecho positivo vigente, con todas las

¹⁰ PIZZOLO, Calogero, "Los mecanismos de protección en el sistema interamericano de derechos humanos y el derecho interno de los países miembros. El caso argentino" en MÉNDEZ Silva (Coord.) *Derecho internacional de los derechos humanos*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, No. 98, México, 2002, p. 514.

consecuencias jurídicas que implican cualquier tipo de vulneración activa u omisiva. De manera que el orden internacional se torna vigente, ley de la Nación, y por esa lógica, los tribunales podrán proteger el catálogo de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales y los daños que produzca una violación de derechos humanos, deberán ser reparados por el Estado.

De acuerdo al principio de convencionalidad¹¹, las modificaciones a la Constitución que figuran en el decreto, tienen enormes implicaciones para las leyes y para las instituciones nacionales y locales. Como se menciona en el propio dictamen, la modificación al artículo primero constitucional es el núcleo duro de la reforma al establecer que: “las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por esta constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano”.

En ese sentido, los tratados internacionales de derechos humanos adoptados por el Estado mexicano instituyen principios básicos. La reforma contempla dichas consideraciones al incorporar en el tercer párrafo del artículo en cita, los cuatro principios de derechos humanos: *universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*. Se trata de cuatro criterios a seguir por parte de legisladores, autoridades judiciales y administrativas. Para ver la trascendencia de la reforma y el grado de incremento que experimenta el nuevo catálogo de derechos humanos que ampara la Constitución, debe examinarse el contenido de los aproximadamente ciento sesenta y siete tratados internacionales de Derechos Humanos¹², firmados y ratificados, en las últimas décadas, por el Estado mexicano en el sistema de Naciones Unidas (ONU) y en el Sistema Interamericano de la Organización de Estados Americanos (OEA), de los cuales, entre otros 10 son tratados de CARÁCTER GENERAL: 4 en materia de ASILO; 9 relativos a DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO; 2 en materia de DESAPARICIÓN FORZADA; 3 relativo a derechos de DISCAPACITADOS; 4 para prevenir y sancionar la DISCRIMINACIÓN RACIAL; 2 en EDUCACIÓN Y CULTURA; 3 relativos a la ESCLAVITUD; 1 para prevenir y sancionar el GENOCIDIO; 31 convenios, enmiendas y protocolos en materia de MEDIO AMBIENTE; 8 relativos al derecho de MENORES; 3 en materia de MIGRACIÓN Y NACIONALIDAD; 2 para MINORÍAS Y PUEBLOS INDÍGENAS; 13 convenciones, convenios y protocolos relativos a los derechos de las MUJERES; 5 en materia

¹¹ El artículo 27 de la Convención de Viena impone a los órganos del Estado asignar primacía al tratado ante un eventual conflicto con cualquier norma interna contraria o con la omisión de dictar disposiciones que, en sus efectos, equivalgan al incumplimiento del tratado internacional en los términos citados del artículo 27.

¹² Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos S.C.J.N. <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

PENAL INTERNACIONAL; 26 relativos a la PROPIEDAD INTELECTUAL; 2 para tutelar derechos de REFUGIADOS; 2 en materia de SALUD; 5 contra la TORTURA y 31 en materia de TRABAJO.

Con todo ello no puede dejar de observarse el enorme techo constitucional que ahora despliega la Constitución para las diversas acciones de promoción, tutela y protección de los derechos humanos en el ámbito local y nacional, gubernamental y no gubernamental, jurisdiccional y no jurisdiccional. Una consecuencia más, que vale destacar, se refiere a los tribunales mexicanos, que no podrán soslayar los criterios emitidos por los órganos internacionales y regionales de derechos humanos, que podrán ser orientadores y obligatorios para el Estado mexicano con la salvedad de que ellos no contradigan las disposiciones de nuestra Carta Magna y si redunde en una ampliación de su ámbito protector, lo cual evidentemente enriquecerá el contenido, sentido y alcance de los derechos sociales en el ámbito nacional.

3. Los derechos humanos en el nuevo juicio de amparo

El seis de junio del 2011 el Diario Oficial de la Federación publicó un 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.¹³ De este conjunto de reformas debe destacarse las relativas a las normas del 103 y 107 constitucionales que dotan de nuevos contenidos al juicio de amparo en materia de protección de derechos humanos.

Las reformas a los artículos 103 y 107 incluyen los siguientes temas: una reforma integral a la institución del amparo, incluyendo su aspecto orgánico; se fortalece el juicio de garantías, como instrumento fundamental del sistema mexicano de defensa de la Constitución. También se enfatiza el empleo de este medio de control constitucional, como instrumento de protección de los derechos humanos, garantizados tanto en la Constitución, como en tratados internacionales.

Se incluye expresamente en el artículo 103 la procedencia del amparo por violaciones a los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales

¹³ 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, Diario Oficial de la Federación 6 de junio de 2011.

aprobados por el Senado y que se ajusten a la Constitución. Se establece, por técnica jurídica, la procedencia del amparo contra todo acto de autoridad, trasladándose las referencias a las fracciones I a III en el artículo 103 vigente, por considerarse incluidas en el concepto y ya existir un medio de defensa contra actos de invasión de esferas constitucionales entre autoridades. Se sustituye en el artículo 103 el término leyes por el de *normas generales* por ser más amplio y exacto. Se desarrolla un procedimiento pronto, expedito y menos formalista; se elimina la causal de improcedencia por inactividad procesal; también se reconocen y establecen nuevas condiciones bajo las cuales pueden operar las causales de improcedencia y sobreseimiento del amparo; se reconoce la figura del interés legítimo individual y colectivo para la procedencia del amparo. Asimismo, se amplía la base de promoventes del juicio de garantías mediante la adopción del interés legítimo, esto es, se reforma la fracción I, del artículo 107, incluyéndose expresamente la procedencia del amparo a petición de parte por quien tenga *interés legítimo individual o colectivo*; se estableció la declaración de inconstitucionalidad general por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reservándose a la ley reglamentaria los efectos en los casos de amparos por intereses colectivos. Se precisan los alcances y procedencia de la suspensión del juicio de garantías. Para evitar el mal uso de ese derecho, se incluyen figuras como el análisis pormenorizado de la apariencia del *buen derecho* y del *interés social*. A fin de asegurar el cumplimiento eficaz de las sentencias de amparo se incorporan verdaderas medidas de apremio que las mismas autoridades habrán de ejecutar.

Así también, se reformaron las fracciones XVI y XVII, del artículo 107, en materia de ejecución de la sentencia y la suspensión del acto reclamado, dotando a la Corte de potestad directa para ejecutar sus resoluciones. 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. Asimismo, no podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional.

En el mismo tenor, 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.

Respecto a la fracción 1ª del artículo 103 que se refiere a la actuación de los tribunales de la federación, estos 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.

Debe anotarse la enorme trascendencia, la transformación genuina de la fracción primera de esta norma constitucional que antes limitaba a los tribunales de la federación sólo a resolver controversias suscitadas por leyes o actos de autoridad violatorias de garantías individuales. Al otorgar categoría de violaciones a las *omisiones*, de la autoridad, que vulneren los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, es decir, *al no hacer, al dejar pasar, al silencio de la autoridad, a la falta de acción de los deberes estatales* en estas materias, se ha dado un paso fundamental para la tutela y protección de derechos de contenido esencialmente social y económico que son fundamentalmente de naturaleza prestacional, en tanto obligaciones del Estado.

Así, por virtud de la reforma a la fracción primera del artículo 103 constitucional, ahora es posible acudir al juicio de amparo no sólo por normas generales o actos de autoridad, sino también por omisiones de éstas, que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la propia Constitución y por los Tratados Internacionales de los que México sea parte. De esta manera, se incorpora un nuevo concepto, el de derechos humanos

reconocidos, ampliando la posibilidad de acudir al amparo, que antes se limitaba a violaciones de las garantías individuales consagradas en la Constitución. Al extender el control constitucional, por vía del juicio de garantías, las autoridades responsables de la política social estarán sujetas a este control, esto es, al control constitucional sobre la actividad del ejecutivo como del legislativo, en los tres niveles, federal, estatal y municipal. De manera que toda violación de derechos sociales, que sea consecuencia de la falta de acción y de aplicación de ciertas obligaciones del Estado, serán plenamente exigibles y reparables, por lo que dejan de ser meros derechos programáticos de carácter discrecional, para pasar a ser derechos plenos, realizables en el ámbito jurisdiccional del amparo mexicano. Se pretende en consecuencia, afines a la lógica internacional que ha extendido el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de control de las actuaciones de las autoridades públicas, ampliar el marco de protección de ese proceso, extendiendo la materia del control. De modo que el nuevo juicio de amparo tutelar de manera directa, además de las garantías que actualmente prevé la Constitución, los derechos contenidos en los instrumentos internacionales que en materia de derechos humanos ha ratificado el Estado mexicano.

En ese mismo sentido, y por lo que se refiere a los derechos económicos sociales y culturales reconocidos en la Constitución y en los mencionados instrumentos internacionales, debe precisarse que el reconocimiento y tutela que se haga de ellos, implica la necesidad de modificar nuestro entendimiento de tales derechos como normas programáticas, que en la práctica han sido vistas simplemente como directrices abiertas para el Estado y no como derechos exigibles de manera individual o colectiva. Es a través de los derechos económicos, sociales y culturales, como el Estado de Derecho evoluciona hacia un Estado Social de Derecho, en el que los derechos, de segunda y tercera generación, son entendidos como normas con plena eficacia jurídica que deben contar con garantías adecuadas para su protección. Por lo que los tribunales deberán dar plena efectividad a tales derechos, en las dimensiones que sean directamente aplicables, y deberán fijar los efectos del amparo, de modo que permitan maximizar su efectividad jurídica respecto del quejoso, no obstante el margen de libertad regulativa que el legislador retiene respecto de los mismos.

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 respecto de los gobernados. Estas bases constitucionales se deberán desarrollar en una nueva

Ley de Amparo¹⁴ en cuyo texto habrá de enfatizarse que a través del juicio de garantías se protege a las personas, frente a normas generales, actos u omisiones, por parte de los poderes públicos o de particulares, ya sea que se promueva de forma individual o conjuntamente por dos o más personas, reconociendo así la figura procesal de legitimación, por afectación común, lo que resulta básico para la operatividad de la protección a los derechos sociales. Asimismo, este nuevo marco jurídico que permite la judicialización de los derechos sociales, reconoce su progresividad y la importante labor de la Suprema Corte de Justicia, en la dinámica de la interpretación y otorgamiento de contenidos a los mismos, así como la posibilidad de que en la práctica judicial se produzcan interpretaciones novedosas, al dotar a estos derechos de plena efectividad jurídica. Para cerrar el sistema de protección de los derechos sociales, atendiendo a su naturaleza, resultará necesario imponer a los tribunales la obligación de señalar en las sentencias de garantías los efectos o medidas materiales que deberán adoptarse para asegurar el restablecimiento del pleno goce del derecho violado. Todo lo anterior configura un sistema completo y dinámico, abierto a criterios internacionales, orientado a la materialidad de la justicia social, ajena a formalismos, accesible a los grupos vulnerables. Con ello se garantiza la actualización de las intenciones del Constituyente originario, que de manera visionaria previó estos contenidos esenciales, que ahora conforman los pilares fundamentales del Estado mexicano contemporáneo.

4. El interés legítimo, individual y colectivo en el nuevo juicio de garantías

En el mismo orden e importancia, una evolución cualitativa de los cánones del juicio de amparo lo representa la reforma a la fracción Primera del artículo 107 constitucional, respecto a derechos reconocidos en la Constitución, para quedar como sigue:

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.

¹⁴ Debe apuntarse que el plazo para el desarrollo legislativo de este precepto constitucional en la correspondiente Ley de Amparo, tiene como mandato el artículo transitorio segundo, que a la letra dice: *Segundo. El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente Decreto.* Diario Oficial de la Federación, 6 de junio 2011.

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.

En la norma derogada, para promover un juicio de amparo, anteriormente era indispensable acreditar un interés jurídico, para lo cual se tenía que acreditar el ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa por el acto reclamado. La reforma al artículo 107 constitucional flexibiliza este requisito de parte agraviada, para establecer que tiene tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que se alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la 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. Lo anterior tiene por efecto ampliar el acceso a la justicia del universo de sujetos que pueden acudir al juicio de amparo a proteger sus derechos. Sin embargo, el requisito de acreditar un interés jurídico subsiste tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Al adicionar el interés legítimo, significa que no se requiere tener una titularidad, con ello se amplía el acceso del ciudadano. A partir de ahora el ciudadano puede promover y defender, por ejemplo, el derecho ambiental, así como el conjunto de derechos reconocidos en la Constitución y los tratados en materia de derechos humanos. La posibilidad de acudir a los recursos judiciales mediante el interés legítimo abre grandes oportunidades de control de actos de la administración pública que, hasta ahora, sólo en algunos casos es factible proteger. El interés legítimo no requiere, como ya se dijo, de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en sentido amplio. Esta ofensa a los derechos de los gobernados puede ser directa o puede comprender el agravio derivado de una situación particular que tenga el quejoso en el orden jurídico.

Por virtud del interés legítimo, se abre la puerta para la defensa de afectaciones a la esfera jurídica de los gobernados que no necesariamente son violentados en sus derechos subjetivos, lo cual constituye una ventaja frente a la previsión exclusiva de procedencia en contra de la afectación de intereses difusos. En este sentido, la legitimación, a través del interés legítimo, es más amplia que la que se lograría con la sola defensa de los intereses difusos y colectivos.

Por otra parte, debe reconocerse que la problemática de la protección de los intereses difusos o colectivos no siempre implica un problema de constitucionalidad. Por eso, en ocasiones, esta protección se daría en primer nivel en sede administrativa y no en sede jurisdiccional. Por ello, el interés legítimo incorporado en el proyecto es un concepto abierto, para que los jueces decidan en

cada caso concreto si se está o no en presencia de un acto de autoridad que implique una violación constitucional o a los derechos humanos y en consecuencia, acreditar o no la legitimación en juicio. Esto no se puede definir *a priori* en la ley, tiene que ser una creación jurisdiccional.

5. Conclusiones

Es de destacar como esta reforma constitucional inyecta un nuevo aire a los diversos mecanismos de acceso a la justicia de naturaleza colectiva, por ejemplo, permitirá en adelante la fiscalización de las políticas públicas por diversos actores sociales, en especial grupos o comunidades afectadas por situaciones estructurales que vulneran sus derechos. Así, el derecho internacional nos muestra, por ejemplo, como *las acciones de amparo colectivo, las acciones de tutela, mandatos de seguridad y de injuncao brasileños, acciones de clase, acciones declarativas de certeza, acciones de inconstitucionalidad, acción civil pública*, entre muchos otros medios procesales, actúan como vías para el control social de las políticas, y al mismo tiempo, sirven para activar procesos de rendición de cuentas y sistemas de freno y contrapeso entre los mismos órganos del Estado. En estas acciones, organizaciones ambientales, de usuarios, pueblos indígenas, organizaciones de mujeres y de derechos humanos, o en ocasiones funcionarios públicos legitimados para representar actores colectivos -como el Ministerio Público o el ombudsman- han logrado incidir a través de la actuación de instancias judiciales, de maneras muy diversas, en la orientación de políticas sociales. Este tipo de acciones ha impulsado procesos de discusión de diversas políticas públicas con relación a los lineamientos de reformas de la seguridad social; de políticas masivas de reducción de pensiones y salarios; de políticas de provisión de medicamentos frente al VIH/SIDA; de sistemas de cupos para la población indígena o afro descendiente en el ámbito de la educación; de la distribución de partidas presupuestarias para la educación pública; de la exclusión de sectores sociales del alcance de planes asistenciales alimentarios; de prácticas de discriminación de inmigrantes en el acceso a servicios sociales y planes de vivienda; y del incumplimiento de las políticas sociales para la población desplazada en un conflicto armado. Estas acciones, además, han contribuido a fiscalizar empresas que prestan servicios públicos a fin de tutelar los derechos de los usuarios, o empresas y grupos privados que realizan explotaciones económicas con efectos ambientales. También han servido para reclamar información y demandar mecanismos de participación en los procesos previos a la formulación de políticas, o al otorgamiento de concesiones de actividades económicas potencialmente nocivas.

En este sentido, la vigencia de mecanismos adecuados de reclamo de derechos sociales, resulta un tema central a considerar en estas reformas

constitucionales, así como de posteriores reformas judiciales que invariablemente deberá de suscitarse en la Ley de Amparo, reglamentaria de las anteriores normas constitucionales (103 y 107) a fin de fortalecer el acceso a la jurisdicción y la participación colectiva en el ámbito de la justicia, así como para la fiscalización de las políticas estatales y de la actuación de actores privados, que impactan con sus acciones en el ejercicio de aquellos derechos básicos.

Una observación final a este proceso de reforma constitucional nos refiere que no es suficiente el reconocimiento de los derechos fundamentales enumerados en el texto de las leyes, sin considerar que el sistema judicial debe admitir una amplia legitimación procesal a los fines de procurar una tutela eficiente sobre el conjunto de la población afectada en alguno de sus derechos. Vistas así las cosas, se requiere de una reglamentación del proceso jurisdiccional colectivo que garantice la realización de los derechos. El cual debiera contemplar distintas vías, según fueren las circunstancias de los casos que se relacionan con cada uno de los derechos a la salud, la educación, el medio ambiente, la vivienda, etc. De allí que, en el marco de los deberes de las autoridades del Estado, frente a fenómenos como los derechos de carácter eminentemente social, se inscribe la tarea de proveer de un proceso jurisdiccional colectivo, susceptible de reflejar las particularidades de estos derechos y sus factores en la dinámica social, económica y cultural en tanto bienes jurídicos de la población, fundamentales para la vida de la población de la presente generación y de las próximas. Por ello, la tarea del legislador, primero, y el juez es más que ardua, pues debe acudir a una estructura jurídica que *prima facie* se antepone a los sistemas tradicionales del derecho. Para la efectiva vigencia de estos derechos, se debe ejercitar dinámicamente todos los resortes que las leyes confieren, dejando de lado concepciones obsoletas, buscando expandir el acceso a la justicia y a los efectos de sus decisiones.

6. Bibliografía

- ALMAGRO NOSETE, J., *Constitución y Proceso*, Bosch, Barcelona, 1984.
- ARAGÓN, M., *Constitución y control del poder*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.
- CABRERA ACEVEDO, L., *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, Porrúa, México, 2000.
- CARPIO, Marcos, "Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, vol. 4, julio-diciembre 2005, Ed. Porrúa.. En http://www.iidpc.org/revistas/4/pdf/93_128.pdf
- FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías, La ley del más débil*, Trota, Madrid, 1999.
- FERRER MAC-GREGOR, E., (Coord.), *El acceso a la justicia de los intereses de grupo, en Derecho procesal constitucional*, Porrúa, México, 2001.
- FIZ-ZAMUDIO, H., *Ensayo sobre el derecho de Amparo*, 2a. ed., Porrúa-UNAM, México, 1999.
- GUTIÉRREZ DE CABIEDES, P., *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, Arazandi, Navarra, España, 1999.
- HUERTA LARA, Ma. del Rosario, "Las garantías procesales de los intereses sociales, colectivos y difusos", *Revista Letras Jurídicas*, No. 9, enero-junio 2004, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., "Introducción al problema de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno", *separata de la Revista Jurídica*, Buenos Aires, 1962.
- LIRA GONZALEZ. A., *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. Antecedentes novohispanos del juicio de amparo*, FCE, México, 1972.
- PECES-BARBA, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales, Teoría General*, Universidad Carlos III, Madrid 1999,
- PIZZOLO, Calogero, "Los mecanismos de protección en el sistema interamericano de derechos humanos y el derecho interno de los países miembros. El caso argentino" en MÉNDEZ SILVA, Ricardo, (Coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, No. 98. México, 2002.
- RUBIO LLORENTE, F., "Bloque de constitucionalidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, número 27, septiembre-diciembre, España, 1989.
- SÁNCHEZ MORON, M., *La participación del ciudadano en la administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *El proyecto de ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, SCJN, México, 2000.

Páginas electrónicas

- CARBONELL, Miguel, *Luigi Ferrajoli en México*, El Universal, 2 de noviembre 2007, en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/38923.html>
- CNDH, *Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos Firmados y Ratificados por México 1921-2003*, http://www.gob.mx/wb/egobierno/egob_tratados_internacionales_en_materia_de_derech
- GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo, citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor en *La Declaración General de Inconstitucionalidad en Latinoamérica y el Juicio de Amparo en México*. https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9M64zYEm3DgJ:www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/8/AIB_006_087.pdf+declaratoria+general+de+inconstitucionalidad&hl=es&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEESiONArRlkTEphbSN4FEz10hY287L-1dRWjNsGLorQdzGu7FIEWYrduMQ2TWcG_sAT69nGkfguyplqRoExnN8eXQeayThl7pDj77ECZRewG8Mdl7pNjr2IgOF6qq_t0wQRpfHZV&sig=AHIEtbTRfU7KuGONf-wGNmWjiej0SJ-jJw
- MEJÍA, Raúl M., *El nuevo juicio de Amparo*, Nexos en Línea, junio 8 del 2011, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=1252>

Legisgrafía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención de Viena.
- Diario Oficial de la Federación, 10 de junio 2011.
- Diario Oficial de la Federación, 29 de julio 2010.
- Diario Oficial de la Federación, 6 de junio 2011.
- Ley de Amparo.