

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS*

En coautoría con Héctor FIX-ZAMUDIO **

1. INTRODUCCIÓN

1. El objeto del presente capítulo es brindar una visión panorámica del desarrollo histórico de las garantías constitucionales en el ordenamiento mexicano, que como veremos han sido incorporadas de manera paulatina y progresiva a lo largo de los casi dos siglos de vida independiente de nuestra nación. La incorporación de estas garantías constituye un elemento imprescindible en el desarrollo del Derecho público en México, que ha contribuido de manera significativa a la consolidación de nuestro Estado constitucional y democrático de Derecho¹.

2. Es importante destacar, desde ahora, que no pretendemos el estudio de todos los instrumentos o mecanismos para la «defensa de la constitución» (en sentido amplio), que desbordaría los límites impuestos al presente trabajo, sino el análisis particular de uno de sus sectores, el de las «garantías constitucionales» en su concepción contemporánea, es decir, aquellos mecanismos jurídicos preponderantemente de naturaleza procesal dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder. Lo anterior implica no sólo una función conservadora

* Publicado en S. GARCÍA RAMÍREZ (coord.), *El Derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, t. 1: *Derecho constitucional*, D. VALADÉS (coord.), 2010, pp. 237-313.

** Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores. Miembro de El Colegio Nacional.

¹ Sobre las nuevas tendencias del Estado constitucional democrático, *vid.* D. VALADÉS y M. CARBONELL (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo*, México, UNAM, 2006, 11 tomos; y P. SALAZAR, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 2007.

de los valores, principios y normas fundamentales, sino también un desarrollo dinámico de los contenidos constitucionales para ajustarlos a la realidad a fin de hacer efectivas las disposiciones de principio o programáticas de la ley suprema.

3. Esta precisión metodológica inicial es importante debido a que todavía prevalece en un sector de la doctrina², la idea de equiparar a las garantías constitucionales con los derechos humanos reconocidos en los textos supremos, es decir, con los derechos fundamentales³; equívoco que tiene su origen en la concepción tradicional francesa de la declaración de derechos, seguida por nuestros textos constitucionales. Esta concepción de «garantía constitucional» ha sido superada en la actualidad, no obstante la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917, al conservar todavía la expresión «De las garantías individuales» (Título I, Capítulo I) para referirse al catálogo de derechos fundamentales (arts. 1 al 29). De tal manera que el estudio propiamente de estos derechos será materia de los diversos capítulos que por separado aparecen en la presente obra colectiva, sin que ello obste realizar de manera tangencial algunas consideraciones sobre estos «derechos» en la medida en que estén relacionados con el ámbito de sus «garantías».

4. Debemos comenzar señalando que el estudio sistemático de las garantías constitucionales en México es relativamente reciente. Esto se debe, por una parte, a que el derecho de amparo representó hasta finales del siglo xx, el único mecanismo de tutela constitucional con eficacia real, no obstante la regulación de otros instrumentos jurídicos de protección en los diversos textos supremos que han tenido vigencia. Por otro lado, la evolución experimentada por esta institución a lo largo del tiempo, que como veremos fue objeto de arduos debates durante el siglo xix, ha ampliado considerablemente su propósito primigenio como mecanismo de protección de los derechos humanos, para comprender en la actualidad un conjunto complejo de instituciones con diversa naturaleza. Esto explica la razón por la cual el denominado erróneamente «juicio de garantías» o «juicio constitucional» (como si no hubiese otros) ha sido objeto de un examen exhaustivo tanto por juristas nacionales como extranjeros, sin que haya ocurrido lo mismo con las restantes garantías constitucionales, las cuales son estudiadas de manera aislada y esporádica, debido a su escasa eficacia práctica. Esto ha provocado que sean reducidos los análisis panorámicos sobre las garantías constitucionales en la bibliografía mexicana⁴.

5. Puede sostenerse que el florecimiento de los estudios sobre las garantías constitucionales en su conjunto, en realidad se inicia a partir de la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 (cuya preparación se dio con la reforma

² Vid., entre otros, I. BURGOA, *Las garantías individuales*, 42.ª ed., México, Porrúa, 2008; J. V. CASTRO, *Garantías y amparo*, 14.ª ed., México, Porrúa, 2006. Una concepción actual que separa los derechos de sus garantías, puede verse en L. FERRAJOLI, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de P. ANDRÉS IBÁÑEZ y A. GREPPI, 3.ª ed., Madrid, Trotta, 2004; así como otros trabajos de este autor; vid. *infra* párrafo 19 y nota 28.

³ Con esta moderna concepción, vid. la extensa y documentada obra de M. CARBONELL, *Los derechos fundamentales en México*, 2.ª ed., México, Porrúa-UNAM-CNDH, 2007.

⁴ Por supuesto que han existido estudios valiosos que analizan el conjunto de garantías constitucionales, si bien se han realizado de manera esporádica y en muchas ocasiones ateniendo mayoritariamente al juicio de amparo.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

de 1987), precisamente al representar una reforma integral al Poder Judicial de la Federación, otorgando una concepción sistemática a las garantías constitucionales (que desde entonces han tenido una eficacia real) y configurando a la Suprema Corte de Justicia materialmente en un Tribunal Constitucional. Esto ha propiciado la aceptación creciente del estudio científico de las garantías constitucionales dentro de una nueva disciplina denominada «Derecho procesal constitucional», en plena expansión y desarrollo de sus instituciones, principios y categorías esenciales⁵.

6. Para una mayor claridad expositiva, el presente capítulo lo hemos dividido en dos partes. En la *Primera Parte* se estudia la evolución histórica del concepto «garantía constitucional» y su ubicación dentro del sector genérico de la «defensa constitucional», lo cual permite brindar un marco introductorio indispensable para la comprensión de estos instrumentos, sirviendo además para distinguir a las «garantías» con otras expresiones e instituciones comúnmente utilizadas como sinónimos, no obstante sus diferencias conceptuales (párrafos 1.º a 24). Posteriormente se analizan las influencias externas e internas que se advierten en la génesis y en la evolución de las garantías constitucionales durante el periodo comprendido entre 1810 hasta los debates del Constituyente de 1917 (párrafos 25 a 72).

7. La *Segunda Parte* comprende el desarrollo histórico de las diversas garantías constitucionales durante la vigencia de nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (párrafos 73 a 174). Se analizan las principales garantías constitucionales por separado, en orden cronológico a su consagración en la Ley Fundamental. Comenzamos con el estudio de la garantía constitucional por antonomasia, el derecho de amparo, donde también se vislumbra la evolución del Poder Judicial de la Federación, ya que como se ha mencionado con antelación, durante más de siglo y medio representó la única garantía constitucional en la práctica, lo que significa que la evolución del amparo como garantía, se encuentra íntimamente relacionada con el propio proceso evolutivo de ese poder del Estado. Por último, se abordará brevemente también la dimensión local y transnacional de las garantías constitucionales (párrafos 175 a 191), para finalizar con una prospectiva de las mismas (párrafos 192 a 208) y una bibliografía básica (párrafo 209).

PRIMERA PARTE

2. EL CONCEPTO CONTEMPORÁNEO DE GARANTÍA CONSTITUCIONAL

8. En primer lugar debe destacarse que en la doctrina contemporánea se utilizan diversos vocablos que se emplean en forma indiscriminada para com-

⁵ Como se aprecia en los múltiples enfoques y desarrollos de los trabajos contenidos en E. FERRER MAC-GREGOR y A. ZALDÍVAR LELO DE LARREA (coords.), *La ciencia del Derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, México, UNAM-Marcial Pons-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2008, 12 tomos.

prender el estudio de los diversos instrumentos de solución de conflictos derivados de la aplicación de las normas constitucionales. Así, es frecuente que sean utilizados, hasta cierto punto como equivalentes, las denominaciones de control, justicia, jurisdicción, garantías y Derecho procesal, todas ellas con el calificativo de «constitucional».

9. Si analizamos estos términos de manera precisa podemos advertir que poseen un diverso contenido, ya que «control», constituye un vocablo muy genérico, que posee la significación más amplia, al abarcar todo tipo de instrumentos que se utilizan para lograr la efectividad de la normativa constitucional, por lo que pueden asumir varios aspectos de índole político, económico, social y jurídico⁶. La «defensa constitucional» comprende tanto mecanismos de protección, como los dirigidos a la solución de conflictos, de suerte que pueden dividirse en dos grandes sectores: el «protector y preventivo», así como el de las «garantías constitucionales»; en tanto que «jurisdicción», «garantías» y «Derecho procesal» (constitucional), poseen una connotación mucho más restringida pues se refieren a los órganos e instrumentos estrictamente procesales, que implican el ejercicio de la función jurisdiccional en sentido propio.

10. En cuanto a estas últimas expresiones, mientras que la «jurisdicción» se relaciona con el órgano o magistratura que decide los conflictos o litigios constitucionales, las «garantías» se refieren al instrumento reparador del orden constitucional. Sin embargo, la expresión más difundida en las últimas décadas es la de «justicia constitucional», que da título a dos importantes *Anuarios* a nivel internacional⁷ e iberoamericano⁸. Nomenclatura dominante especialmente en la doctrina europea de nuestros días⁹.

11. Estimamos que la diferencia con la «jurisdicción constitucional» radica en que esta última se reduce al análisis de los tribunales en sentido estricto, en tanto que la expresión «justicia constitucional» comprende otras instituciones que no realizan estas actividades propiamente, pero que son muy importantes para la solución de conflictos de carácter constitucional, como ocurre con los organismos que se han establecido en la mayor parte de los ordenamientos contemporáneos de acuerdo con el modelo escandinavo del *Ombusman*¹⁰.

12. De forma diversa, la denominación *Derecho procesal constitucional*, que surgió a partir de la década de los cuarenta del siglo pasado, debido a N. ALCALÁ-

⁶ Cfr. D. VALADÉS, *El control del poder*, 2.^a ed., México, Porrúa-UNAM, 2000; M. ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

⁷ Cfr. *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, que se publica desde 1985, debido al impulso del recién desaparecido constitucionalista francés L. FAVOREU (1936-2004) que dirigió el «Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Justice Constitutionnelle», en Aix-en-Provence. La última publicación de este *Anuario* corresponde al núm. 24, 2008.

⁸ Cfr. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, iniciado en 1997, con 12 números hasta la fecha (2008), dirigido por F. FERNÁNDEZ SEGADO y editado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España (Madrid).

⁹ Debido al importante número de autores que prefieren esta expresión, sólo nos remitimos a la reciente, extensa y documentada obra en tres gruesos tomos de F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La justicia constitucional: una visión de Derecho comparado*, Madrid, Dykinson, 2009.

¹⁰ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, México, UNAM, 1968, pp. 12-15; *id.*, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas-UNAM, 1982, *passim*.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

ZAMORA Y CASTILLA¹¹, se ha difundido de manera paulatina y rápidamente en las últimas décadas entre la doctrina, particularmente latinoamericana¹². Sin embargo, creemos que las expresiones «justicia constitucional» y «Derecho procesal constitucional» no son incompatibles y más bien resultan complementarias en la medida que la primera se refiere al conjunto de instrumentos tutelares de la Constitución que conforman el contenido del «Derecho procesal constitucional», siendo esta última la disciplina científica que los estudia, como rama especializada del Derecho procesal general, que se conoce como *teoría o doctrina, del proceso, o del Derecho procesal*; lo que ha motivado la aparición de la *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*¹³, que se une a las otras publicaciones periódicas sobre la justicia constitucional (*vid. supra* párrafo 10). De tal manera que en la actualidad el Derecho procesal constitucional se ha incorporado en los planes de estudio de las escuelas, facultades y departamentos de Derecho, estableciéndose asimismo asociaciones nacionales y apareciendo un importante respaldo doctrinal que justifican plenamente su autonomía científica¹⁴.

13. Centrándonos en el concepto de «garantías constitucionales», es necesario advertir que ha tenido una evolución histórica que se originó con los revolucionarios franceses, a partir de su consagración en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuyo artículo 16 establecía: «Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución». Esta connotación original, que como hemos señalado repercutió en nuestros ordenamientos constitucionales, equipara las garantías con los derechos de la persona humana plasmados en un documento constitucional, con superioridad a las disposiciones legislativas¹⁵.

14. Bajo el penetrante pensamiento de G. JELLINEK, en la postrimería del siglo XIX, inicia una nueva corriente dogmática, al tratar el insigne iuspublicista alemán de sistematizar los instrumentos de defensa de las normas fundamentales, a través de lo que denominó *garantías de Derecho público*. Estas garantías las dividió en *sociales, políticas y jurídicas*. Al estudiar estas últimas, las divide según la finalidad de asegurar el Derecho objetivo o el Derecho subjetivo. Asimismo,

¹¹ La expresión la utiliza por vez primera en Argentina, en el título de su obra *Ensayos de Derecho procesal (civil, penal y constitucional)*, Buenos Aires, Revista de Jurisprudencia Argentina, 1944. Al año siguiente la emplea en una reseña comentando el artículo de E. A. CHRISTENSEN, *Revista de Derecho procesal*, primera parte, Buenos Aires, año III, 1945, pp. 77-78. Y luego en México, en su clásico *Proceso, autocomposición y autodefensa (contribución al estudio de los fines del proceso)*, México, UNAM, 1947, pp. 214-215.

¹² Debido al importante número de libros aparecidos en Latinoamérica, especialmente en las últimas décadas, remitimos al trabajo panorámico de D. GARCÍA BELAUNDE, «El Derecho procesal constitucional en expansión (crónica de un crecimiento: 1944-2006)», en su obra *El Derecho procesal constitucional en perspectiva*, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, núm. 24, México, Porrúa, 2008, pp. 3-73.

¹³ *Cfr. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, dirigida por E. FERRER MAC-GREGOR, publicada por Porrúa y el Instituto Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, con 10 números hasta la fecha (2004-2008).

¹⁴ *Cfr. E. FERRER MAC-GREGOR, Derecho procesal constitucional. Origen científico (1928-1956)*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 32-43.

¹⁵ L. DUGIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1924, t. III, pp. 561 y ss.; M. HAURIU, *Principios de Derecho público y constitucional*, trad. de C. RUIZ DEL CASTILLO, Madrid, s.f., pp. 95-100; y A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 7.^a ed., revisada por H. NÉZARD, Paris, Recueil Sirey, t. I, 1921, pp. 539-563.

dividía en cuatro clases las instituciones jurídicas mediante las cuales aquellas garantías se obtienen: i) de fiscalización; ii) de responsabilidad individual; iii) de función jurisdiccional, y iv) de medios jurídicos¹⁶.

15. Por su parte, el constitucionalista francés L. DUGUIT dividió las garantías en preventivas y represivas. Las primeras tienden a evitar las violaciones de las disposiciones fundamentales, siendo las segundas necesarias para impedir la ruptura del orden constitucional ante la insuficiencia de las primeras. Resulta significativo el señalamiento relativo a que las garantías represivas deberían residir en una alta jurisdicción de reconocida competencia, cuyo saber e imparcialidad estarían a cubierto de toda sospecha y ante cuyas decisiones se inclinara todo el mundo, gobernantes y gobernados e incluso el propio legislador. Asimismo, consideró que las *garantías represivas* implicaban el establecimiento de un sistema que permitiera descartar la aplicación de una ley contraria a los principios de libertad, y que también sancionara la responsabilidad del Estado, que expidiera una ley contraria al Derecho o abandonara la organización de los servicios públicos que tuviera a su cargo. Consideraba como ejemplo el sistema norteamericano, en el cual todos los jueces podrían desaplicar las disposiciones legales contrarias a la carta federal, y cuando la Corte Suprema federal declaraba que no debía aplicarse una ley por considerarla inconstitucional, no obstante que esa decisión sólo se dictaba para el caso concreto, todo el mundo la acataba, inclusive el Congreso, por lo que si bien dicha ley no se anulaba, caducaba *ipso facto*. Era partidario de que esas garantías se establecieran en Francia y de que la Corte de Casación y del Consejo de Estado realizara funciones similares a las de la Corte Suprema estadounidense¹⁷.

16. Entre nosotros debe destacarse la aportación del constitucionalista R. REYES OCHOA, que escribiera durante su exilio en territorio español una obra sobre *La defensa constitucional*¹⁸, en la cual se advierte su influencia en la consagración del recurso de amparo en la II República española¹⁹. Este jurista clasifica las garantías en preventivas, represivas y reparadoras. Las *garantías preventivas* se concentraban en la *supremacía constitucional*, es decir, en el deber que tienen todas las autoridades (entre ellas las legislativas) de cumplir con la Constitución, así como los preceptos de esta última que establecen limitaciones a la propia autoridad frente a determinados derechos individuales o sociales. Las *garantías represivas* se dirigían al *régimen de responsabilidades* de los altos funcionarios. Mientras que las *garantías reparadoras*, que según su parecer se habían establecido y perfeccionado, consistían en los *mecanismos para restablecer el Estado de Derecho* cuando la expedición de leyes desconocieran las normas constitutivas fundamentales, ya fuera en cuanto a la forma o el fondo²⁰.

¹⁶ Cfr. G. JELLINEK, *Teoría general del Estado*, México, Oxford University Press, 1999, t. II, particularmente su capítulo vigésimo segundo, denominado «Las garantías del Derecho público», pp. 469-473 (edición facsimilar).

¹⁷ Cfr. L. DUGUIT, *Soberanía y libertad*, trad. de J. G. ACUÑA, Buenos Aires, Tor, 1943, pp. 122-126.

¹⁸ Cfr. R. REYES, *La defensa de la Constitución. Los recursos de inconstitucionalidad y de amparo*, Madrid, Espasa Calpe, 1934.

¹⁹ Cfr. E. FERRER MAC-GREGOR, *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de Derecho comparado*, 4.^a ed., México, Porrúa-UNAM, 2007, pp. 123 y ss.; *id.*, «Rodolfo Reyes y el recurso de amparo español», en *Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica*, México, Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 22, 1999, pp. 83-99.

²⁰ Cfr. R. REYES, *La defensa de la Constitución*, *op. cit.*, nota 16, pp. 126-133.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

17. Partiendo de la concepción de Constitución como fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico, el jurista austriaco H. KELSEN estableció otra clasificación de las garantías constitucionales, entendiéndolas como los medios que la técnica moderna había desarrollado para la regularidad de los actos en general. El ilustre fundador de la Escuela de Viena dividió las garantías en dos: a) *preventivas o represivas*, y b) *personales u objetivas*. Las *garantías preventivas* tienden a advertir la realización de actos irregulares (la organización en forma de tribunal del órgano de creación del Derecho, garantizando su independencia). Las *garantías represivas* reaccionan contra el acto irregular una vez realizado, tienden a impedir la reincidencia en el futuro, a reparar el daño que se ha causado, a hacerlo desaparecer y eventualmente, a reemplazarlo por un acto regular. Las *garantías objetivas*, estima que son al mismo tiempo un carácter represivo acentuado, como la nulidad o anulabilidad del acto irregular. Mientras que las *garantías subjetivas* estima constituye la responsabilidad penal y disciplinaria, así como la responsabilidad civil del órgano que ha realizado un acto irregular²¹.

18. Con su precursor e influyente estudio sobre *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, que derivó en la famosa polémica entre C. SCHMITT²² y H. KELSEN²³, sobre el órgano protector de la Constitución, se inicia el análisis riguroso de los instrumentos de efectividad de las disposiciones constitucionales. Como bien se sabe, las ideas kelsenianas se impusieron, creándose cortes o Tribunales Constitucionales en la mayoría de los países europeos²⁴, expandiéndose también a Latinoamérica²⁵ y en general en el mundo²⁶. Esto ha propiciado diversos sistemas y modelos de la justicia constitucional²⁷.

²¹ H. KELSEN, «La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)», traducción de la versión francesa de 1928 por R. TAMAYO y SALMORÁN, revisión y «Nota Preliminar» por D. GARCÍA BELAUNDE, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 10, julio-diciembre, México, Porrúa, 2008, pp. 3-46, en pp. 16-22; *id.*, *Teoría general del Derecho y del Estado*, trad. de E. GARCÍA MÁYNEZ, México, UNAM, 1983, 482-493.

²² Cfr. *La defensa de la Constitución. Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la constitución*, trad. de M. SÁNCHEZ SARTO, 2.^a ed., Madrid, Tecnos, 1998.

²³ Cfr. H. KELSEN, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, trad. y notas de R. J. BRIE, supervisión técnica de E. BULYGIN, Madrid, Tecnos, 1995. Sobre la polémica, *vid.* C. M. HERRERA, «La polémica Schmitt-Kelsen sobre el guardián de la Constitución», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 86, Madrid, octubre-diciembre de 1994, pp. 199-227; L. CÓRDOVA VIANELLO, «La contraposición entre Derecho y poder desde la perspectiva del control de constitucionalidad en Kelsen y Schmitt», en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, núm. 15, 2005, pp. 47-68.

²⁴ Cfr. M. OLIVETTI y T. GROPPi (coords.), *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano, Dott. A. Giuffrè, 2003; J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La justicia constitucional europea ante el siglo XIX*, Madrid, Tecnos, 2002.

²⁵ Cfr. E. FERRER MAC-GREGOR, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002; EGUIGUREN PRAELI, *Los Tribunales Constitucionales en Latinoamérica: una visión comparativa*, Buenos Aires, Konrad Adenauer-CIEDLA, 2000.

²⁶ Cfr. M. FROMONT, *La justice constitutionnelle dans le monde*, Paris, Dalloz, 1996; L. FAVOREU, *Los Tribunales Constitucionales*, trad. V. VILLACAMPA, prólogo y supervisión M. CARRILLO, Barcelona, Ariel, 1994; H. FIX-ZAMUDIO, *Los Tribunales Constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, 1980.

²⁷ Un interesante panorama sobre los modelos y sistemas contemporáneo puede verse en los diversos estudios contenidos en la obra L. MEZZETI (coord.), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, CEDAM, 2009; asimismo *vid.* A. CELOTTO, «La justicia constitucional en el mundo: formas y modelos», y L. PEGORARO, «Clasificación y modelos de la justicia constitucional en la dinámica de los

19. A partir de entonces se han tratado de sistematizar las garantías constitucionales. En materia de derechos fundamentales destaca el penetrante esfuerzo del jurista italiano L. FERRAJOLI, que enfatiza en la necesidad de la separación entre los derechos y sus garantías. Llama *garantías primarias* a las expectativas positivas o negativas derivadas de los derechos, a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión), mientras que las *garantías secundarias* son aquellas obligaciones de reparar o sancionar en sede jurisdiccional las violaciones de los derechos, esto es, de sus garantías primarias²⁸. A nuestro modo de ver, sin embargo, resulta necesario realizar una sistematización más estricta para efectos de estudio, que nos permita una visión de conjunto sobre los instrumentos que se han establecido en las Constituciones de nuestra época para la tutela de sus disposiciones fundamentales, ya que los numerosos y complejos problemas que han surgido en esta materia se encuentran diseminados en los diversos estudios sobre teoría de la Constitución.

20. Como idea provisional y de aproximación, podemos afirmar que en la categoría general de «Defensa de la Constitución» están comprendidos todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político social, y desde la perspectiva de la Constitución real, es decir, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental. En esta dirección, una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre estos dos sectores, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciados²⁹.

21. La Constitución, tanto en sentido real como documento escrito, es forzosamente dinámica, y con mayor razón en nuestra época de cambios acelerados y constantes. Por este motivo, la defensa de la Constitución, aun desde la apreciación formal y de carácter positivo que hemos adoptado, tiene por objeto no sólo

ordenamientos», ambos publicados en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núms. 1 y 2, 2004, pp. 1-14 y 131-158, respectivamente.

²⁸ Considera que las garantías son las técnicas previstas por el ordenamiento para realizar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su regulación constitucional. Señala que por eso «reflejan la diversa estructura de los derechos fundamentales, para cuya tutela o satisfacción han sido previstas: las *garantías liberales*, al estar dirigidas a asegurar la tutela de los derechos de libertad, consisten esencialmente en técnicas de invalidación o de anulación de los actos prohibidos que las violan; las *garantías sociales*, orientadas como están a asegurar la tutela de los derechos sociales, consisten, en cambio, en técnicas de coerción y/o de sanción contra la omisión de las medidas obligatorias que las satisfacen. En todos los casos, el garantismo de un sistema es una cuestión de *grado*, que depende de la precisión de los vínculos positivos o negativos impuestos a los poderes públicos por las normas constitucionales y por el sistema de garantías que aseguran una tasa más o menos elevada de eficacia a tales vínculos». Cfr. *Derechos y garantías. La ley del más débil*, op. cit., supra nota 2, p. 25. Asimismo vid. sus trabajos «Expectativas y garantías: primeras tesis de una teoría axiomatizada del Derecho», trad. de Á. RÓDENAS y J. RUIZ MANERO, *Doxa*, núm. 20, 1997, pp. 235-278; «Democracia y garantismo», que aparece en la reciente obra recopilatoria de este autor, en M. CARBONELL (ed.), Madrid, Trotta, 2009, pp. 60 y ss. En general, sobre la corriente garantista que propone, vid. M. CARBONELL y P. SALAZAR (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005.

²⁹ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, «La Constitución y su defensa», *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 7-16; reproducido posteriormente en su obra *Justicia constitucional*, ombudsman y derechos humanos, México, CNDH, 1993, pp. 253-328.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

el mantenimiento de las normas fundamentales, sino también su evolución y su compenetración con la realidad política, para evitar que el documento escrito se convierta en una simple fórmula nominal o semántica³⁰. Lo que significa que resulta digno de tutelarse un ordenamiento con un grado razonable de eficacia y de proyección hacia el futuro, ya que no sería posible ni deseable realizar el intento de proteger un simple conjunto de manifestaciones declamatorias.

22. Para el efecto de sistematizar una materia tan extensa y compleja, es preciso un ensayo de clasificación, no obstante el convencimiento de que toda división es forzosamente artificial. En este sentido, consideramos que el concepto genérico de «defensa de la Constitución» puede escindirse en dos categorías fundamentales, que en la práctica se encuentran estrechamente relacionadas: la primera podemos denominarla, de manera convencional, como *protección de la Constitución*; mientras que la segunda, que ha tenido consagración institucional en varias cartas fundamentales contemporáneas, comprende las llamadas *garantías constitucionales*.

23. La *protección de la Constitución*, se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporadas a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones como también, y de manera esencial, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados. En otras palabras, estos instrumentos pretenden lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad. No es el momento de referirnos a estos instrumentos, por no ser materia de estudio en el presente trabajo, por lo que sólo señalaremos que en las constituciones mexicanas se han incorporado, entre los más importantes, a) *la división de poderes o de funciones*; b) *la participación de los grupos sociales y de los partidos políticos (democracia representativa y participativa)*; c) *la regulación de los recursos económicos y financieros*; d) *el principio de la supremacía constitucional*, y e) *el procedimiento dificultado de reforma constitucional*³¹.

24. En cambio, la segunda categoría, que integra la «defensa de la Constitución», se refiere a las «garantías constitucionales», entendidas no en su concepción tradicional identificada con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, sino como los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder (o de particulares o grupos de poder en situación de privilegio), de tal manera que los instrumentos protectores referidos en el párrafo anterior no han resultado suficientes para lograr el respeto y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales³².

³⁰ Terminología utilizada por K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, trad. de A. GALLEGU ANAVITARTE, Barcelona, Ariel, 1965, pp. 218-222.

³¹ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 3.ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 13-56.

³² Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, op. cit., supra nota 10, pp. 17-18.

3. INFLUENCIA EXTERNA E INTERNA EN EL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES (1810-1917)

A) Influencia externa

25. Las garantías constitucionales mexicanas constituyen el resultado de la conjugación o confluencia de varias instituciones provenientes de otros sistemas jurídicos, y de una evolución, en ocasiones dolorosa y atormentada durante nuestra agitada historia constitucional, en la que se fueron perfilando de manera paulatina, y a veces contradictoria, los instrumentos de solución de conflictos constitucionales. En primer término, haremos una descripción muy breve de las corrientes externas sin cuyo conocimiento no podrá entenderse la variabilidad de los sistemas implantados por las Constituciones que se sucedieron rápidamente durante todo el siglo XIX, desde la Constitución de Cádiz de 1812 y especialmente a partir de nuestra independencia de España consumada en el año de 1821.

26. 1. *La influencia angloamericana* ha sido la más evidente en nuestras instituciones político-constitucionales, debido a que varios de nuestros constituyentes consideraban al Derecho público de los Estados Unidos como el modelo a seguir aun cuando con modalidades propias originadas en el trasplante de figuras jurídicas de la familia del *common law* en una tradición hispánica de origen romano canónico.

27. Como ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos que habían logrado su independencia de España y Portugal³³, se intentó la introducción de los principios esenciales de la *judicial review of legislation*³⁴, pero entendiéndola en la forma en que la había divulgado la clásica obra del publicista francés A. DE TOCQUEVILLE, *La Démocratie en Amérique*³⁵, cuya primera edición en castellano traducida por D. A. SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE y publicada en París en 1836, se conoció en México en el año siguiente, y además se hizo una reimpresión de la misma en nuestro país en 1855, año de la convocatoria del Congreso Constituyente en el cual se elaboró la Constitución Federal de 1857³⁶, que consolidó varias de las garantías constitucionales que han trascendido a la actualidad.

28. También debe señalarse la influencia de la clásica institución angloamericana del *habeas corpus*, que trató de regularse durante la lucha de la

³³ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, «Influencia del Derecho angloamericano en la protección de los derechos humanos en América Latina», en *Festschrift für Karl Loewenstein (Libro de Homenaje para Karl Loewenstein)*, Tübingen, J. C. Mohr (Paul Siebeck), 1971, pp. 485-508, reproducido en el libro del mismo autor: *Latinoamérica, Constitución, proceso y derechos humanos*, México, UDUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 131-154.

³⁴ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO y J. CARPIZO, «La necesidad y la legitimidad de la revisión judicial en América Latina. Desarrollo reciente», en colaboración con J. CARPIZO, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 52, enero-abril de 1985, pp. 31-64.

³⁵ La primera edición en francés de dicha obra fue publicada en París en 1835, mismo año en que apareció una traducción al inglés por H. REEVE, *Democracy in America*, London, Saunders and Oley. De esta última se han hecho múltiples reimpresiones en diferentes épocas, tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos.

³⁶ *De la Democracia en América del Norte*, trad. de D. SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE, 2 vols., México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1855.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

independencia en el proyecto de Constitución denominado «Elementos Constitucionales», elaborado por I. LÓPEZ RAYÓN en el año de 1812, al establecer en su artículo 31: «Cada uno se respetará en su casa como en un asilo sagrado, y se administrará con las ampliaciones, restricciones que ofrezcan las circunstancias, la célebre ley *Corpus habeas de la Inglaterra*»³⁷. El *habeas corpus* inglés posteriormente se incorporó al juicio de amparo pero sin el nombre tradicional con el cual se le conoce en los demás países latinoamericanos³⁸. Además es preciso advertir que el sistema constitucional de los Estados Unidos tuvo ascendiente en la adopción del régimen federal cuya tutela se encomendó posteriormente a los tribunales federales, los que se inspiraron en la organización judicial norteamericana en su denominación y estructura³⁹.

29. Una garantía que también tomamos de la Constitución norteamericana de 1787 fue la relativa al *juicio político de los altos funcionarios* de la Federación y de las entidades federativas (*Impeachment*), que si bien tuvo su origen en el sistema británico, adoptó modalidades importantes en el régimen presidencial norteamericano. En efecto, de acuerdo con el artículo I, sección III, inciso c), de la Carta Federal de 1787, se atribuye al senado federal la facultad exclusiva de juzgar políticamente a los altos funcionarios, y la resolución, si es condenatoria, se traduce en la destitución del funcionario y su inhabilitación durante determinado periodo.

30. 2. *La tradición hispánica* fue menos evidente pero no por ello de menor importancia después de tres siglos de dominación política, económica y cultural, y la que, al combinarse con el paradigma norteamericano, adquirió características peculiares. Por una parte, desde la época colonial (y en ello coincide de cierta manera en la influencia angloamericana), existió una corriente judicialista apoyada por el Consejo de Indias, en beneficio de las Audiencias, las cuales conocían de los actos y resoluciones de los virreyes, capitanes generales y otras autoridades administrativas.

31. En segundo lugar, la Constitución española promulgada en Cádiz el 18 de marzo de 1812, que tuvo vigencia en México de manera esporádica debido a la revolución de independencia y su desconocimiento por parte de Fernando VII, tuvo un gran predicamento en varias de nuestras Constituciones, especialmente por lo que se refiere a la preeminencia del organismo legislativo en el conocimiento de las violaciones de carácter constitucional.

32. También debe señalarse que el nombre mismo del juicio de amparo, castizo, evocador y legendario según la certera frase del ilustre constitucionalista mexicano F. TENA RAMÍREZ, proviene de antecedentes castellanos y aragoneses.

³⁷ Esta ley tiene su origen en el *Habeas Corpus Amendment Act*, de 26 de mayo de 1679, que contenía 18 preceptos que regulaban a esta institución, considerado por algunos como la primera legislación procesal constitucional.

³⁸ Cfr: el clásico estudio de Ph. J. EDER, «*Habeas corpus* disemboided. Latin America Experience», en la obra *XXth Century Comparative and Conflict Laws. Legal Essays in Honor of Hessel E. Yntema*, Leyden, 1961, pp. 475 y ss.

³⁹ En efecto, en la primera Constitución del México independiente, expedida el 4 de octubre de 1824, recibió el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 123 de dicha Carta Fundamental estableció: «El poder judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los de distrito», lo que reflejó la influencia directa de la organización judicial federal de los Estados Unidos de Norteamérica.

33. 3. *La tradición jurídica francesa* dejó una huella transitoria en algunas de las Constituciones mexicanas elaboradas por la corriente conservadora, la cual contrariamente a la de carácter liberal y federalista que se inspiró en el Derecho de los Estados Unidos, trató de implantar en nuestro país el centralismo europeo cuyo paradigma era Francia, y cuya huella más importante en el campo de las garantías constitucionales se descubre en la imitación del Senado Conservador de la Carta francesa del año VIII, a través del llamado Supremo Poder Conservador introducido en las leyes constitucionales de 1836⁴⁰. También se advierte influencia en el sector del amparo denominado «amparo casación» o «amparo judicial», es decir, nuestro amparo directo en contra de resoluciones definitivas de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas⁴¹.

B) Evolución interna

34. La primera Constitución que tuvo vigencia, así fuera sólo en el territorio dominado por los insurgentes que luchaban por la independencia, fue el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en el cual se advierte la influencia de la Constitución española de Cádiz, en una doble dirección; por una parte a través del juicio de responsabilidad de los altos funcionarios por delitos oficiales, entre ellos las violaciones de carácter constitucional, la que se seguía en dos etapas, la primera ante el organismo legislativo, el que debía decidir si procedía la consignación (arts. 120 y 126 del citado Decreto constitucional) y el proceso criminal ante el llamado Tribunal de Residencia de acuerdo con la tradición colonial (art. 227) o bien ante el Supremo Tribunal de Justicia (art. 147), cuando se trataba de los secretarios del Supremo Gobierno.

35. El segundo aspecto que puede destacarse como antecedente de las garantías constitucionales es el relativo a la facultad de los ciudadanos para reclamar las infracciones de la Constitución, que podemos descubrirlo en una disposición escondida en la parte final del artículo 237 del citado Decreto Constitucional de Apatzingán y que se refería a la irreformabilidad de las bases esenciales de la forma de gobierno consagrada por el mismo Decreto, en tanto no se redactara la Constitución definitiva; precepto en el cual se estableció: «Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare» (se entiende, de dicha Carta constitucional).

36. No se determina en dicho precepto ante qué autoridad se podía formular la reclamación ni el procedimiento para tramitarla, pero sí toma en consideración que se inspiró de manera evidente en el artículo 373 de la Constitución española de 1812, de acuerdo con el cual: «Todo español tiene derecho de representar a las Cortes o al rey para reclamar la observancia de la Constitución»; puede concluirse en el sentido de que la denuncia hubiera podido hacerse tanto ante el Congreso como ante el poder ejecutivo (este último de carácter colectivo, según el art. 132 de la Ley Constitucional de 1814).

⁴⁰ Cfr. O. CRUZ BARNEY, *El Supremo Poder Conservador y el control constitucional*, en E. FERRER MAC-GREGOR (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 5.ª ed., México, Porrúa, 2006, t. II, pp. 957-972.

⁴¹ Cfr. E. FERRER MAC-GREGOR, *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de Derecho comparado*, op. cit., nota 19, p. 113.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

37. Esto no significa que los constituyentes que redactaron el documento político promulgado en Apatzingán tuvieron el propósito preciso de establecer un procedimiento destinado a la tutela de los derechos fundamentales consagrados en la misma (que se tomaron de las Constituciones francesas de 1791 y 1793), ya que en esa época existía la creencia romántica de que la garantía de los derechos consistía en su consagración constitucional; pero indirectamente hubiera podido llegarse a dicho resultado, como ocurrió en España con fundamento en el referido artículo 373 de la Carta de 1812.

38. En efecto, como lo han puesto de relieve los juristas V. FAIRÉN GUILLÉN y J. BARRAGÁN BARRAGÁN, se advierte la situación provocada por las numerosas reclamaciones de los ciudadanos contra las violaciones a la citada Constitución española efectuada por diversas autoridades en perjuicio de sus derechos fundamentales, y que motivó la elaboración del proyecto presentado a las Cortes el 12 de julio de 1813, en el cual se encomendó el conocimiento de los delitos contra dicha Ley Suprema a la jurisdicción ordinaria.

39. Se advierte la influencia del Derecho público francés en el proyecto presentado al Congreso el 16 de mayo de 1813, denominado «Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana», suscrito por el diputado José del Valle y otros representantes, y en cuya base 8.^a se propuso la creación de un Senado Conservador; si se toma en cuenta que entre sus facultades se encontraban las de: «Celar la conservación del sistema constitucional»; también reclamar al Congreso nacional las leyes que fuesen contrarias a la Constitución o que no fuesen discutidas o aprobadas en la forma que la misma prescribiera; así como juzgar a los altos funcionarios del Estado.

40. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos aprobada el 4 de octubre de 1824, se advierte una combinación de instituciones para la tutela de las normas constitucionales que fueron adoptadas sin una clara comprensión de su alcance, ya que por una parte, dicha Carta Federal tomó como modelo a la Constitución española de Cádiz, en cuanto dispuso en su artículo 164: «El Congreso (federal) dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución y el Acta Constitutiva (de 31 de enero de 1824)», y además, estableció un organismo denominado «Consejo de Gobierno», que funcionaba durante el receso del propio Congreso, y que en forma similar a la Diputación Permanente de las Cortes españolas, tenía entre sus atribuciones la de: «Velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva de las leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos...» (art. 160, fracción I).

41. Pero al mismo tiempo, dicha Carta Federal confirió a la Suprema Corte, (de acuerdo con el art. 137, fracción V, inciso sexto), la facultad de conocer de las violaciones a la Constitución y leyes federales, esta vez inspirándose en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787; pero dicho precepto no llegó a reglamentarse y por lo mismo no tuvo aplicación no obstante algún intento que se hizo para que la propia Corte conociera de dichas cuestiones.

42. Lo cierto es que predominó la influencia hispánica, ya que el Congreso de la Unión, con apoyo en la facultad exclusiva que le otorgó el artículo 165 de la citada Constitución Federal para resolver las dudas sobre el alcance de los

preceptos constitucionales, anuló varias leyes expedidas por los órganos legislativos de las Entidades Federativas, por considerarlas contrarias a la propia Constitución Federal.

43. En esta misma Constitución Federal y debido a la influencia del ordenamiento norteamericano, se consagraron dos de los instrumentos que se desarrollaron con posterioridad, para resolver los conflictos de carácter constitucional. Nos referimos en primer término a las llamadas «controversias constitucionales», claramente inspiradas en el artículo III, sección 2.^a, de la Ley Fundamental norteamericana⁴², ya que en el artículo 137, fracción I, de la Carta de 1824, que se refiere a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, se dispuso, en su parte conducente: «Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, ...».

44. También en dicha Constitución Federal se introdujo la garantía del *juicio político de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados*, con algunos matices, especialmente en cuanto al enjuiciamiento de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, el artículo 38 estableció las reglas del citado juicio político, que encomendó a cualquiera de las dos Cámaras del Congreso General, en calidad de gran jurado.

45. Según dicho precepto fundamental, la Cámara respectiva podía conocer de las acusaciones contra el presidente de la Federación por delitos de traición contra la independencia nacional, la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo. También podía ser enjuiciado el mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hicieran las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presentaran a servir sus destinos en las épocas señaladas en dicha Constitución, o a evitar a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuyera la misma.

46. Además, cualquiera de las Cámaras Legislativas podía enjuiciar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y a los secretarios del despacho, por delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos, así como a los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

47. De acuerdo con el artículo 39 de dicha Ley Fundamental, la Cámara de Representantes tenía competencia exclusiva para conocer de las acusaciones contra el presidente o sus ministros en relación con actos en los cuales hubiese intervenido el Senado o Consejo de Gobierno por razón de sus funciones, y también respecto de los actos atribuidos al vicepresidente de la República.

⁴² Vid. el muy documentado análisis de los antecedentes históricos y desarrollo legislativo y jurisprudencial de esta institución en los Estados Unidos, en J. R. COSSÍO DÍAZ, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, pp. 14-38.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

48. Por lo que respecta a las causas criminales que se intentaran contra los senadores o diputados desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, debían someterse a la Cámara de la que formaron parte, la que podía decidir en calidad de gran jurado sobre si había o no lugar a la formación de causa.

49. En todos los casos la Cámara respectiva debía decidir con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, y en caso de considerar que había lugar a la formación de causa, el acusado quedaba suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

50. El tribunal competente era la Suprema Corte de Justicia para el enjuiciamiento criminal de los altos funcionarios mencionados, de acuerdo con el artículo 137, fracción V, incisos 1.º a 4.º, de la mencionada Carta Constitucional, con excepción de los procesos seguidos contra magistrados de la Suprema Corte, ya que el artículo 139 constitucional regulaba la integración de un tribunal especial formado por personas electas por el Congreso General en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, que no fueran miembros del citado Congreso y tuvieran las cualidades exigidas para los propios magistrados de la Corte.

51. Como puede observarse, no existía una estricta separación entre la responsabilidad política y la imputación penal, pero se tomaba del modelo estadounidense la necesidad de seguir un procedimiento previo ante una de las Cámaras del Congreso de la Unión, que funcionaba como gran jurado, pero se apartaba del propio modelo en cuanto el proceso criminal no se seguía ante los tribunales ordinarios, sino ante la Suprema Corte de Justicia, con excepción del enjuiciamiento especial de los magistrados de la propia corte, lo que influyó de cierta manera el sistema del juicio político y penal de los funcionarios, en la Constitución Federal de 1857.

52. Pocos años más tarde en uno de los frecuentes cambios políticos que se produjeron en el siglo XIX (y no obstante la ingenua pretensión de la citada Constitución de 1824 de que nunca podrían reformarse sus preceptos relativos al sistema federal), el grupo conservador logró establecer el sistema centralista de inspiración francesa, transformando los Estados en Departamentos, a través de las siete leyes constitucionales expedidas entre el 15 de diciembre de 1835 y el 30 de diciembre de 1836. En este ordenamiento también se observa una combinación de influencias, ya que el artículo 2.º, fracción III, de la primera Ley Constitucional estableció un instrumento procesal con la denominación de «reclamo» (denominación que persiste en otros ordenamientos posteriores), para tutelar la propiedad privada cuando la misma fuese expropiada por causa de utilidad pública, y que podía ser interpuesto por los afectados ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital y ante el tribunal superior respectivo en los Departamentos, suspendiéndose la ejecución de la resolución expropiatoria hasta el pronunciamiento del fallo judicial.

53. Pero además de esta instancia judicial muy restringida, se adoptó el modelo francés del Senado Conservador de la Constitución del año VIII (*vid. supra* párrafo 33), a través del organismo denominado «Supremo Poder Conservador», regulado por la segunda Ley Constitucional, e integrado por cinco personas en apariencia muy poderosas ya que sólo eran responsables de sus

actividades ante Dios y la opinión pública (art. 17). Dicho organismo tenía entre sus facultades, similares a las del paradigma francés, las de declarar la nulidad de los actos, resoluciones o leyes de cada uno de los tres órganos del poder; a petición de uno o de los otros dos (art. 12, fracciones I a III).

54. Las facultades aparentemente desorbitadas del Supremo Poder Conservador pecaban en realidad de ingenuas, pues si bien dicho organismo pronunció algunas resoluciones importantes declarando la nulidad de leyes y actos que consideró inconstitucionales, dichos fallos no fueron obedecidos por las autoridades afectadas, las que alegaron pretextos y evasivas o simplemente los ignoraron, ya que la realidad política no permitía la subsistencia de un órgano de esta naturaleza, que había fracasado también en su país de origen.

55. En varios proyectos que se elaboraron durante los agitados años de 1840 a 1842 con el propósito de reformar las citadas leyes constitucionales de 1836, o bien para sustituirlas con otro documento constitucional, se propuso la supresión del Supremo Poder Conservador (que fue abolido efectivamente en el año de 1841 con motivo de uno de tantos pronunciamientos militares) para sustituirlo por un instrumento procesal que recibió también el nombre de «reclamo» (*vid. supra* párrafo 52), el que debía ejercitarse ante los tribunales federales y particularmente ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de proteger tanto las normas constitucionales en general, como las garantías individuales, es decir, los derechos del hombre en particular; y si bien dichos proyectos no llegaron a obtener consagración legislativa, es evidente que prepararon el terreno para lograr el predominio de la revisión judicial, consagrada definitivamente en la Carta Federal de 1857.

56. En este periodo de luchas incesantes entre los grupos liberales que defendían el sistema federal y los sectores conservadores que postulaban el centralismo, resulta de gran trascendencia la promulgación de la Constitución de la República de Yucatán el 16 de mayo de 1841, con apoyo en el proyecto elaborado en diciembre del año anterior por una comisión encabezada por el ilustre jurista y político M. CRESCENCIO REJÓN, uno de los padres del juicio de amparo y quien se había refugiado en su Estado natal perseguido por los centralistas que dominaban la Capital de la República. Dicho documento, que se considera el primero que consagra la revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad en América Latina, se inspira en esta materia en el sistema constitucional norteamericano a través de la visión de A. DE TOCQUEVILLE (*vid. supra* párrafo 27), a quien se cita de manera expresa la exposición de motivos del proyecto redactado por REJÓN.

57. La citada Constitución yucateca introduce por primera vez el juicio de amparo, el cual procedía ante la Suprema Corte en pleno contra las leyes y decretos de la legislatura que fueran contrarios al texto literal de la misma Constitución, o contra las providencias del gobernador cuando en ellas se hubiese infringido el propio Código fundamental (art. 62, fracción I), y debía interponerse ante los jueces de primera instancia contra los actos de funcionarios que no correspondieran al poder judicial cuando violasen los derechos fundamentales consagrados por dicha Carta (art. 8.º), y acudiéndose a los superiores de los propios jueces cuando éstos infringiesen dichos derechos en sus resoluciones (art. 9.º).

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

58. Además de lo anterior, y de acuerdo en forma más estricta con el modelo estadounidense, el artículo 75 de la Carta yucateca establecía el llamado «control difuso» introducido por el artículo VI de la Constitución Federal norteamericana, en cuanto disponía: «En la administración de justicia arreglarán los jueces sus fallos a lo prevenido en esta Constitución, prescindiendo de lo dispuesto contra el texto literal de ella en las leyes o decretos del congreso del Estado». Por otra parte, debe destacarse el sistema de responsabilidad que se calificó de juicio político, inspirado también en el *impeachment* angloamericano en cuanto el gobernador, consejeros, secretarios de despacho y ministros de la Corte Suprema de Justicia podían ser enjuiciados por las infracciones legales que cometieran en el ejercicio de sus respectivos cargos previa acusación ante la Cámara de Diputados para que decidiera si había lugar la formación de la causa, pasándose el expediente al Senado local para que resolviera en definitiva, el que podía imponer como única pena la privación de oficio o de empleo y la inhabilitación temporal o permanente para obtener otro, sin perjuicio de seguirse con posterioridad el proceso penal ordinario (art. 37), procedimiento muy similar al establecido por el texto original de la Constitución Federal vigente (*vid. infra* párrafo 125).

59. Otro paso importante es el documento conocido como Acta de Reformas (a la Constitución Federal de 1824) promulgado el 21 de mayo de 1847, que se inspira en el proyecto elaborado por M. OTERO, otro de los creadores del amparo y uno de los pensadores políticos más distinguidos del siglo XIX, quien se apoya también en el modelo norteamericano de manera expresa al establecer el juicio de amparo en el ámbito nacional, consagrado por el artículo 25 de la citada Acta de Reformas, según el cual: «Los tribunales de la Federación *ampararán* a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare».

60. No obstante el peso de la influencia estadounidense, el mismo OTERO recoge la tradición hispánica de la Constitución de Cádiz de conferir al organismo Legislativo la declaración de nulidad de las leyes inconstitucionales (*vid. supra* párrafo 31) pero adoptándola al sistema federal, de manera que en los artículos 22 y 23 del citado documento constitucional, se estableció que el Congreso Federal podía declarar la nulidad de las leyes de las Entidades Federativas contrarias a la Carta Federal, y a su vez la mayoría de las legislaturas deberían votar sobre la nulidad de una ley federal cuando fuese impugnada por inconstitucional por el presidente de la República, por diez diputados, tres senadores o tres legislaturas locales, correspondiendo a la Suprema Corte recibir y publicar el resultado de la votación.

61. Llegamos así, en este breve recorrido sobre la evolución de nuestras garantías constitucionales, a la Carta Federal promulgada el 5 de febrero de 1857, la que constituye el antecedente inmediato de la actualmente en vigor, y en ella se advierte un predominio del modelo norteamericano en los tres instrumentos de garantía constitucional que regula: el juicio de responsabilidad de los altos funcionarios, las controversias constitucionales y el juicio de amparo.

62. Por supuesto que el aspecto más importante, ya desde entonces, fue la consagración definitiva del juicio de amparo en los artículos 101 y 102 de la citada Carta Federal de 1857. Después de la larga gestación que se ha señalado en los párrafos anteriores, según el modelo de la revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad del ordenamiento de los Estados Unidos divulgado por TOCQUEVILLE, quien fue mencionado expresamente en varias ocasiones durante los debates del Congreso Constituyente, ya que los defensores de la institución, especialmente los constituyentes Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo y León Guzmán sostuvieron claramente que tenían el propósito de trasplantar la revisión judicial norteamericana, pero dirigida específicamente a la protección de los derechos o (garantías individuales) consagradas constitucionalmente.

63. Pero además del citado juicio de amparo, la Carta Federal de 1857 se inspiró en el modelo norteamericano de enjuiciamiento de los altos funcionarios dotados de la inmunidad procesal (diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, los gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución y leyes federales y el presidente de la República por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral) (art. 103), por los delitos de carácter oficial. En ese supuesto el texto original del artículo 104 de la propia Carta Federal disponía que de dichos delitos debían conocer el Congreso (entonces unicameral) como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia, apartándose del sistema norteamericano, pero no del británico, en cuanto la citada Suprema Corte podía imponer la pena señalada en la ley secundaria.

64. En la reforma constitucional de 13 de noviembre de 1874, por la cual se restableció el Senado Federal, se modificó ligeramente el sistema anterior, en cuanto la imposición de la pena por delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios quedó encomendada al propio Senado, después del veredicto de culpabilidad de la Cámara de Diputados, en lugar de la Suprema Corte de Justicia (art. 105).

65. Finalmente, la misma Constitución de 1857 siguió en la Carta Federal de los Estados Unidos en el establecimiento de las llamadas controversias constitucionales, en su artículo 97, fracciones III y IV (que el art. 98 encomendó en única instancia a la Suprema Corte), relativas a los conflictos que se suscitaran de un Estado con otro y en aquellas en que la federación fuese parte.

66. Para finalizar este superficial recorrido, es preciso destacar que el juicio de responsabilidad de los altos funcionarios y las controversias constitucionales no tuvieron eficacia práctica, siendo el juicio de amparo el único instrumento que se utilizó para impugnar las violaciones a la Carta Federal de 1857, primero restringido a las llamadas garantías individuales o derechos del hombre, consagrados en los primeros 28 artículos de la propia Constitución, pero pronto la jurisprudencia de la Suprema Corte extendió la protección a todos los preceptos constitucionales que pudiesen dar lugar a una afectación individual.

67. La transformación más importante fue la extensión de la procedencia del amparo contra todas las sentencias pronunciadas por todos los jueces del país, aun cuando en ellas no se plantearan cuestiones de inconstitucionalidad, sino exclusivamente la aplicación de disposiciones legales secundarias, con lo cual el ordenamiento mexicano se apartó considerablemente, en este aspecto,

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

del modelo norteamericano e inclusive de otras instituciones similares establecidas en países federales latinoamericanos, tales como el recurso extraordinario de constitucionalidad, regulado por los ordenamientos de Argentina y de Brasil.

68. Esta transformación del juicio de amparo mexicano provocó apasionados debates durante la segunda mitad del siglo XIX e inclusive la primera década de siglo XX, a tal extremo que fue calificada de corrupción por el destacado constitucionalista E. RABASA en una de sus obras publicadas en 1919; pero el cambio ha sido inevitable en virtud de un conjunto de factores políticos, sociales, económicos y culturales entre los cuales pueden mencionarse, en primer término, los tres siglos de centralismo judicial de la época colonial española, que a su vez provocó la concentración de los abogados en las ciudades de México y de Guadalajara, en las cuales residían las únicas Audiencias (tribunales de apelación) del Virreinato de la Nueva España. Con posterioridad a la independencia, la situación anterior determinó la integración de los tribunales superiores de las Entidades Federativas con magistrados improvisados, con la consiguiente falta de confianza en dichos tribunales locales, los que también quedaron sujetos a la influencia política de los gobernadores de los propios Estados.

69. Debido a lo anterior, los abogados acudieron a todos los medios, inclusive a una interpretación forzada del artículo 14 de la Constitución de 1857, para sustraer todos los asuntos judiciales de las manos de los tribunales locales, aun tratándose de la aplicación de las leyes de los Estados, para llevarlos a los tribunales federales a través del juicio de amparo, y finalmente a la Suprema Corte de Justicia; con el argumento muy poco consistente de que, cada vez que un juez o tribunal aplicase inexactamente (en realidad, incorrectamente) una disposición legal secundaria al resolver un proceso concreto, infringía el citado artículo 14, situado dentro del capítulo de las garantías individuales o derechos del hombre de la Carta Federal, lo que implicaba una cuestión de constitucionalidad que hacía procedente el amparo.

70. No obstante lo endeble de la argumentación anterior (que hemos simplificado para citarla brevemente), fue tan poderosa la presión de los justiciables que la Suprema Corte de Justicia se vio obligada a aceptarla después de un periodo de incertidumbre, al declarar de manera implícita la inconstitucionalidad del artículo 8.º de la segunda Ley de Amparo, promulgada el 20 de enero de 1869, que prohibía categóricamente la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales, ya que en su fallo de 29 de abril del mismo año de 1869 ordenó la admisión del juicio de amparo promovido por Miguel Vega contra una sentencia dictada por el Tribunal Superior del Estado de Sinaloa, pero sin expresar la Corte las razones de su decisión, todo lo cual provocó un serio razonamiento con el Congreso Federal que había ya expedido la citada Ley pocos meses antes, con un intento de iniciar un juicio de responsabilidad a los magistrados del más Alto Tribunal que había suscrito ese fallo.

71. Lo importante es destacar que a partir de entonces el juicio de amparo procede no sólo contra violaciones directas a disposiciones constitucionales que pueden afectar derechos personales, finalidad para el cual fue creado en la Constitución Federal de 1857, sino que también puede utilizarse contra la infracción de leyes ordinarias (el llamado control de legalidad), lo que hace muy difícil separar ambos sectores que se encuentran estrechamente vinculados, en virtud de

que el propio amparo se ha transformado en el instrumento procesal que tutela todo el ordenamiento jurídico nacional, desde las normas de la Constitución Federal, hasta los preceptos del más humilde reglamento municipal.

72. Por otra parte, la extensión del juicio de amparo para comprender la impugnación de todas las resoluciones judiciales aun cuando en ellas no se presenten problemas directos de constitucionalidad, fue reconocido expresamente por el artículo 14 de la Constitución Federal vigente de 1917, ya que en la parte relativa de la exposición de motivos del proyecto presentado por don Venustiano Carranza, encargado del poder ejecutivo, al Congreso Constituyente de Querétaro el primero de diciembre de 1916, se sostuvo: «...El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno a mi cargo ha creído no sólo injusto sino impolítico privarlo ahora de tal recurso...». De esta forma Carranza cierra el arduo debate sobre los alcances del juicio de amparo, para afianzar el amparo judicial en cualquier materia.

SEGUNDA PARTE

4. DESARROLLO DE LAS GARANTÍAS DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ACTUAL (1917-2009)

A) El juicio de amparo y el Poder Judicial de la Federación

73. La Constitución vigente de 5 de febrero de 1917⁴³, recogió la evolución anterior y estableció en sus artículos 103 y 107 los lineamientos esenciales del juicio de amparo, particularmente en el segundo, que regula en ocasiones con excesiva minuciosidad las bases de la institución, las que se han reformado en numerosas ocasiones⁴⁴.

74. Al respecto debe llamarse la atención sobre el hecho de que el Constituyente de Querétaro de 1916-1917, después de acalorados debates, consagró expresamente en el artículo 14 de la carta federal en vigor la procedencia del amparo contra sentencias judiciales por la violación de las leyes secundarias. Si se toma en cuenta, además, el principio de legalidad del artículo 16 constitucional⁴⁵, la esfera tutelar del amparo se ha ampliado al grado que, a partir de

⁴³ En general, sobre este ordenamiento supremo, *vid.* J. CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, 14.^a ed., México, Porrúa, 2004.

⁴⁴ Mientras que el artículo 103 se ha reformado en una sola ocasión (31 de diciembre de 1994), el artículo 107 cuenta con 13 reformas (1951, 1962, 1967, 1974 —en dos ocasiones—, 1975, 1979, 1986, 1987, 1993 —en dos ocasiones—, 1994 y 1999). Recientemente se aprobó en la Cámara de Diputados una reforma importante al artículo 107, para incorporar la figura del amparo colectivo en materia fiscal, con la posibilidad de la declaratoria general de inconstitucionalidad (con votación calificada de ocho votos), reforma que está siendo discutida en el Senado de la República.

⁴⁵ El citado artículo 14 de la Constitución federal de 1917, dispone en su parte conducente que: «[...] En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón pena alguna que esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios general del derecho». La llamada garantía de legalidad se consagra en la parte relativa del artículo 16 de la misma carta fun-

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

entonces, y salvo las hipótesis muy restringidas en los que la Constitución y la Ley reglamentaria señalan, y en los cuales no procede la impugnación, el amparo protege todo el orden jurídico nacional. Lo anterior explica la complejidad que ha asumido la institución en nuestros días⁴⁶, al que actualmente, dentro de una aparente unidad, además del *habeas corpus*, comprende varios procesos con modalidades peculiares.

75. El problema esencial que se produjo con la aplicación de los artículos 103 y 107, a través de las leyes reglamentarias de 1919, y la actual de 10 de enero de 1936, consistió en una mayor acumulación de los juicios de amparo en los tribunales federales y particularmente ante la Suprema Corte, fenómeno que ya había sido observado por el distinguido jurista mexicano Emilio Rabasa en los primeros años del pasado siglo⁴⁷, de manera que las reformas esenciales a la legislación de amparo, tanto en su aspecto constitucional como reglamentario, de 1951 y 1968, se dirigieron esencialmente a disminuir el rezago que pesaba sobre la propia Suprema Corte de Justicia.

76. En efecto, las reformas de 1951 crearon los tribunales colegiados de circuito, inspirados en los tribunales de circuito de apelación de Estados Unidos⁴⁸, precisamente con el objeto de auxiliar a la Suprema Corte en el conocimiento de los juicios de amparo, y la segunda reforma, que entró en vigor en octubre de 1968, además de incrementar el número de los tribunales colegiados⁴⁹, hizo una distribución de los juicios de amparo entre dichos tribunales y la Suprema Corte de Justicia, tomando en cuenta criterios sociales, económicos, así como de

damental, que dispone: «[...] Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento».

⁴⁶ En efecto, el juicio de amparo mexicano tutela todo el orden jurídico nacional, con excepción de algunos casos, ya que la Carta federal y la Ley de Amparo establecen escasas limitaciones a la procedencia del propio juicio de amparo. Entre las restricciones podemos mencionar la expulsión de extranjeros indeseables, sin audiencia previa por parte del Ejecutivo Federal (art. 33 constitucional, que ha sido objeto de numerosas críticas doctrinales); las resoluciones en materia electoral (arts. 73, fracciones VII y VIII, de la Ley de Amparo), y que actualmente se pueden combatir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (art. 99, reformado en 1999 y 2007), y sobre la procedencia del enjuiciamiento de los altos funcionarios federales y locales por delitos comunes (art. 111 constitucional) o sobre la responsabilidad política de los mismos funcionarios (art. 110 de la misma Carta federal). Sobre esta materia se puede consultar la obra de I. BURGOA ORIHUELA, *El juicio de amparo*, 21.ª ed., México, Porrúa, 1984, pp. 451-499.

⁴⁷ Cfr. E. RABASA, *El artículo 14. Estudio constitucional*, publicado conjuntamente con *El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, 5.ª ed., México, Porrúa, 1984, pp. 103-110, intitula el capítulo XIII de esta obra «La imposible tarea de la Suprema Corte».

⁴⁸ Cfr., entre otros autores norteamericanos, H. J. ABRAHAM, *The judicial process*, 5.ª ed., New York, Oxford University Press, 1986, pp. 159-173, sobre la organización y funcionamiento actual de los citados tribunales de circuito de apelación en Estados Unidos. Sobre la creación de dichos tribunales federales como auxiliares de la Suprema Corte federal en 1891, cfr. C. B. SWISHER, *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, trad. de H. CHARNY, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, t. I, pp. 436-441.

⁴⁹ Las reformas posteriores, hasta llegar a la de 1988, aumentaron de manera paulatina y creciente el número de los tribunales colegiados de circuito, los cuales fueron especializados por materia tanto en la ciudad de México como en la de Guadalajara. Sobre esta evolución, cfr. H. FIX-ZAMUDIO, «Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México», *México, setenta y cinco años de revolución política II*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 303-313, y H. FIX-ZAMUDIO y J. R. COSSIO DÍAZ, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 188-194.

interés público y social, de manera que, a partir de entonces, sólo los juicios de amparo de mayor importancia se tramitaban y resolvían por el más alto tribunal de la República.

77. Hasta entonces, la Suprema Corte de Justicia de México funcionó de manera predominante como tribunal de casación. Con las reformas constitucionales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, se confirió a la propia Suprema Corte sólo competencia en asuntos estrictamente constitucionales; en particular, la segunda instancia de los juicios de amparo, y se enviaron a los tribunales colegiados de circuito los casos en los cuales se discutieran asuntos de legalidad, con lo cual el más alto tribunal se transformó en un organismo jurisdiccional especializado en la resolución de conflictos constitucionales⁵⁰.

78. Esta evolución continuó con las reformas constitucionales y legales de 1995, que significaron la modificación de 27 artículos sustantivos y 12 transitorios en la carta fundamental, en las cuales se cambió de manera sustancial la integración y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, en particular de la Suprema Corte de Justicia, en cuanto se redujeron sus integrantes de veintiséis (veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios) a once ministros, para aproximar su composición a la de los Tribunales Constitucionales especializados. Asimismo, se suprimió la inamovilidad de los ministros al establecerse un periodo de quince años para la duración de sus encargos (aunque en el artículo cuarto transitorio del decreto de reformas se establece que el periodo de los actuales ministros vencía, en forma escalonada, el último día de noviembre del 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015). Además, se adicionó el artículo 105 constitucional, que regula a las controversias constitucionales (*vid. infra*, párrafos 97-108) y la acción abstracta de inconstitucionalidad (*vid. infra*, párrafos 145-153). Los preceptos constitucionales reformados fueron desarrollados por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, publicada el 25 de mayo de 1995, y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995⁵¹.

79. El juicio de amparo mexicano ha modificado su propósito original de tutelar exclusivamente los derechos fundamentales de carácter constitucional contra leyes o actos de cualquier autoridad. En la actualidad, se ha convertido en un conjunto complejo de procesos que, como hemos señalado, tutela todo el orden jurídico nacional, por lo que comprende dos sectores importantes, uno de carácter estrictamente constitucional, cuyo conocimiento corresponde a la

⁵⁰ Cfr., entre otros, H. FIX-ZAMUDIO, «La Suprema Corte como Tribunal Constitucional», en AAVV, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 495-541; E. FERRER MAC-GREGOR, «Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México», en su libro *Ensayos sobre Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, pp. 29-61.

⁵¹ La bibliografía sobre las reformas de 1995 y 1996 es muy extensa, por lo que nos limitamos a señalar los siguientes: H. FIX-ZAMUDIO y J. R. COSSÍO DÍAZ, *op. cit.*, nota 49; J. CARPIZO; J. R. COSSÍO DÍAZ y H. FIX-ZAMUDIO, «La jurisdicción constitucional en México», en D. GARCÍA BELAUNDE y F. FERNÁNDEZ SEGADO (eds.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 745-804; V. JUVENTINO, *El artículo 105 constitucional*, 4.ª ed., México, Porrúa, 2001; J. L. SOBERANES FERNÁNDEZ y E. CORZO SOSA, «La reforma a la justicia», *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, vol. I, t. 13: *Reformas constitucionales durante la LVI Legislatura*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1997, pp. 144-165; y J. BRAGE CAMAZANO, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

Suprema Corte, y otro que implica el control de la legalidad, que se atribuye actualmente a los tribunales colegiados de circuito.

80. De una manera muy esquemática podemos afirmar que en la actualidad el juicio de amparo mexicano comprende cinco procesos; *a)* el *habeas corpus*; *b)* la impugnación de la inconstitucionalidad de las leyes; *c)* el amparo contra resoluciones judiciales; *d)* el amparo contra actos o resoluciones de la administración pública federal y de algunas entidades federativas, y *e)* el amparo en materia social agraria⁵².

81. *a)* El sector del amparo que puede asimilarse al *habeas corpus* y que por ello puede calificarse como *amparo de la libertad e integridad personales*, está regulado de manera autónoma en la mayoría de las legislaciones contemporáneas, o al menos por medio de un procedimiento específico. En nuestro país se considera como una modalidad del amparo, pero con las características clásicas de este instrumento tutelar, ya que procede contra actos u omisiones que afectan la libertad y la integridad personales fuera del procedimiento judicial (o sea respecto de detenciones realizadas por autoridades administrativas, es decir, de policía o del ministerio público): La demanda puede interponerse por cualquier persona, inclusive un menor de edad, por escrito o de manera oral (y en casos urgentes ante jueces locales los que deben iniciar el procedimiento en tanto se envía el expediente al juez federal), así como telegrama y en la actualidad por otros medios electrónicos de comunicación; el juez debe hacer las gestiones necesarias para lograr la presencia del afectado y dictar las medidas precautorias necesarias para evitar daños graves o irreparables, el procedimiento es muy breve, al menos en teoría, y sin formalismos; no existe plazo preclusivo para presentar la demanda, entre otras modalidades (arts. 17, 18, 22, fracción I, 23, segundo párrafo, 38, 39, 40, 117 y 119 de la Ley de Amparo).

82. *b)* Un segundo tipo de proceso ha sido denominado *amparo contra leyes*, en virtud de que constituye la vía por medio del amparo para combatir las disposiciones legislativas, entendidas en sentido amplio, es decir, leyes, reglamentos y tratados internacionales incorporados al ordenamiento interno. Existen dos modalidades: *a)* la que podemos calificar como *acción de inconstitucionalidad* (de carácter concreto), ya que es la interpuesta por los particulares afectados por la expedición y promulgación de las normas generales. En esta modalidad del amparo deben señalarse como autoridades demandadas a las que hayan intervenido en el procedimiento legislativo, es decir, el Congreso de la Unión (Senado federal tratándose de tratados internacionales), legislaturas locales, asamblea legislativa del Distrito Federal, presidente de la República, gobernadores de los Estados o jefe del gobierno del Distrito Federal. La primera instancia se sigue ante los jueces federales de Distrito y el segundo grado, por medio del llamado recurso de revisión (en realidad, de apelación), ante la Suprema Corte de Justicia [arts. 107, fracciones VII y VIII, de la Constitución federal, 84, fracción I, incisos *a)* y *c)*, 114, fracción I, de la Ley de Amparo, así como 10, fracción II, y 55, fracción II, según la materia, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de mayo de 1995].

⁵² Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, «Breve introducción al juicio de amparo mexicano», en su libro *Ensayos sobre el Derecho de amparo*, 3.ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 1-96, en pp. 18-41.

83. El segundo sector del amparo contra leyes puede denominarse recurso de inconstitucionalidad, ya que se caracteriza por el planteamiento en la vía incidental o prejudicial, es decir, que puede impugnarse la inconstitucionalidad de la ley aplicada en una resolución judicial en el juicio de amparo de una sola instancia (recurso de casación) ante los tribunales colegiados de circuito, los que deben decidir en el fallo sobre la citada inconstitucionalidad de manera incidental, y el fallo respectivo, únicamente en este aspecto puede combatirse en revisión (apelación) ante la Suprema Corte de Justicia, que en el supuesto de admitir la impugnación debe resolver sobre la cuestión de inconstitucionalidad, ya que si la misma se considera improcedente o infundada, el fondo del asunto corresponde al tribunal colegiado de circuito correspondiente (arts. 107, fracciones V, VI y IX de la carta federal; 83, fracción V, 84, fracción II, 93, 159-169 y 166, fracción IV, segundo párrafo de la Ley de Amparo, y 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)⁵³.

84. Respecto de la acción de inconstitucionalidad que hemos mencionado anteriormente, es preciso señalar que la sentencia dictada en esta materia por la Suprema Corte se traduce exclusivamente en la desaplicación para el caso concreto y con efecto únicamente para las partes, de las normas generales impugnadas, sin formular una declaración general debido a la tradición establecida desde 1847, por medio de la llamada fórmula Otero, que subsiste en nuestra Constitución vigente y en la Ley de Amparo⁵⁴.

85. Este precepto ha sido motivo de un agudo debate doctrinal, en virtud de que en la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos predominan los efectos *erga omnes* de las sentencias de inconstitucionalidad pronunciadas por los Tribunales Constitucionales o Supremos, sin perjuicio de conservar la desaplicación en cada caso concreto en las impugnaciones en la vía incidental. Por ello se ha propuesto que, sin perjuicio de un periodo de adaptación, se introduzca la declaración general en la impugnación directa de las disposiciones legislativas por conducto del juicio de amparo. En esta dirección se dirigen los cambios propuestos en esta materia por el Proyecto de reformas constitucionales y de nueva Ley de Amparo aprobada por la Suprema Corte de Justicia en mayo del año 2001⁵⁵.

86. c) El sector cuantitativamente más importante lo ocupa el amparo contra resoluciones judiciales por la indebida aplicación de disposiciones legislativas ordinarias, el que se ha denominado *amparo judicial* o *amparo casación*,

⁵³ La bibliografía respecto al amparo contra leyes, además de abordarse en las obras generales sobre el juicio de amparo, comprende un número amplio de estudios monográficos. Sobre estos últimos citamos el de H. AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, *El amparo contra leyes*, México, Trillas, 1996.

⁵⁴ La fracción II del artículo 107 de la Carta Federal vigente dispone en su parte relativa, que: «La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, *sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare* [...]» (Las cursivas son nuestras). Esta disposición se reproduce por el artículo 76 de la Ley de Amparo con ligeros cambios.

⁵⁵ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, «La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núms. 10-11, enero-agosto de 1971, pp. 53-98, reproducido en el libro del mismo autor, *Ensayos sobre el Derecho de amparo*, op. cit., nota 52, 183-256; *id.*, «La declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica y el juicio de amparo mexicano», en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 6, 2002, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 87-142.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

ya que, sin utilizarse este nombre, debe considerarse como un recurso de casación federal (de acuerdo con el modelo francés, es decir, con reenvío cuando se anula el fallo impugnado en cuanto al fondo), por medio del cual pueden impugnarse todas las resoluciones judiciales del país, pronunciadas tanto por los jueces locales como los federales en las distintas materias, por conducto de un procedimiento de una sola instancia, ante los tribunales colegiados de circuito, que en la actualidad pueden considerarse como organismos jurisdiccionales de casación, pero con la posibilidad de que las salas o el pleno de la Suprema Corte pueden determinar el criterio obligatorio que debe imponerse cuando existan contradicciones de tesis sobre la misma cuestión entre los citados tribunales colegiados (arts. 107, fracción V, de la Constitución federal; 158, 159 y 160 de la Ley de Amparo)⁵⁶.

87. Debe tomarse en consideración que las infracciones procesales sólo pueden combatirse con motivo de la resolución de fondo, es decir, de la sentencia definitiva o la resolución que pone fin al proceso, salvo el caso de aquéllas dictadas fuera de juicio (jurisdicción voluntaria); después de concluido (en ejecución del fallo); que tengan sobre las personas o las cosas efectos de imposible reparación, o bien cuando afecten a personas extrañas al proceso ordinario, ya que en ese supuesto dichas violaciones deben impugnarse en forma autónoma por medio del juicio de amparo de doble instancia; la primera ante los jueces de distrito, y la segunda, ante los tribunales colegiados de circuito (arts. 107, fracción VII, de la Constitución federal; 85, fracción II y 114, fracciones III, IV y V, de la Ley de Amparo, y 37, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

88. Este es un sector que ha crecido de manera constante, ya que en 1936 se le incorporaron las sentencias (calificadas impropiaemente como *laudós*), pronunciadas por los tribunales del trabajo (juntas de conciliación y arbitraje); en 1968 las resoluciones de los tribunales administrativos, y finalmente, en 1992, los fallos de los tribunales federales agrarios creados en esa época. Además, la Suprema Corte de Justicia tiene la facultad de atracción sobre los amparos judiciales del conocimiento de los tribunales colegiados cuando considere que por su trascendencia así lo ameriten, ya sea de oficio, a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado o del procurador general de la República (arts. 107, fracciones V y VI de la carta federal; 158-165 y 185 de la Ley de Amparo, y 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

89. *d*) Por el contrario, el sector del juicio de amparo que se ha restringido en los últimos años es el de impugnación de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas federales y locales, y que podría calificarse como un *proceso de lo contencioso administrativo*. Este proceso se tramita en un pro-

⁵⁶ Es muy amplia la bibliografía sobre las relaciones entre el juicio de amparo contra resoluciones judiciales y el recurso de casación, por lo que nos limitamos a señalar tres estudios, uno relativo a esta materia durante la aplicación de la Constitución Federal de 1857, y otros dos recientes. Cfr. F. VEGA, «El juicio de amparo y el recurso de casación francés», *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 31, julio-septiembre de 1946, t. VIII, pp. 231-248; H. FIX-ZAMUDIO, «Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano», en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1978, México, 1979, pp. 101-155, reimpreso en el libro del mismo autor, *Ensayos sobre el Derecho de amparo*, op. cit., supra nota 52, pp. 237-284; y J. M.^a SERNA DE LA GARZA, *El sistema federal en México*, México, UNAM, pp. 263 y ss.

cedimiento de dos instancias, la primera ante los jueces federales de distrito y la segunda ante los tribunales colegiados de circuito. Si en la sentencia de dichos jueces federales de primer grado se realiza una interpretación directa de un precepto constitucional, el conocimiento del recurso de revisión respectivo se atribuye a la Suprema Corte de Justicia. Dicho sector del juicio de amparo se ha reducido notablemente en los últimos años debido a que se han establecido numerosos tribunales de lo contencioso administrativo en varias entidades federativas y en el Distrito Federal, y muy recientemente también en el ámbito federal (arts. 107, fracciones VII y VIII de la Constitución federal; 85, fracción II, y 114, fracción II, de la Ley de Amparo, así como 52, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)⁵⁷.

90. Por lo que respecta a la esfera federal, en el año de 1936, por conducto de la Ley Federal de Justicia Fiscal, se estableció el Tribunal Fiscal de la Federación como organismo de jurisdicción delegada, situado en la esfera del Ejecutivo, a cuyo nombre dictaba sus resoluciones. De manera paulatina se le fue otorgando mayor competencia respecto de controversias vinculadas con la materia tributaria y posteriormente de otras cuestiones administrativas. Dicho tribunal obtuvo su plena autonomía para dictar sus fallos en las reformas constitucionales de 1968 al artículo 104, fracción I, de la Constitución federal (actualmente art. 73, fracción XXIX-H).

91. Finalmente, en la reforma de diciembre del año 2000 a la Ley Orgánica de dicho Tribunal de 1995, se le otorgó una competencia genérica a dicho organismo jurisdiccional contra actos y resoluciones administrativas, y se le modificó el nombre, que actualmente es el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo cual son ya muy escasos los asuntos de esta naturaleza que pueden impugnarse directamente en el juicio de amparo de doble instancia. En las propias reformas constitucionales y legales de 1968 se introdujo el amparo de una sola instancia contra las resoluciones de los tribunales autónomos de lo contencioso administrativo, con lo cual se amplió la esfera del amparo contra resoluciones judiciales, y se limitó este sector del amparo administrativo, que tiende a su desaparición en cuanto todos los actos y resoluciones de esta materia puedan combatirse ante dichos tribunales de lo contencioso administrativo, lo que no está muy lejano en acontecer⁵⁸.

92. e) El último proceso específico del juicio de amparo mexicano se puede denominar *amparo social agrario*, y tuvo su origen en la reforma de 1962 al artículo 107, fracción II, de la Ley fundamental, que fue desarrollada por las modificaciones de 1963 a la Ley de Amparo, que estableció ventajas procesales en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria (ejidatarios,

⁵⁷ Cfr. entre otros, A. VÁZQUEZ GALVÁN y A. GARCÍA SILVA, *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Ediciones Orto, 1977; J. L. VÁSQUEZ ALFARO, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991, pp. 195-276; *id.*, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, pp. 191-211; J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 2.^a ed., con la colaboración de J. L. VÁSQUEZ ALFARO, México, Porrúa-UNAM, 1997, pp. 361-437.

⁵⁸ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 111-121; *id.*, «El amparo mexicano en materia administrativa y la revisión fiscal», en su libro *Ensayos sobre el derecho de amparo*, *op. cit.*, nota 52, pp. 385-395; J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo mexicano*, *op. cit.*, nota anterior, pp. 709-799.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

comuneros y sus respectivas poblaciones), que permitieran equilibrar su situación en el proceso frente a los propietarios agrícolas y ganaderos y respecto de las autoridades administrativas federales encargadas del desarrollo de la propia reforma agraria, ya que se consideró que dichos campesinos, en su mayor parte, carecían de un adecuado asesoramiento jurídico para intervenir en las controversias agrarias.

93. Con estas reformas constitucionales y legales se configuró el quinto sector del amparo mexicano, el cual adquirió una mayor trascendencia con motivo de la reforma de 1976 a la Ley de Amparo, la cual se dividió artificialmente en dos libros, que antes no existían, el primero sobre el amparo en general, y el otro, de muy pocos artículos, respecto del amparo en materia agraria, pero sin abarcar todas las controversias sobre esta materia, es decir, únicamente en aquellas en que comparecieran como partes los campesinos sometidos al régimen de reforma agraria, según se dijo anteriormente (arts. 107, fracción II, párrafos 3.º y 4.º de la Constitución federal, y 212 a 234 de la Ley Reglamentaria)⁵⁹.

94. Sin embargo, este sector también tiende a desaparecer, debido a que en el año de 1992 se reformó el artículo 27 constitucional, fracción XXIX, segundo párrafo, para la creación de los tribunales federales agrarios, conformados por un Tribunal Superior integrado por cinco magistrados y tribunales unitarios de carácter regional, que se encargan en la actualidad de conocer de los conflictos que con anterioridad competían a las autoridades administrativas agrarias⁶⁰, de acuerdo con la organización y procedimientos establecidos por las Leyes Agraria y la Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambas publicadas el 26 de febrero de 1992. Contra las sentencias de dichos organismos jurisdiccionales especializados procede el amparo de una sola instancia, ante los tribunales colegiados de circuito, por lo que la materia agraria se ha incorporado al sector del amparo contra resoluciones judiciales o amparo casación⁶¹.

95. Por tanto, debemos concluir que, de acuerdo con la tendencia que se observa en el derecho de amparo mexicano, si bien todavía comprende de manera formal cinco procesos diversos, en realidad se dirige a conservar sólo tres en un futuro próximo, o sea: a) *habeas corpus o amparo de la libertad e integridad personales*; b) *amparo contra leyes*, y c) *amparo judicial o amparo casación*. Por otra parte, el amparo en sentido estricto, es decir, aquél que en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas está dirigido a la protección de los derechos humanos de la persona, ya sea en su esfera individual o social, con exclusión de

⁵⁹ Cfr. entre otros, M. CHÁVEZ P. DE VELÁSQUEZ, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, México, Porrúa, 1971; H. FIX-ZAMUDIO, «El juicio de amparo en materia agraria», *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 116, mayo-agosto de 1980, pp. 439-463, reproducido en el libro del mismo autor, *Ensayos sobre el Derecho de amparo*, op. cit., nota 52, pp. 329-358; F. LANZ CÁRDENAS, *El juicio de amparo en materia agraria*, México, Jus, 1977; L. M. PONCE DE LEÓN ARMENTA, *Derecho procesal agrario*, México, Trillas, 1988.

⁶⁰ La parte relativa del citado precepto constitucional dispone: «[...] la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente».

⁶¹ Respecto de esta nueva jurisdicción agraria, cfr. J. C. GUERRA AGUILERA, *Ley Agraria. Sección procesal comentada*, México, Editorial Pac, 1992; S. GARCÍA RAMÍREZ, *Elementos de Derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993; id., *Justicia Agraria*, México, 1995; L. PONCE DE LEÓN ARMENTA, *La nueva jurisprudencia agraria sistematizada*, México, Porrúa, 1998.

la tutela de la libertad e integridad personales encomendado al *habeas corpus* o exhibición personal, no está regulado por un procedimiento específico en la actual legislación de amparo, ya que está comprendido dentro de la impugnación de la conducta de cualquier autoridad, cuando la misma afecta de manera directa un Derecho consagrado en la Constitución federal, por lo que consideramos conveniente establecer una tramitación especial, que podría integrar un proceso autónomo, porque de otra manera se presenta la paradoja que la Ley de Amparo no regula específicamente al derecho de amparo estrictamente considerado.

96. En nuestro concepto también debería quedar comprendido en ese último sector la violación de los derechos establecidos en los tratados internacionales ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, en los términos del artículo 133 constitucional, ya que dichos derechos han sido incorporados al ordenamiento interno, y por lo mismo deben ser considerados como *derechos nacionales de fuente internacional*. En esta última dirección, en el Proyecto de Reformas Constitucionales y de nueva Ley de Amparo aprobado por la Suprema Corte de Justicia en mayo de 2001, se pretende ampliar formalmente la esfera tutelar de nuestro derecho de amparo para comprender también dichos derechos de fuente internacional.

B) La controversia constitucional

97. Hemos señalado que esta garantía constitucional tiene su origen en el artículo 137, fracción I, de la Constitución federal de 1824, con clara influencia en la Constitución Federal de los Estados Unidos (art. III, sección 2.^a, fracciones 1 y 2), regulada con posterioridad en los artículos 97 y 98 de la Constitución federal de 1857 (*vid. supra* párrafo 43).

98. Las controversias constitucionales fueron previstas en los artículos 104 y 105 del texto original de nuestra vigente Constitución federal de 1917⁶². Estos preceptos constitucionales fueron reglamentados por diversas leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación, hasta su regulación en el artículo 11, fracción I a IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, anterior a la vigente, así como los artículos 12 y 44, respectivamente, de la Ley de Coordinación Fiscal de 22 de diciembre de 1978, que entró en vigor el primero de enero de 1980 (si bien de acuerdo con las modificaciones posteriores de 1995 y 1996 al citado art. 105 de la carta federal, los conflictos derivados de la coordinación fiscal ya no deben considerarse como verdaderas controversias constitucionales), así como por la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983.

99. Esta garantía constitucional tenía por objeto garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las entidades federativas señaladas en la

⁶² Estos preceptos disponen: «Art. 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias... III. De aquellas en que la Federación fuese parte. De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como las que surgieran entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un Estado. V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro...».

«Art. 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellas en que la Federación fuese parte».

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

Constitución. Durante la etapa que va de 1917 a diciembre de 1994, en que se reformó y adicionó sustancialmente, como se verá más adelante (*vid. infra*, párrafos 106 a 109), dicho precepto apenas se aplicó, ya que cuando se produjeron diferencias de carácter jurídico, en especial entre el gobierno federal y los de algunos Estados, se resolvieron sobre todo por medio de procedimientos y por órganos de carácter político.

100. En su mayor parte estos litigios jurídicos se decidieron por medio de un instrumento calificado como *desaparición de poderes*, previsto por el artículo 76, fracción V, de la Constitución federal, atribución conferida al Senado de la República. Este procedimiento es equivalente a la institución regulada por las cartas de otros ordenamientos de carácter federal como las leyes fundamentales de Argentina y Brasil (arts. 6.º, 34 y 36, respectivamente) con la denominación de *intervención federal*. Las decisiones que al respecto ha adoptado el Senado federal han sido en perjuicio de los Estados que poseían menor fuerza política frente a las autoridades de la Federación, con lo cual ha favorecido la centralización que se observa en los regímenes federales de nuestra época, en particular los latinoamericanos.

101. Debido a las frecuentes críticas que se dirigieron contra ese procedimiento de desaparición de poderes, que afortunadamente no se ha utilizado desde hace varios años, pero que se empleó con alguna frecuencia en el pasado, se intentó una reglamentación por medio de la Ley del 27 de diciembre de 1978; sin embargo, esta normativa tampoco limitó de manera adecuada las amplias facultades discrecionales del Senado federal⁶³.

102. Con excepción de los conflictos en que la Federación figuraba como parte⁶⁴ (los que sí tuvieron realización en la práctica, pero que en estricto sentido no eran conflictos constitucionales, sino controversias ordinarias federales), puede afirmarse que durante la vigencia del texto original de dicho artículo 105 de la carta federal no se utilizó sino excepcionalmente, si se tiene en cuenta que una de las controversias constitucionales efectivamente planteada y resuelta en cuanto al fondo por la suprema Corte de Justicia durante esa época fue conocida con el nombre de «Caso Oaxaca», la que decidió el pleno del más alto tribunal los días 3 y 7 de diciembre de 1932, con motivo del conflicto jurídico planteado por el procurador general de la República en representación del gobierno federal, para solicitar la nulidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos expedida por el gobierno del Estado de Oaxaca el 13 de febrero del mismo año. La Suprema Corte consideró que dicho ordenamiento local invadía las facultades exclusivas de la Federación, y lo declaró inconstitucional con efectos generales, después de un largo debate y con varios votos de disidencia (llamados en nuestra legislación «votos particulares»)⁶⁵.

⁶³ Cfr. M. GONZÁLEZ OROPEZA, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983, pp. 159-272; *id.*, *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, México, Senado de la República, 2008.

⁶⁴ Cfr. I. BURGOA, «¿Cuándo la Federación es parte en una controversia?», México, Lex, octubre de 1995, pp. 10-13.

⁶⁵ Cfr. *Cuadro estadístico histórico de asuntos relativos a controversias constitucionales tramitados entre 1917-1994*, México, Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 123-153.

103. En la reforma al artículo 105 constitucional publicada el 25 de octubre de 1993, se agregó al Distrito Federal entre las entidades que podían promover controversias constitucionales, las que también procedían respecto de los órganos de gobierno del propio Distrito Federal.

104. Pocos meses antes de la sustancial reforma al artículo 105 constitucional, de 31 de diciembre de 1994, que analizaremos en el párrafo siguiente, algunos municipios plantearon controversias constitucionales contra los gobiernos de sus respectivas entidades federativas y la Suprema Corte aceptó y resolvió algunas de ellas. Con mayor razón, al introducirse expresamente a los municipios como entidades legitimadas para promover dichas controversias, éstas se acrecentaron respecto de los mismos⁶⁶.

105. En la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994 se introdujeron importantes modificaciones al texto anterior del artículo 105 constitucional. Además de ampliar de manera considerable el ámbito de las citadas controversias constitucionales, comprendidas en la fracción I del citado precepto, se adicionó una fracción II, en la cual se reguló, como una novedad, la acción abstracta de inconstitucionalidad como garantía constitucional.

106. En la actualidad, las controversias constitucionales reguladas a nivel constitucional en el artículo 105, fracción I, se desarrollan por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional (especialmente los arts. 1.º a 58, y 69), publicada el 11 de mayo de 1995; así como por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (arts. 4.º, 7.º y 10, fracciones I y X)⁶⁷.

107. De acuerdo con el destacado constitucionalista y ministro de la Suprema Corte, J. R. Cossío Díaz⁶⁸, en la actualidad las controversias pueden comprender tres supuestos. En primer lugar, los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto, como acontece cuando controvierten la Federación y un Estado y el Distrito Federal; el distrito Federal y un municipio y dos municipios de diversos Estados [incisos b), e), f) y g) de la citada fracción II]. En segundo lugar, aquellos entre los órganos de diversos órganos jurídicos por la inconstitucionalidad o la ilegalidad de normas generales o de actos; es decir, los surgidos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión permanente, sea como órgano federal o del Distrito Federal, o entre un Estado y un municipio perteneciente a un Estado distinto [incisos c) y j)]. Finalmente, también existen los conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico, cuando se plantee exclusivamente la

⁶⁶ Cfr. J. CÁRDENAS GRACIA, «El municipio en las controversias constitucionales», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 86, mayo-agosto de 1996, pp. 447-466.

⁶⁷ Vid. también el Reglamento Interno de la Suprema Corte (publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, de 1 de abril de 2008); así como, entre otros, el Acuerdo General 7/2008, del Pleno de la Suprema Corte, en el que regula el aplazamiento de resolución de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, con motivo de la ausencia de alguno o algunos de sus integrantes.

⁶⁸ Cfr. J. R. Cossío Díaz, «Artículo 105», *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 9.ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1997, t. II, pp. 1059 y 1060; reproducido en E. FERRER MAC-GREGOR (coord.), *Derecho procesal constitucional*, op. cit., nota 36, t. I, pp. 973-999. Asimismo, vid. su acucioso y amplio estudio en su obra *La controversia constitucional*, op. cit., nota 42, *passim*.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

constitucionalidad de las normas generales o de los actos entre dos poderes de un Estado; de un Estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal [incisos *h*), *i*) y *k*)].

108. Por último, debe destacarse que mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de diciembre de 2005, los conflictos de los límites territoriales de las entidades federativas que conocía vía controversia constitucional la Suprema Corte, pasa ahora a la competencia del Senado de la República (art. 76 constitucional, fracción XI). La controversia constitucional, a diferencia de lo que ocurría antes de la reforma constitucional de diciembre de 1994, se ha consagrado como garantía constitucional para la defensa de la supremacía constitucional y del equilibrio de poderes y funciones de los órganos del Estado, como se demuestra por el número elevado de demandas presentadas en la Suprema Corte: 1995 (19), 1996 (57), 1997 (36), 1998 (29), 1999 (37), 2000 (37), 2001 (370), 2002 (67), 2003 (112), 2004 (109), 2005 (83), 2006 (153), 2007 (97) y 2008 (171) dando un total de 1.377 y un promedio de 98,35 controversias constitucionales al año.

C) El procedimiento de investigación de la Suprema Corte

109. Esta garantía constitucional fue regulada por primera vez en la actual Constitución federal de 1917, en el entonces párrafo 3.º del artículo 97, de acuerdo con el cual, la Suprema Corte de Justicia estaba facultada para designar a alguno de sus miembros; un juez de Distrito o magistrado de Circuito; o nombrar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgara conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal; alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o Gobernador de algún Estado, únicamente para que investigara: *a*) la conducta de algún juez o magistrado federal; *b*) algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual; *c*) la violación del voto público, y *d*) o algún otro delito castigado por la ley federal. Posteriormente esta garantía constitucional se reformó en 1977, 1987, 1994 y 2007, de tal suerte que sólo queda vigente la posibilidad de investigación a que se refieren los incisos *a*) y *b*), si bien en el primer supuesto la facultad ahora corresponde al Consejo de la Judicatura por solicitud expresa de la Suprema Corte, como veremos más adelante.

110. Sus antecedentes históricos resultan imprecisos y no son claros de la exposición de motivos del proyecto de Constitución presentado por V. CARRANZA, por lo que se ha dificultado de manera considerable el análisis de la estructura jurídica y de las finalidades la institución, ya que lo único que resulta indiscutible es que el Constituyente de Querétaro pretendió establecer un instrumento para garantizar el cumplimiento de algunas disposiciones de carácter constitucional.

111. Sin embargo, se han encontrado algunas explicaciones a manera de antecedentes, en los años previos a la expedición de la Constitución. La más difundida deriva de una averiguación realizada por la Suprema Corte con motivo de sucesos acaecidos en el puerto de Veracruz en 1879, designando al juez de distrito Rafael de Zayas Enríquez para realizarlas, debido a que con motivo de un supuesto pronunciamiento del entonces gobernador del Estado de Veracruz, general Luis Mier y Terán, ordenó la detención sin juicio y el fusilamiento inmediato de varias personas. Esta hipótesis de antecendencia de la garantía cons-

titucional prevista en el artículo 97 ha sido defendida por el destacado constitucionalista mexicano J. CARPIZO⁶⁹, apoyándose en los datos proporcionados por F. VALENCIA VALLADOLID⁷⁰, que a su vez se inspiró en el ilustre constitucionalista F. TENA RAMÍREZ⁷¹.

112. También se ha pretendido descubrir un antecedente diverso, por el jurista P. E. REYES REYES, consistente en que el Constituyente de Querétaro tuvo en consideración las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907, sobre el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales, por medio de varios instrumentos, entre ellos la formación de comisiones de investigación de carácter internacional para resolver dichos conflictos. Dichos instrumentos internacionales fueron ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República en los términos del artículo 126 de la Constitución federal de 1857 y publicados en 1901 y 1910⁷².

113. Otras hipótesis se han desarrollado por los juristas M. GONZÁLEZ OROPEZA⁷³, M. GONZÁLEZ AVELAR⁷⁴ A. MORALES BECERRA⁷⁵. El primero narra el episodio en que el ministro de la Suprema Corte, A. QUINTANA ROO, ordenara una investigación a un juez en junio de 1835. El segundo (y también GONZÁLEZ OROPEZA) lo derivan de una propuesta de reforma constitucional de 1914 en materia electoral, de tal suerte que el juez de Distrito del lugar de la elección averiguara la verdad de los hechos respecto de las credenciales objetadas, debiendo la Cámara resolver lo conveniente en vista de la investigación, propuesta que fue conocida por H. MEDINA y P. MACHORRO NARVÁEZ, como constituyentes de 1916-1917. El tercero lo deriva de un acontecimiento sucedido en el Estado de Tabasco el 4 de marzo de 1919, relacionado con el voto público y diversos enfrentamientos armados donde resultaron víctimas.

114. Todas estas corrientes sobre los antecedentes de la garantía constitucional prevista en el artículo 97, resultan hipótesis que tratan de explicar alguna influencia en el Constituyente de Querétaro. Sin embargo, no existen datos directos que pudieran comprobar que efectivamente dicho Constituyente tomara en consideración, ni se puede desprender de las escuetas referencias de la exposición de motivos del Proyecto que CARRANZA presentara al Congreso constituyente de Querétaro, el 1 de diciembre de 1916⁷⁶.

⁶⁹ Cfr. J. CARPIZO, *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa-IMDPC, 2005, pp. 59-66; *id.*, «La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia», en E. FERRER MAC-GREGOR (coord.), *Derecho procesal constitucional*, *op. cit.*, nota 40, t. I, pp. 1261-1281.

⁷⁰ En su tesis de licenciatura, denominada *Antecedentes, génesis, alcance y consecuencia del párrafo 3.º del artículo 97 constitucional*, México, 1954, p. 126.

⁷¹ *Derecho constitucional mexicano*, 39.ª ed., México, Porrúa, 2007, pp. 570-571.

⁷² Cfr. P. E. REYES REYES, «La facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una revisión», *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 8, enero-junio de 2003, pp. 141-158.

⁷³ M. GONZÁLEZ OROPEZA, «Función de investigación de la Suprema Corte: Aportación de la primera legislatura revolucionaria a la constitución de 1917», *Revista Jurídica Jaliscience*, núm. 3, Guadalajara, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año 2, 1992, pp. 100 y ss.

⁷⁴ M. GONZÁLEZ AVELAR, *La Suprema Corte y la Política*, México, UNAM, 1979, pp. 41 y ss.

⁷⁵ A. MORALES BECERRA, «Facultad de investigación de la Suprema corte de Justicia», en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 203-204, t. XLV, México, UNAM, 1995, pp. 244 y ss.

⁷⁶ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, 1919, t. 1, p. 267.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

115. Durante la vigencia de la redacción original del citado párrafo 3.º del artículo 97 constitucional, la actividad de la Suprema Corte en esta materia fue muy escueta, y en reiteradas ocasiones se negó a ejercer de oficio su facultad de investigación, especialmente en materia electoral, y cuando lo hizo, su actuación no tuvo resultados apreciables⁷⁷. El asunto más importante en este periodo fue la solicitud del presidente de la República para que se investigara la violación de derechos fundamentales de los habitantes de la ciudad de León, Guanajuato, en 1946, en virtud de que el gobernador disolvió por la fuerza una manifestación pública de carácter político, la que provocó la muerte de varios manifestantes y heridas a muchos otros. La Suprema corte, al examinar la información proporcionada por los ministros que participaron en la investigación, formuló un dictamen en el cual señaló que existía responsabilidad del gobernador, quien había ordenado en forma imprudente la intervención de la fuerza pública, y comunicó este resultado al Ejecutivo Federal. Como resultado de lo anterior, el Senado de la República, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 76, fracción V, de la Constitución federal, declaró la desaparición de los poderes del Estado, de acuerdo con la práctica de entonces.

116. Por reforma de diciembre de 1977 se agregó un párrafo 4.º al artículo 97 constitucional y se modificó ligeramente la redacción del párrafo 3.º (hoy 2.º), ya que se suprimió la referencia a la investigación de delitos federales. El entonces nuevo párrafo de la reforma de 1977 (que como veremos más adelante fue derogado en 2007) amplió la atribución investigadora de la Suprema Corte en materia electoral, en el sentido de que pueda practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio *pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión*, en la inteligencia de que los resultados de la investigación se harán llegar a los órganos competentes. Esta modificación resulta desafortunada, ya que el ejercicio de dicha facultad sería inviable políticamente, pues aun cuando se traduzca en un simple dictamen, privaría de legitimidad a los electos y provocaría la desestabilización del poder cuestionado.

117. Resulta incomprensible que el órgano revisor de la Constitución no tomara en cuenta en 1977 la experiencia histórica que se presentó en 1876, cuando el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, el destacado jurista y político José María Iglesias (quien según el art. 79 de la Constitución de 1857, en su texto original, debería sustituir al presidente de la República en su ausencia o renuncia), declaró de oficio la nulidad de las elecciones en las que Sebastián Lerdo de Tejada había resultado electo presidente de la República, y el mismo Iglesias se proclamó con anterioridad en el triunfo de la sublevación del general Porfirio Díaz, quien llegó a la presidencia por la fuerza de las armas⁷⁸. Afortunadamente, el párrafo 3.º del artículo 97 fue suprimido por la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, por las muy atendibles opiniones que desde hace tiempo la doctrina señalaba⁷⁹.

⁷⁷ Cfr. F. TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., nota 71, pp. 55 y ss.

⁷⁸ Cfr. J. MOCTEZUMA BARRAGÁN, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, pp. 34-40.

⁷⁹ Cfr. J. CARPIZO, «La facultad de investigación de la Suprema Corte», en su obra *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 396; F. GALVÁN RIVERA, «La facultad indagatoria de la Suprema Corte en materia electoral», *Justicia Electoral*, México, Revista del Tribunal Federal Elec-

118. Una nueva reforma tiene lugar en 1987, en la que se sustituye la palabra «nombrará» por «podrá nombrar», para referirse a la facultad discrecional de la Suprema Corte para decidir si realiza la investigación. También se agrega la palabra «grave», como calificativo a la violación de derechos fundamentales. Esto resulta trascendental para resaltar que la intervención de la Suprema Corte no se refiere a la violación de cualquier derecho fundamental, sino que debe implicar una relevancia en la gravedad de su infracción.

119. Con las trascendentes reformas constitucionales de 31 de diciembre de 1994, se introdujo el Consejo de la Judicatura Federal, como organismo que tiene por funciones la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia (arts. 94 y 100 constitucionales). Con la finalidad de armonizar dicha institución con las funciones indagatorias de la propia Suprema Corte, se adicionó en esa oportunidad la parte final del párrafo 2.º del artículo 97 constitucional, la posibilidad de que la Suprema Corte solicite al Consejo de la Judicatura, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

120. La última reforma tuvo lugar el 13 de noviembre de 2007, en la que se deroga el párrafo 3.º del artículo 97 constitucional, es decir, la facultad de investigación sobre el voto público, que desde hace tiempo la doctrina mexicana advertía inviable, debido a las facultades otorgadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De esta manera, de las cuatro posibilidades que el precepto original de 1917 otorgaba a la Suprema Corte para realizar la averiguación respectiva, sólo queda vigente la relativa a «algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual», ya que la averiguación de la conducta de algún juez o magistrado federal corresponde ahora al Consejo de la Judicatura Federal, y no a la Suprema Corte, si bien se realiza a petición de esta última.

121. En el plano práctico, debe destacarse que además del caso de León, Guanajuato, 1946 (*vid. supra* párrafo 115), en los últimos años esta garantía constitucional se ha reactivado debido a la aceptación de la Suprema Corte para investigar casos de violaciones graves a derechos fundamentales, con alto contenido mediático, como los denominados «Aguas Blancas» (1996), «Lydia Cacho» (2007), «San Salvador Atenco» (2009) y «Oaxaca» (2009).

122. Esto ha provocado, ante la ausencia de ley reglamentaria, a que la propia Suprema Corte emitiera el Acuerdo plenario 16/2007, para establecer las reglas generales para el ejercicio de las facultades de investigación de las comisiones que se integren en términos de lo dispuesto en el párrafo 2.º del artículo 97 constitucional. Esta autoreglamentación, que precisamente estableció el Pleno de la Corte cuando tramitaba uno de los casos referidos, consta de 26 reglas.

toral, vol. IV, núm. 6, 1995, p. 118; y H. FIX-ZAMUDIO y S. VALENCIA CARMONA, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 880; E. ELÍAS MUSI, «Propuesta para derogar el párrafo 3.º del artículo 97 constitucional, tercera parte», *Urna Abierta*, Tlaxcala, Revista trimestral del Instituto Electoral de Tlaxcala, año 1, núm. 2, 2000, pp. 27-33.

D) El juicio político

123. Se puede afirmar que la mayoría de las Constituciones modernas establecen un sistema para exigir responsabilidad política a los titulares de los órganos del poder, cuando rebasan las facultades que les son atribuidas por la Ley Suprema, al incurrir en arbitrariedad, abuso o exceso de poder, y el procedimiento para determinar dicha responsabilidad debe considerarse como una garantía constitucional puesto que tiene por objeto reprimir y sancionar las violaciones a las disposiciones fundamentales, que son las que señalan los límites a que deben sujetarse los propios titulares de los órganos del poder, con independencia del órgano al que se encomienda el enjuiciamiento, que se desarrolla por medio de un procedimiento jurisdiccional, y en el cual figura como acusado el alto funcionario a quien se atribuye la extralimitación de las funciones que le encomienda la Carta Fundamental.

124. Si bien existen numerosos matices, es posible sostener que en la actualidad se configuran tres categorías esenciales para el enjuiciamiento político de los altos funcionarios: *a)* el sistema francés, en el cual corresponde juzgar de las infracciones políticas a un tribunal específico; *b)* el que podemos calificar como europeo occidental o austriaco, que encomienda dicho instrumento esencialmente al tribunal o corte constitucional, y *c)* el régimen angloamericano, en el cual tiene una participación decisiva el organismo legislativo.

125. En las diversas Constituciones mexicanas se siguieron distintos sistemas de responsabilidad política, que resultaría muy complicado describir, por lo que nos concretaremos a la regulación de la propia responsabilidad en las Constituciones Federales de 1857 y la vigente de 1917, ya que en las mismas se consolidó definitivamente un régimen inspirado en el sistema norteamericano⁸⁰, si bien debemos destacar que una regulación muy similar a la actual fue introducida en los artículos 37-41 de la Constitución yucateca de 16 de mayo de 1841, cuyo proyecto fue elaborado esencialmente por el destacado jurista y político mexicano M. C. GARCÍA REJÓN⁸¹.

126. Por lo que respecta a la Carta Federal promulgada el 5 de febrero de 1857, en su texto original, de acuerdo con el cual el Congreso era unicameral, ya que se suprimió el Senado, se combinaron los modelos americano y europeo, en cuanto el texto original del artículo 103 constitucional disponía: «De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia». Esta disposición fue modificada en las reformas constitucionales de 1874, al restablecerse el Senado Federal. En virtud de estas reformas a los artículos 103 a 105, el procedimiento de responsabilidad se estableció en dos instancias, la primera ante la Cámara de Diputados y la segunda en el Senado, en sustitución de la Suprema Corte de Justicia, con la di-

⁸⁰ Cfr. M. GONZÁLEZ OROPEZA, «La responsabilidad política en el Derecho constitucional americano», *Anuario Jurídico*, XI, México, UNAM, 1984, pp. 459-489.

⁸¹ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, «Algunos aspectos de la obra jurídica de Manuel Crescencio García Rejón», en *Edición Conmemorativa Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Facultad de Derecho UNAM, 1991, pp. 478-479; J. L. SOBERANES FERNÁNDEZ, «La Constitución yucateca de 1841 y su juicio de amparo», *Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM, 1998.

ferencia respecto del régimen de la Carta Federal de 1917, que el Senado Federal tenía la facultad, además de la destitución e inhabilitación del funcionario culpable, de imponer la sanción penal en el supuesto de que su conducta estuviese tipificada en la legislación penal federal.

127. Sin embargo, la redacción del artículo 105 de dicha Carta Fundamental no era muy clara y podría interpretarse en el sentido de que la resolución de la Cámara de Diputados era la que determinaba la culpabilidad o inocencia del funcionario acusado, y que la de senadores, en el caso de condena, sólo se limitaba a imponer la sanción penal, si procedía, y así lo estimó el notable constitucionalista mexicano E. RABASA, en cuanto sostenía que en realidad, la Cámara Popular tenía en sus manos la suerte del acusado, en cuanto al ejercicio de su facultad de declarar si era o no culpable de la imputación, y al Senado Federal le correspondía el papel secundario de presidente de debates en un jurado común, de aplicar la pena señalada por la ley⁸².

128. Por lo que respecta a los funcionarios dotados de inmunidad procesal, que entonces se calificaba de fuero constitucional, la parte relativa del artículo 103 de la Carta Federal disponía lo siguiente:

129. «Los senadores, los diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común [...]».

130. El juicio político fue regulado en el texto original de la Constitución vigente de 5 de febrero de 1917 de acuerdo con el modelo norteamericano (*vid. supra* párrafo 29), pero con algunas variantes y se apartó también del precedente de la Carta de 1857, que hemos descrito brevemente en los párrafos anteriores. Uno de los aspectos en que se modificó el régimen de la Carta anterior, fue el relativo a la responsabilidad del Presidente de la República, ya que se suprimió la causa relativa a las violaciones directas a la Constitución y a la libertad electoral, en virtud de las observaciones de Emilio Rabasa señaladas anteriormente (*vid. supra* párrafo 127). Esta modificación se advierte claramente en el siguiente párrafo de la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución presentado por el primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo General Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro:

131. «[...] El poder legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, está dotado en la Constitución

⁸² *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, obra aparecida originalmente en el año de 1912, México, Tipografía de Revista de Revistas; 3.ª ed., México, Porrúa, 1956, especialmente pp. 167 y ss. Puede consultarse también la obra de J. PALLARES, *El poder judicial o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los tribunales de la República Mexicana*, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874, edición facsimilar, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, pp. 270 y ss.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos. Encaminados a lograr este fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás funcionarios de la federación, facultad que fue sin duda la que motivó que en la dictadura se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes se manejaba como autómatas [...]»⁸³.

132. De acuerdo con los lineamientos establecidos en el artículo 111 del texto original aprobado por el Constituyente de Querétaro, sólo los funcionarios mencionados en el entonces artículo 108 eran responsables, por medio del juicio político, por delitos, faltas u omisiones cometidas durante el tiempo en que ejercieran sus cargos. Estos funcionarios eran: los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República, así como el presidente de la República, este último sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común. Es decir, se suprimió la causa de responsabilidad establecida por el artículo 103 de la Carta Federal de 1857, por la cual el jefe del Ejecutivo Federal era responsable también por violaciones expresas a la Constitución y ataque a la libertad electoral. Los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales podían ser acusados por violaciones a la carta fundamental y leyes federales. Esta inmunidad procesal ante los tribunales ordinarios fue calificada por la doctrina como fuero constitucional⁸⁴.

133. El procedimiento para este enjuiciamiento especial estaba establecido en el anterior artículo 111 constitucional. Por medio de acción popular podían denunciarse las faltas, delitos y omisiones cometidas por los citados altos funcionarios en el ejercicio de sus funciones ante la Cámara de Diputados, la cual tramitaba la primera instancia y, si consideraba culpable al funcionario respectivo, dicha Cámara, por medio de una comisión, sostenía la acusación ante la Cámara de Senadores, la que revisaba el procedimiento de primer grado y resolvía en definitiva. Si el citado fallo era nuevamente condenatorio, la consecuencia era la destitución del funcionario y su inhabilitación por determinado periodo, de acuerdo con la gravedad de la infracción. En el supuesto de que la conducta del responsable estuviera tipificada como delito en leyes penales, podía ser sometido a un proceso ante los tribunales ordinarios competentes⁸⁵.

134. Este régimen fue modificado en las reformas constitucionales promulgadas en diciembre de 1982, ya que el citado artículo 111 fue sustituido por el vigente artículo 110, que conserva los lineamientos del citado procedimiento de dos instancias. Pero cambió sustancialmente el sistema de la inmunidad procesal, ya que el actual artículo 108 constitucional sustituyó a la enumeración de

⁸³ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, op. cit., supra nota 76, p. 267.

⁸⁴ Cfr. J. J. GONZÁLEZ BUSTAMANTE, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, México, Botas, 1946, y R. F. CÁRDENAS, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982 (publicado antes de la reformas constitucionales de diciembre de ese año), pp. 313-498.

⁸⁵ Cfr. S. GARCÍA RAMÍREZ, *Curso de Derecho procesal penal*, 5.^a ed., México, Porrúa, 1989, pp. 776-818.

los altos funcionarios señalados expresamente en el anterior precepto del mismo número, por el concepto, mucho más amplio e indeterminado, de servidor público, dentro del cual se comprenden a «[...] los representantes de elección popular; a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los empleados y funcionarios, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal».

135. Dicho precepto fue modificado en aspectos secundarios en las posteriores reformas constitucionales de diciembre de 1994, para incluir en la lista de sujetos al juicio político a los consejeros de la Judicatura federal, y de las Judicaturas de los Estados y del Distrito Federal, y de agosto de 1996, para agregar en la lista a los magistrados de la sala superior del Tribunal Electoral, así como al consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. En la reforma de agosto de 2007, se suprime del catálogo a «los jefes del departamento administrativo» para actualizar el texto constitucional.

E) El procedimiento no jurisdiccional para la protección de los derechos humanos

136. Los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos que han tomado como modelo la institución de *Ombudsman* de origen escandinavo, se desarrollaron en México a partir de la década de los ochenta del siglo pasado. No haremos referencia, debido a la índole resumida de este panorama de las garantías constitucionales, a los antecedentes originales de la institución en los países escandinavos, a su dinámico desarrollo en la segunda posguerra, tanto en Europa continental como en varios ordenamientos de tradición jurídica del *common law* e inclusive en numerosos países en vías de desarrollo en Asia y África, que han convertido a estos organismos en instrumentos que pueden calificarse de «universales». Como bien es sabido, tales organismos han asumido diversos nombres, como los de *Parliamentary Commissioner*, *Médiateur*, *Volksanwaltschaft* (abogado popular), *Difensore Civico*, etc., pero se puede afirmar que los organismos que han influido de manera más directa en los ordenamientos latinoamericanos han sido el Promotor de la Justicia de Portugal (Constitución 1976-1982) y de manera especial el «Defensor del Pueblo» español (Constitución de 1978), que ha sido el modelo inmediato, inclusive en su denominación, ya que la mayor parte de las legislaciones de nuestra región han adoptado este nombre⁸⁶.

137. A partir de la década de los años ochenta del siglo pasado, como ya se comentó, existieron varios ensayos para establecer organismos similares al *Ombudsman*, que en realidad no tuvieron eficacia en la práctica. Dentro de estos intentos, podemos mencionar la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, establecida por una ley del Congreso local de 3 de enero de 1979; el procurador de Vecinos, creado por acuerdo del ayun-

⁸⁶ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas-UNAM, 1982, pp. 189-213.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

tamiento de la ciudad de Colima el 21 de noviembre de 1983, y que se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, publicada el 8 de diciembre de 1984⁸⁷.

138. El primer organismo que funcionó en la realidad, aun cuando con una competencia restringida, lo fue la Defensoría de los Derechos Universitarios, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 29 de mayo de 1985⁸⁸. Siguieron varias instituciones a nivel estatal y municipal, tales como la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero (1987); la Procuraduría de la Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988), y la Defensoría de los derechos de los Vecinos de la ciudad de Querétaro (1988)⁸⁹. La evolución continuó con la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, creada por acuerdo del jefe de dicho Departamento, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1989, cuyo *Manual de Organización* apareció en ese mismo *Diario* el 17 de julio del mismo año.

139. El paso más importante en la institucionalización de los organismos no jurisdiccionales de tutela de los derechos humanos se dio con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por acuerdo presidencial del 5 de junio de 1990 y cuyo reglamento fue elaborado por el Consejo de dicha institución los días 18 de junio a 8 de julio del mismo año. Si bien esta Comisión fue establecida como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y su titular era nombrado libremente por el presidente de la República, al designarse como su primer presidente al conocido constitucionalista Jorge Carpizo adquirió una notable independencia y realizó una labor excepcional, no sólo en cuanto a la investigación de reclamaciones individuales por violación de derechos fundamentales por la conducta de carácter administrativo de las autoridades públicas, sino que también desarrolló una dinámica actividad en cuanto a la promoción, enseñanza, capacitación y divulgación de los derechos humanos, así como una profusa labor editorial.

140. Una de las innovaciones de la organización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que se ha institucionalizado posteriormente en el ordenamiento mexicano, es la relativa a la creación de un Consejo Consultivo, integrado por diez personas de elevada reputación y de diversas orientaciones sociales y políticas, para asesorar al presidente del citado organismo y fijar los lineamientos generales de la política que debe seguir la institución. Esto sirvió para dar a conocer la figura del *Ombudsman* entre la población como organismos de protección de los derechos humanos y además se inició la formación de una cultura sobre los derechos fundamentales, que con anterioridad no existía.

⁸⁷ Cfr. M. AGUILAR CUEVAS, *El defensor del ciudadano* (Ombudsman), México, UNAM-CHDH, 1991, pp. 113-138.

⁸⁸ Cfr. J. BARRERA GRAF, «La Defensoría de los Derechos Universitarios: análisis legal», *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, pp. 23-32; M.^a CARRERAS MALDONADO et al., *Defensoría de los Derechos Universitarios* (Ombudsman de la UNAM), México, UNAM, 1993; id., et al., *Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios*, México, UNAM, 1992.

⁸⁹ Cfr. J. MADRAZO CUÉLLAR, *Derechos humanos. El nuevo enfoque mexicano*, México, FCE, 1993, pp. 50-51.

141. La institución se elevó a rango constitucional, a través de la adición del apartado B), al artículo 102 de la Ley Fundamental (reforma constitucional del 27 de enero de 1992), de tal suerte que se faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, en sus respectivas competencias, para establecer organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, para conocer de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se establece que el organismo federal conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados, de tal suerte que se crea un sistema no jurisdiccional para la protección de los derechos fundamentales. El precepto constitucional fue reglamentado por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, expedida por el Congreso de la Unión el 29 de junio de ese mismo año. El reglamento de la propia Comisión, expedido por su consejo en 12 de noviembre siguiente.

142. El 30 de noviembre de 1999 se publicó una sustancial reforma al artículo 102, apartado B), de la Constitución federal, que modificó particularmente ciertos aspectos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que han influido posteriormente en algunas de las leyes reglamentarias de las entidades federativas. Sin embargo, un cambio importante de carácter general, al corregir el error en que había incurrido el texto original, al suprimir la calificación de «autónomas» para las recomendaciones emitidas por los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos (ya que la autonomía corresponde a dichos organismos y no a sus decisiones), por lo que el actual segundo párrafo dispone correctamente la posibilidad de que estos organismos formulen *recomendaciones públicas, no vinculatorias* y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

143. Las modificaciones más importantes de esta reforma de 1999, se refieren a la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional, a su denominación, el procedimiento de designación de su titular y de los miembros de su Consejo Consultivo, así como la duración en los cargos. Cabe destacar también la exclusión constitucional de la competencia de estos organismos en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, ni conocerá de la conducta administrativa de los integrantes del Poder Judicial de la Federación.

144. Por último debe señalarse la trascendental reforma constitucional del 14 de septiembre de 2006, en la que se adiciona el inciso g), a la fracción II, del artículo 105, de tal suerte que se legitima a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos protectores equivalentes en las entidades federativas, para impugnar la inconstitucionalidad de normas generales a través de la garantía de la acción abstracta de inconstitucionalidad. Lo anterior constituye una facultad trascendental para estos organismos, al permitir el acceso a la justicia constitucional para la tutela objetiva de los derechos fundamentales, como sucede en otros países⁹⁰.

⁹⁰ Sobre las implicaciones de esta reforma constitucional, *vid.* los interesantes trabajos contenidos en C. ASTUDILLO y M. CARBONELL (coords.), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM-CNDH, 2007.

F) La acción abstracta de inconstitucionalidad de leyes

145. Esta garantía constitucional fue introducida por vez primera en nuestra historia con la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 y no tiene precedente en el modelo estadounidense que hemos seguido en otras garantías. En efecto, esta institución surgió en el Derecho constitucional europeo con el objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional (Cortes, Tribunales Constitucionales o inclusive el Consejo Constitucional francés) las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría, especialmente en Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal⁹¹.

146. Dicha garantía constitucional debe considerarse como una acción de carácter «abstracto», es decir, que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, y por ello generalmente se otorga la legitimación a los titulares de los poderes públicos (jefes de Estado o de Gobierno, las Cámaras parlamentarias, los gobiernos centrales o de las entidades federativas o los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos creados de acuerdo con el modelo escandinavo del *ombudsman* o inclusive por medio de acción popular). Además, dichas acciones abstractas pueden ser de carácter *previo*; es decir, pueden invocarse durante el procedimiento de discusión y aprobación, antes de la promulgación y publicación de la norma impugnada (como ocurre particularmente en Francia en la instancia ante el Consejo constitucional)⁹², o bien, *a posteriori*, es decir, cuando las disposiciones legislativas ya han sido publicadas. Este último es el modelo que sigue el ordenamiento mexicano⁹³.

147. En los ordenamientos de Europa en los cuales se ha establecido esta acción abstracta de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas en beneficio de un sector de los parlamentarios de la minoría, generalmente un 30 por 100 de los mismos ha tenido un desarrollo bastante importante y, además, ha logrado una fiscalización constante y frecuente de los ordenamientos aprobados por las mayorías legislativas, en forma destacada en la República Federal de Alemania⁹⁴, y en Francia⁹⁵. Esta acción abstracta de inconstitucionalidad, con cierta aplicación en el Derecho constitucional latinoamericano, debe conside-

⁹¹ Cfr. L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale ed opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli Editores, 1992.

⁹² Cfr. F. LUCHAIRE, *Le Conseil Constitutionnel*, Paris, Economica, 1980, pp. 106-144.

⁹³ Cfr. H. FIX FIERRO, «La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad», *Ars Iuris*, México, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 13, especial sobre reforma judicial, 1995, pp. 114-117.

⁹⁴ Cfr. L. MEZZETTI, *op. cit.*, *supra* nota 91. Este autor considera que la jurisprudencia constitucional alemana se ha originado de manera predominante debido a los impulsos que provienen de la oposición, pp. 62-69; J.-C. BÉGUIN, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne*, Paris, Economica, 1982, pp. 64-78.

⁹⁵ Cfr. en la obra de L. FAVOREU y L. PHILIP, *Les grandes décisions de Conseil Constitutionnel*, 7.ª ed., Paris, Sirey, 1993, puede observarse el porcentaje importante de instancias introducidas por los diputados y senadores de oposición contra las leyes aprobadas por mayoría, antes de su promulgación.

rarse como un instrumento importante para otorgar garantías jurídicas a la oposición, a fin de que pueda participar más activamente en las decisiones políticas de gobiernos, según el principio de la «oposición política garantizada»⁹⁶.

148. Esta garantía constitucional se encuentra regulada en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal; así como en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional (arts. 1.º a 9.º, y 59 a 73), y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (arts. 4.º, 7.º, 10, fracción I, y 184)⁹⁷.

149. De acuerdo con los preceptos citados, se encuentran legitimados para interponer la acción abstracta el equivalente al 33 por 100 de los integrantes de la Cámara de Diputados; de la Cámara de Senadores; de la Asamblea de Representantes (a partir de las reformas de 1996 al art. 122 constitucional, ahora Legislativa) del Distrito Federal así como de las legislaturas de los Estados. También se ha otorgado legitimación al procurador general de la República, el cual está facultado para actuar como parte en la tramitación de esta acción, en virtud de la atribución *ex officio* que le confiere el párrafo 3.º del apartado A) del artículo 102 constitucional.

150. Sin embargo, esta legitimación se ha ampliado por reformas constitucionales de 1996 y en 2006. En el primer caso, se admitió la impugnación de las leyes electorales por medio de la citada acción abstracta de inconstitucionalidad, otorgando legitimación exclusivamente a las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos, de acuerdo con la naturaleza de su registro [arts. 105, fracción II, inciso f) de la Constitución y 62 de su Ley Reglamentaria, reformados por decretos legislativos publicados los días 22 de agosto y 22 de noviembre de 1996, respectivamente]. Este precepto fundamental dispone, además, que «la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo».

151. El 14 de septiembre de 2005 se adiciona el inciso G) a la fracción II del artículo 105 constitucional, en la que se otorga legitimación a las Comisiones de Derechos Humanos. Por una parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede impugnar leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como tratados internacionales que vulneren los derechos humanos previstos en la Constitución federal. Por otra parte, se otorga también legitimación a los organismos protectores de los derechos humanos para impugnar leyes expedidas por los congresos locales y también a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para impugnar leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁹⁸.

152. Una de las principales particularidades de la acción abstracta de inconstitucionalidad consiste en que se requiere para su procedencia una vota-

⁹⁶ Cfr. P. DE VEGA, G. DE VERGOTTINI y J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, pp. 104 y ss., 220 y ss.

⁹⁷ Vid. también, entre otros, el Acuerdo General 7/2008, del Pleno de la Suprema Corte, *op. cit.*, *supra* nota 67; así como el Reglamento Interior de la Suprema Corte de 1 de abril de 2008.

⁹⁸ Sobre esta reforma, *vid.* los trabajos contenidos en C. ASTUDILLO y M. CARBONELL (coords.), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM-CNDH, 2007.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

ción calificada para declarar la invalidez con efectos generales hacia el futuro, es decir, se requiere necesariamente de por lo menos ocho (de once) votos. En caso de existir mayoría simple, no producirá efectos particulares, como acontece en determinados supuestos en las controversias constitucionales, sino que deberá declararse improcedente la acción y archivarse el asunto. Esta exigencia de la mayoría calificada ha sido criticada por la doctrina y existen propuestas para suprimirla⁹⁹.

153. Por último, debemos destacar que esta garantía constitucional, si bien fue planteada en pocas ocasiones en los primeros años de instauración, se aprecia un incremento considerable de las demandas especialmente en los últimos años: 1995 (1), 1996 (10), 1997 (10), 1998 (17), 1999 (41), 2000 (40), 2001 (35), 2002 (26), 2003 (26), 2004 (30), 2005 (39), 2006 (59), 2007 (171) y 2008 (134), lo que da un total de 625 (1995-2008) y un promedio de 44,64 acciones de inconstitucionalidad por año. No debe perderse de vista que en realidad en una misma demanda de acción de inconstitucionalidad pueden impugnarse numerosos preceptos de normas generales (incluso porciones normativas), lo que origina que la sentencia pueda tener en realidad múltiples resoluciones con diversos contenidos y efectos¹⁰⁰. Un ejemplo paradigmático lo constituye la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 (impugnando la mal llamada «Ley de Medios», en realidad modificaciones a diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión), en la cual cada uno de los nueve resolutivos tuvieron votaciones, contenidos y efectos diferentes¹⁰¹.

G) Las garantías constitucionales en materia electoral

154. Las dos principales garantías constitucionales en materia electoral son el *juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos* y el *juicio de revisión constitucional electoral*, regulados actualmente en el artículo 99, fracciones IV y V, de la Constitución federal, así como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuya competencia corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

155. 1) *El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos* fue introducido como mecanismo paralelo al juicio de amparo debido a las reformas constitucionales y legales de 1996. Tiene por objeto la impugnación de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país (arts. 41, fracción V, y 99, fracción V), teniendo un desarrollo jurisprudencial importante desde su instauración hasta la fecha.

156. La jurisprudencia tradicional de la Suprema Corte que se inició en el siglo XIX hizo la distinción entre los derechos civiles y los de carácter político,

⁹⁹ Cfr. J. BRAGE CAMAZANO, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, 2.ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 350-352.

¹⁰⁰ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO y E. FERRER MAC-GREGOR, *Las sentencias de los Tribunales Constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2009.

¹⁰¹ Un análisis de esta peculiar sentencia, con múltiples resoluciones, puede verse en E. FERRER MAC-GREGOR y R. SÁNCHEZ GIL, *Efectos y contenidos de las sentencias en acción de inconstitucionalidad. Análisis teórico referido al caso «Ley de Medios»*, México, UNAM, 2009 (en prensa).

inspirada en la separación del Derecho público norteamericano entre *civil rights* y *political rights*, pero se confundió a los primeros con las garantías individuales o derechos del hombre, y por ello se consideró que los derechos políticos no podían ser objeto de tutela a través del juicio de amparo¹⁰².

157. Este criterio tradicional dio lugar a la controversia entre las ideas de J. M.^a IGLESIAS sobre la incompetencia de origen¹⁰³, de acuerdo con las cuales el artículo 16 de la Constitución de 1857, que al establecer la exigencia de que todo acto de afectación a los particulares debería emanar de una autoridad competente, comprendía el origen legítimo de la misma autoridad¹⁰⁴, e I. L. VALLARTA, quien al asumir posteriormente la presidencia de la Suprema Corte entre mayo de 1878 y el 21 de noviembre de 1882 combatió de manera decidida la tesis anterior (la que, al ser aplicada de manera extrema por el propio Iglesias como anterior presidente de la misma Corte, determinó el desconocimiento de las elecciones presidenciales de 1876, en las que obtuvo el triunfo S. LERDO DE TEJADA, por considerar el propio VALLARTA que la legitimidad se refería a la persona, al individuo nombrado para el cargo público respectivo, y la competencia establecida por el citado artículo 16 de la carta federal de 1857 tenía relación con la entidad calificada como autoridad, ya que la propia legitimidad tenía un carácter político, y por ello debía suponerse y prescindirse de ella para examinar únicamente la cuestión jurídica, de si cabe en el círculo de atribuciones de una autoridad determinada expedir una orden que afectara a un habitante de la República. Este último fue el criterio que adoptó la Suprema Corte a partir de su decisión del 23 de agosto de 1878, en el juicio de amparo solicitado por el destacado jurista y político L. GUZMÁN, y es el que ha predominado hasta la actualidad, debido a la redacción similar del artículo 16 de la Constitución federal de 1917¹⁰⁵.

158. A partir de entonces, la Suprema Corte ha evitado la decisión de cuestiones políticas en los juicios de amparo, aun cuando se ha pronunciado en forma muy restringida sobre algunas de estas cuestiones en los muy escasos asuntos en que ha conocido de controversias constitucionales con anterioridad a la reforma de 1995, o al realizar investigaciones de acuerdo con el artículo 97 constitucional¹⁰⁶. Esta cautela de nuestro más alto tribunal se explica por la trascendencia que durante muchos años tuvo en Latinoamérica la tesis de la Corte Suprema federal norteamericana, que se autolimitó en lo que calificó como *political questions*¹⁰⁷, pero que ha modificado paulatinamente para considerar

¹⁰² Sobre la doctrina y jurisprudencia norteamericana de su época acerca de la separación entre las cuestiones jurídicas y las políticas, *vid.* I. L. VALLARTA, *El juicio de amparo y el Writ of Habeas Corpus*, México, Imprenta de J. J. Terrazas, 1896, pp. 126-170

¹⁰³ *Cfr.* J. M.^a IGLESIAS, *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, México, Imprenta de León y White, 1874. Este trabajo fue reproducido con estudio preliminar de S. OÑATE en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 30, abril-junio de 1946, pp. 257-295.

¹⁰⁴ *Cfr.* J. MOCTEZUMA BARRAGÁN, *José María Iglesias y la justicia electoral*, *op. cit.*, nota 78, pp. 81-166.

¹⁰⁵ *Cfr.* I. L. VALLARTA, *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, edición de Antonio de J. Lozano, 1894, pp. 78-80; H. FIX-ZAMUDIO, «Ignacio Luis Vallarta, la incompetencia de origen y los derechos políticos», *A cien años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, 1994, pp. 19-39. Esa es la tesis de jurisprudencia todavía vigente, núm. 983, «Incompetencia de origen», *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1988, segunda parte, tesis comunes al pleno y la salas, t. II, p. 1595.

¹⁰⁶ *Cfr.* M. GONZÁLEZ AVELAR, *La Suprema Corte y la Política*, *op. cit.*, nota 70, pp. 31-74.

¹⁰⁷ *Cfr.* B. SCHWARTZ, *Los poderes del Gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, trad. de J. J. DE OLLOQUI LABASTIDA, México, UNAM, 1996, t. I, pp. 576-579; Ch. EVANS HUGHES,

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

como justiciables cuestiones que anteriormente se estimaban de naturaleza estrictamente política, como las de carácter electoral, aun cuando siempre por conducto de una controversia judicial¹⁰⁸.

159. Lo cierto es que en México esta evolución no se ha realizado, especialmente por lo que se refiere a la tutela de los derechos políticos consagrados en nuestra Constitución federal por conducto del juicio de amparo, ya que hasta hoy se aplica la anacrónica tesis de jurisprudencia, actualmente superada de manera definitiva, y que todavía establece: «*Derechos políticos. Improcedencia*. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales»¹⁰⁹.

160. Es indiscutible que los derechos políticos son derechos humanos, como lo demuestran las Constituciones contemporáneas, así como los tratados internacionales de derechos humanos. Nuestra carta fundamental también los consagra y los ha incrementado de manera paulatina, especialmente en materia electoral¹¹⁰, por lo que se ha superado definitivamente el criterio decimonónico de confundir los derechos humanos con las llamadas «garantías individuales», que constituyen sólo un sector, el de los llamados «derechos civiles», frente a la amplitud actual de los derechos de la persona humana.

161. La doctrina señala que el antecedente inmediato del juicio para la protección de los derechos político-electorales se encuentra en la llamada apelación ciudadana, regulada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) con anterioridad a la reforma de 1996¹¹¹, que podía plantearse ante el anterior Tribunal Federal Electoral por los ciudadanos afectados por las decisiones del Instituto Federal Electoral responsable de la inscripción, cuando se hubiesen declarado improcedentes las solicitudes de los propios afectados para corregir los supuestos en los que no se les hubiese expedido oportunamente la credencial de elector con fotografía, o bien no hubieran aparecido en las listas nominales de electores de los distritos de su domicilio, o bien se les hubiese excluido o incluido indebidamente en dichas listas (art. 151 de dicho Código). Dicha apelación podía interponerse tanto por los ciudadanos como por los partidos políticos, cuando hubiesen sido afectados, tanto en el lapso entre dos elecciones [art. 292, incisos b) y c) anterior] o bien en el periodo electoral [art. 295, inciso b)], por lo que es evidente que coincide en varios aspectos con el juicio de protección que se analiza¹¹².

162. 2) Por lo que hace al *juicio de revisión constitucional electoral*, no tiene antecedentes en el ordenamiento mexicano, siendo introducido en la reforma

La Suprema Corte de los Estados Unidos, trad. de R. MOLINA PASQUEL y V. HERRERO, 2.^a ed., México, FCE, 1971, pp. 56-58; C. LANDA ARROYO, «Justicia constitucional y *political questions*», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 4, Madrid, CEPC, 2004, pp. 365-374.

¹⁰⁸ K. LOEWENSTEIN, «La función política del Tribunal Supremo de los Estados Unidos», *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 133, enero-febrero de 1964, pp. 5-39.

¹⁰⁹ Tesis 623, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1988, segunda parte, tesis comunes al pleno y a las salas, t. II, p. 1,061.

¹¹⁰ Cfr. H. FIX FIERRO, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2.^a ed., México, UNAM, 2006.

¹¹¹ R. SALGADO TERRAZAS, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, t. II, México, Ángel Editor, 2006, pp. 1576 y ss.

¹¹² S. GARCÍA RAMÍREZ, «La apelación en el contencioso electoral», *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral-UNAM, 1992, pp. 53-117.

de agosto de 1996, en el artículo 99, fracción IV, constitucional y reglamentada en la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el objeto de establecer la posibilidad de combatir la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones definitivas y firmes las autoridades electorales de las entidades federativas¹¹³. Debe tenerse en consideración que no existe otro procedimiento por el cual pudiesen combatirse los actos concretos de las autoridades electorales locales que infrinjan directamente la Constitución federal, ya que, como hemos dicho, no procede el juicio de amparo, según la jurisprudencial tradicional.

163. En efecto, de acuerdo con lo establecido por la ley de la materia, esta garantía constitucional sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, pero siempre que se satisfagan determinados requisitos, cuyo incumplimiento determinará que se deseche de plano el medio de impugnación respectivo. En tal virtud, el citado ordenamiento exige que los actos o resoluciones combatidos tengan, en primer lugar; el carácter de definitivos y firmes; que violen algún precepto de la Constitución federal; que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y factibles antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y finalmente, que se hubiesen agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales pudieran haberse modificado, revocado o anulado.

164. Estas dos garantías constitucionales ha sido objeto de una nutrida e importante jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Incluso, recientemente las Salas (Superior y Regionales) de este Tribunal recuperaron la facultad de control judicial de las leyes electorales, es decir, la posibilidad de la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución federal en los casos concretos sometidos a su competencia, debido a la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007 (art. 99 constitucional).

165. Esta posibilidad de control difuso constitucional de leyes en materia electoral ya lo venía realizando el Tribunal Electoral con anterioridad a que el Pleno de la Suprema Corte resolviera, el 23 de mayo de 2002, la contradicción de tesis 2/2000, entre los criterios de la Sala Superior¹¹⁴ y la tradicional jurisper-

¹¹³ En la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa presidencia que sirvió de base a las reformas constitucionales de agosto de 1996, se estableció que: «...al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución Federal y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional. Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental, atentan contra el Estado de Derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas...».

¹¹⁴ Cfr. la tesis «Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tiene facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales» (*Informe Anual de Labores 1997-1998*).

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

dencia de nuestro más alto tribunal¹¹⁵. Las jurisprudencias por contradicción de tesis establecidas por la Suprema Corte (obligatorias para el Tribunal Electoral) negaron las facultades de este tribunal para conocer problemas derivados de la constitucionalidad de leyes electorales¹¹⁶, interpretando de manera restrictiva el artículo 105 constitucional, al considerar que la única vía para impugnarlas era la prevista en ese artículo a través de la diversa garantía de la acción de inconstitucionalidad¹¹⁷. Criterios jurisprudenciales superados por la reforma constitucional referida de 2007, lo que permitirá un mayor dinamismo jurisprudencial por parte del Tribunal Electoral y lo confirma como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de la acción de inconstitucionalidad (art. 105, fracción II, constitucional), y como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

H) Responsabilidad patrimonial del Estado

166. La última garantía constitucional en este breve recorrido histórico, se consagra con motivo de la reforma al artículo 113, *in fine*, de la Ley Fundamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2002. Esta reforma produjo también la modificación de la denominación del título V de la misma Constitución, que actualmente se intitula: «De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado». La previsión constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, con carácter de objetiva y directa, en realidad fue producto de una evolución legislativa.

167. El concepto de la responsabilidad patrimonial del Estado con motivo de su actividad, particularmente la de carácter administrativo pero también en las otras ramas del poder público, se desarrolló muy lentamente y con muchas dificultades y obstáculos debido a la resistencia de las autoridades gubernamentales de cubrir los daños ocasionados por la prestación de los servicios públicos. Recientemente se ha llegado a la superación de la teoría de la culpa que prevaleció durante mucho tiempo y al reconocimiento en numerosos ordenamientos contemporáneos de la responsabilidad objetiva y directa, como ha sucedido en México a partir de la reforma citada, en virtud del marcado predominio del criterio del riesgo o de la titularidad de la actividad potencialmente creadora de daños¹¹⁸.

¹¹⁵ Cfr. las tesis 73 y 74/1999, cuyos rubros son: «Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución» y «Control judicial de la Constitución. Es atribución exclusiva del poder judicial» (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, t. X, agosto de 1999, pp. 5 y 18).

¹¹⁶ Cfr. tesis 26/2002, cuyo rubro es: «Tribunal electoral del poder judicial de la federación. Si resuelve respecto de la inconstitucionalidad de una norma electoral o se aparta de un criterio jurisprudencial sustentado por la suprema corte de justicia de la nación respecto a la interpretación de un precepto constitucional, infringe, en el primer caso, el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal, y en el segundo, el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, junio de 2002, p. 83).

¹¹⁷ Leyes electorales. La única vía para impugnarlas es la acción de inconstitucionalidad (novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, junio de 2002. Tesis: PJ 25/2002, p. 81).

¹¹⁸ Cfr. J. LEGUINA VILLA, *La responsabilidad civil de la administración pública*, 2.^a ed., Madrid, Tecnos, 1983, p. 31.

168. En nuestro país predominó en la legislación de carácter civil la responsabilidad indirecta y subsidiaria del Estado de acuerdo con el principio de la culpa de los agentes de los organismos públicos. En efecto, se conservó por muchos años el criterio civilista de la culpa en el artículo 1.928 del Código Civil para el Distrito Federal y aplicable en toda la República en materia federal con vigencia a partir de 1932 (si bien recientemente se han separado dichos ámbitos y se ha expedido uno para el propio Distrito Federal), que establecía la responsabilidad subsidiaria del Estado por la conducta ilícita de sus agentes (calificados a partir de la reforma constitucional y legal de 1982 como servidores públicos), por lo que era preciso entablar un juicio civil ordinario contra dichos agentes y sólo si eran insolventes se podía demandar al Estado, lo que produjo en la práctica, en virtud de la gran dilación y las enormes dificultades que tenían que superar los reclamantes, en la irresponsabilidad casi absoluta del Estado frente a los particulares.

169. En el año de 1994 se advierte un pequeño avance en cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado, al modificarse el mencionado artículo 1.928 del Código Civil Federal, para introducir en el actual artículo 1.927 el concepto de responsabilidad solidaria del propio Estado, pero siempre que se tratara de la conducta ilícita (culposa o dolosa) de los servidores públicos, lo que significó un cambio muy modesto, ya que se situó todavía dentro del concepto tradicional civilista de la culpa, y por tanto sin una repercusión real significativa. El cambio de mayor trascendencia, dentro de esta tímida evolución de las reformas de 1994, consistió en la reforma de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (del Gobierno Federal y el del Distrito Federal) de 1982, en cuanto se adicionó el artículo 77 bis de dicho ordenamiento, en el cual se dispuso que cuando, después de seguirse un procedimiento administrativo disciplinario a un servidor público por denuncia de particulares, se comprobara la culpabilidad de dicho agente y se acreditaran daños patrimoniales, el afectado podía acudir a la dependencia, entidad, o a la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública), para que el organismo público respectivo estableciera directamente la obligación de indemnizar y realizara, en su caso, la liquidación correspondiente.¹¹⁹

170. En el mismo año de 1994 se incluyó en el artículo 2.º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el concepto de responsabilidad patrimonial del Estado para integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando no se estableció una partida económica real bajo ese concepto en dicho presupuesto. Esta disposición inspiró al Código Financiero del Distrito Federal que incluye la responsabilidad del Estado en el Presupuesto de dicha Entidad Federativa, lo que se relaciona con el artículo 17 del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, el cual establece el derecho a los habitantes del propio Distrito a ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos respectivos, pero tiene el inconveniente de remitir este derecho a las «leyes aplicables», con lo cual se diluye la citada responsabilidad.

171. El trascendental avance se dio con la referida reforma constitucional de 2002, al establecerse en el artículo 113 de la normativa fundamental, que:

¹¹⁹ Con la expedición de la Ley de la Responsabilidad Administrativa de la Administración, estos preceptos fueron trasladados al artículo 33 de este último ordenamiento.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

«La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause a los bienes o derechos de los particulares, *será objetiva y directa*. Los particulares tendrán derecho a indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes»¹²⁰.

172. La ley reglamentaria de dicho precepto, denominada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, fue expedida el 31 de diciembre de 2004 (un año después del plazo señalado en el único transitorio de la reforma constitucional, que establecía dos años). Los legisladores federales tomaron en gran parte el excelente anteproyecto elaborado por el doctor Á. CASTRO ESTRADA desde la publicación de su tesis doctoral en 1977¹²¹, la que ha revisado agregando propuestas de modificaciones a varios preceptos para lograr la congruencia con las reformas constitucionales¹²².

173. Esta ley establece con claridad que la responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es *objetiva y directa*, y que la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones que establece el propio ordenamiento y las disposiciones legales a que la misma hace referencia. La propia ley establece un criterio muy claro de lo que debe entenderse como *actividad administrativa irregular del Estado*, al considerar como tal aquella que *cause daños a los bienes y derechos de los particulares cuando los mismos no tengan obligación jurídica de soportarlos, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica que justifique como legítimo el daño de que se trate*.

174. Otro aspecto que merece nuestra atención es el segundo párrafo del artículo 2.º, relativo a la aplicación de las disposiciones de la Ley Reglamentaria que comentamos, para el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que nuestro país reconoció expresamente su competencia contenciosa de acuerdo con la declaración de 15 de diciembre de 1998, así como respecto a las recomendaciones que dirija a nuestro país la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones, si las mismas son aceptadas por el Gobierno mexicano (ya que entonces se convierten en obligatorias). El tercero y último párrafo del mismo artículo 2.º precisa que la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones respectivas deberán llevarse a cabo por el ente público federal que ha sido declarado responsable, y lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda. Estas normas deben considerarse como un notorio avance, si tomamos en consideración que son escasos los gobiernos latinoamericanos que han regulado el procedimiento para hacer efectivos dichos fallos y recomendaciones, no obstante el creciente predominio en el ámbito interno del Derecho internacional de los derechos humanos.

¹²⁰ Cfr. Á. CASTRO ESTADA, *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2002, *passim*.

¹²¹ Cfr. Á. CASTRO ESTRADA, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997, pp. 496-506.

¹²² Cfr. *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, *op. cit.*, *supra* nota 116, pp. 287-302; con sentido crítico de la reforma, *vid.* J. C. MARÍN, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2004.

5. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EN EL ÁMBITO TRANSNACIONAL

175. Una visión completa de este breve estudio histórico sobre el desarrollo de las garantías constitucionales implica también referirnos, aunque sea brevemente, a su dimensión local y transnacional. La primera, como consecuencia natural del sistema federal previsto en el artículo 40 de la Constitución federal, que implica el establecimiento de garantías constitucionales para la protección de las constituciones en las entidades federativas, en el marco de los principios establecidos en el Pacto Federal. El segundo, debido a la ratificación del Estado mexicano en mayo de 1981 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como el sometimiento expreso de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica, en diciembre de 1998, que permite que conozca de los supuestos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución federal¹²³.

176. 1) Por lo que hace a las *garantías constitucionales en el ámbito de las entidades federativas*, debe destacarse que durante el siglo XIX hubo un desarrollo importante y original del constitucionalismo local. Las primeras constituciones en las entidades federativas bajo la vigencia de la Constitución federal de 1824 establecieron, en algunos casos, el «juicio político», el planteamiento de la «duda de constitucionalidad» (que resolvía el propio Congreso) y el «delito grave» por infracciones a la Constitución. El propio juicio de amparo, como moderna garantía constitucional, tuvo su origen en la Constitución del Estado de Yucatán de 1841 (*vid. supra* párrafo 125), previéndose también en la segunda mitad de ese siglo una incipiente consagración en la protección de los derechos fundamentales vía judicial (Constituciones del Estado de Tabasco de 1857 y de Campeche en 1861) y la regulación de la controversia constitucional (Constitución de Morelos de 1878)¹²⁴.

177. Sin embargo, la efectividad de estas garantías fue prácticamente nula y durante el siglo XX las reformas a las Constituciones locales tendieron a la uniformidad, al incorporar de manera refleja las reformas a la actual Constitución federal de 1917. La posibilidad de la impugnación de las resoluciones de los jueces locales a través del sector denominado amparo judicial, como evolución posterior de la institución en su concepción originaria de protección de los derechos fundamentales, ha impedido el desarrollo y efectividad de las garantías constitucionales en las entidades federativas. En la práctica, cualquier sentencia definitiva pronunciada en segunda instancia por los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, puede ser sujeto de revisión por los tribunales de la federación, lo que ha provocado la centralización al ámbito de la competencia federal de los problemas genuinos del constitucionalismo local.

¹²³ La aceptación del Estado mexicano de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es de 16 de diciembre de 1998 y la publicación del decreto en el *Diario Oficial de la Federación* aparece el 24 febrero de 1999 (con fe de erratas del 25 de febrero).

¹²⁴ Cfr. M. GONZÁLEZ OROPEZA y E. FERRER MAC-GREGOR (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, *passim*.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

178. Un avance en su desarrollo sistemático tiene lugar con la introducción en todas las entidades federativas en el procedimiento no jurisdiccional para la protección de los derechos humanos, como consecuencia de la reforma constitucional a nivel federal al artículo 102, apartado B), estableciéndose organismos similares a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (*vid. supra* párrafos 138-144).

179. Sin embargo, puede considerarse que es a partir de las reformas integrales a la Constitución del Estado de Veracruz de 2000 cuando se inicia el desarrollo del *Derecho procesal constitucional local*¹²⁵. La introducción de garantías constitucionales locales se ha desarrollado, en una primera etapa, en los primeros años (2000-2004)¹²⁶. Un avance significativo para su viabilidad y desarrollo posterior, tuvo lugar cuando la Suprema Corte de Justicia, por mayoría de votos, aceptó la procedencia de estos instrumentos de carácter local, al resolver el 9 de mayo de 2002 las controversias constitucionales (15, 16, 17, 18/2000)¹²⁷, presentadas por varios Ayuntamientos del Estado de Veracruz que demandaron, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto de reforma integral a la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del *juicio para la protección de derechos humanos*, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, se invade la esfera competencial de los tribunales de la federación, específicamente por lo que hace al juicio de amparo federal¹²⁸.

180. Además del caso veracruzano, pionero en la materia, deben destacarse las reformas a las Constituciones de Tlaxcala (2000), Coahuila (2001), Guanajuato (2001), Chiapas (2002), Quintana Roo (2003), Estado de México (2004), Nuevo León (2004) y Querétaro (2008), donde se advierte, con mayor o menor precisión, una sistematización de las garantías constitucionales y donde se han expedido leyes que regulan los diversos instrumentos de control de la constitucionalidad local.

181. La tendencia más marcada en este desarrollo, es la incorporación de las *controversias constitucionales* (por las cuales se resuelven los conflictos esta-

¹²⁵ Esta expresión fue acuñada por primera vez en el año 2002, para referirse al nuevo sector del Derecho procesal constitucional que «comprende el estudio de los distintos instrumentos encaaminados a proteger ya no a las constituciones federales o nacionales, sino a los ordenamientos, constitucionales o estatutos de los Estados, provincias o comunidades autónomas»; *cfr.* E. FERRER MAC-GREGOR, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, *op. cit.*, nota 23, pp. 53-54. Expresión y sector aceptado por cierto sector de la doctrina contemporánea, *vid.*, por ejemplo, D. CIENFUEGOS SALGADO (coord.), *Estudios de Derecho procesal constitucional local*, Torreón, Laguna, 2008.

¹²⁶ *Cfr.* C. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México. Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004; E. FERRER MAC-GREGOR, «Derecho procesal constitucional local (La experiencia en cinco Estados: 2000-2004)», en M. CARBONELL (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2004, pp. 457-482.

¹²⁷ Estas controversias constitucionales fueron presentadas por los ayuntamientos del municipio de la Antigua (15/2000), municipio de Córdoba (16/2000), municipio de Tomatlán (17/2000) y municipio de San Juan Rodríguez Clara (18/2000), todos del Estado de Veracruz.

¹²⁸ *Cfr.* tesis aislada XXXIII/2002, cuyo rubro es: «Controversia Constitucional. La facultad otorgada a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave para conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, previsto en la Constitución política de esa entidad federativa, no invade la esfera de atribuciones de los tribunales de la federación, pues aquél se limita a salvaguardar, exclusivamente, los derechos humanos que establece el propio ordenamiento local».

tales tanto de competencia como de atribución) y las *acciones de inconstitucionalidad*, que pueden ser promovidas por las minorías de los órganos legislativos, tanto de la Entidad como de los municipios y en algunos supuestos incluso por los gobernadores, procurador del Estado, comisiones locales de Derechos Humanos y Universidades públicas estatales.

182. Existen otras garantías constitucionales locales como el amparo local (Chihuahua, Tlaxcala y Veracruz), la cuestión de inconstitucionalidad (Chiapas, Coahuila y Veracruz), las acciones de inconstitucionalidad por omisión legislativa (Chiapas, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Coahuila), el control previo de inconstitucionalidad de leyes o de opinión previa (Coahuila y Zacatecas), hasta un control difuso expresamente reconocido por la Constitución de Coahuila en el que cualquier juez ordinario puede desaprobar de oficio una ley estatal para el caso concreto, en términos de lo previsto en el artículo 133 de la Constitución federal, pudiendo el Tribunal Superior de Justicia revisar la resolución. El conocimiento de todas estas garantías queda a cargo de diversas magistraturas constitucionales locales, ya sea a través de los plenos de los tribunales superiores de justicia o bien por auténticas jurisdicciones constitucionales especializadas, como Salas Constitucionales (Veracruz, Quintana Roo y el Estado de México), incluso por un Tribunal Constitucional (Chiapas)¹²⁹.

183. Algunas de estas garantías constitucionales han tenido cierto tipo de desarrollo en la práctica, si bien con poca efectividad. Esto se debe, por una parte, a que ha sido aceptado el amparo judicial federal ante los Tribunales Colegiados de Circuito. Consideramos que la procedencia del amparo judicial federal en estos casos debería limitarse, de tal suerte que por regla general se dejaran como instancias definitivas a las magistraturas constitucionales locales y sólo por excepción procediera la vía del amparo judicial cuando se requiera fijar criterios relevantes, lo cual podría lograrse a través de una facultad de atracción.

184. Asimismo, convendría limitar la procedencia de la controversia constitucional federal, ya que en la actualidad la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha extendido la procedencia de esta vía para conocer de violaciones indirectas a la constitución federal (de mera legalidad), lo que ha significado la resolución de problemas que incumben en realidad a las constituciones de las entidades federativas¹³⁰.

185. 2) La *dimensión transnacional de las garantías constitucionales*, se establece con el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, Esto significa una doble garantía en la protección de los derechos fundamentales, debido a que además de las garantías constitucionales en el ámbito interno que hemos analizado a lo largo del presente estudio, se abre una instancia

¹²⁹ Una visión esquemática de las garantías y magistraturas constitucionales locales, puede consultarse en E. FERRER MAC-GREGOR, «La regulación de los mecanismos de control constitucional en las entidades federativas (esbozo comparativo)», en M. GONZÁLEZ OROPEZA y E. FERRER MAC-GREGOR, *La justicia constitucional en las entidades federativas*, op. cit., nota 124, pp. 1053-1102.

¹³⁰ Cfr. la tesis jurisprudencial 98/99, del pleno de la Suprema Corte, cuyo rubro es «Controversia constitucional. El control de la regularidad constitucional a cargo de la suprema corte de justicia de la nación, autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la constitución federal».

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

subsidiaria y reforzada a nivel regional, a manera de un «proceso de amparo internacional»¹³¹.

186. El desarrollo acelerado de la responsabilidad internacional del Estado mexicano, debido al creciente predominio del Derecho internacional en nuestro ámbito interno, especialmente del Derecho internacional de los derechos humanos, condujo a que nuestro país reconociera, por conducto de su colaboración en la Organización de los Estados Americanos, la labor de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, que inició sus actividades en el año de 1960. Posteriormente nuestro Gobierno ratificó y el Senado aprobó en mayo de 1981 la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual incorporó la citada Comisión y creó la Corte Interamericana, sometiéndose expresamente a la jurisdicción contenciosa de este tribunal internacional el 16 de diciembre de 1998, lo que implica la obligación de nuestro país de cumplir las *recomendaciones* de la Comisión¹³² y las *sentencias* de la Corte Interamericanas¹³³.

187. Si bien es verdad que las recomendaciones de la Comisión no son imperativas por sí mismas, debe considerarse que adquieren carácter obligatorio si nuestro Gobierno las acepta expresamente, pero aún cuando no exista este reconocimiento, en todo caso debe analizarlas y tomarlas en consideración. En efecto, de acuerdo con la Corte Interamericana en varias resoluciones¹³⁴, ha considerado que de conformidad con la regla de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el vocablo «recomendaciones» usado por la Convención Americana debe ser apreciado de acuerdo con su sentido corriente, pero en virtud del principio de buena fe consagrado en el mismo artículo 31.1, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de la Comisión Interamericana, que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos que tiene como función la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio, de acuerdo con la Carta de la OEA, artículos 52 y 111¹³⁵.

188. Cuando la Corte Interamericana resuelve a través del procedimiento contencioso o jurisdiccional (y no en su carácter meramente consultivo), la sen-

¹³¹ Cfr. los trabajos previstos en el «Capítulo cuarto», denominado «Amparo internacional», en la obra de H. FIX-ZAMUDIO y E. FERRER MAC-GREGOR (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa-UNAM-Fundación Konrad Adenauer, 2006, pp. 945-1220.

¹³² Cfr. M.^a del M. MONRROY GARCÍA y F. SÁNCHEZ MATUS, *Experiencia de México ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, México, Miguel Ángel Porrúa-Fundación Konrad Adenauer, 2007.

¹³³ En general, resulta de gran utilidad la obra de S. GARCÍA RAMÍREZ (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2 tomos, México, UNAM, 2006-2008.

¹³⁴ Entre otras, vid. el *Caso Loayza Tamayo*, resuelto el 17 de septiembre de 1997, párrafo 80.

¹³⁵ Cfr. J. C. HITTERS, «¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (Control de constitucionalidad y control de convencionalidad)», en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-IIDPC, núm. 10, julio-diciembre de 2008, pp. 131-155; de este mismo autor, *Derecho internacional de los derechos humanos*, t. II, *Sistema Interamericano. El Pacto de San José, Costa Rica*, Buenos Aires, Ediar, 1993, pp. 392-393; de este mismo autor, y H. FAÚNDEZ LEDESMA, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, 2.^a ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, pp. 341-344.

tencia condenatoria que se dicte tiene con mayor claridad un grado de obligatoriedad, estableciendo la responsabilidad del Estado que cometió la violación. Estas sentencias tienen por objeto tutelar algún Derecho previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos o en sus protocolos adicionales, y si bien en un principio las sentencias eran de carácter declarativas, en la actualidad son frecuentes las resoluciones de naturaleza mixta, en las cuales también se condena a la reparación del daño a través de la indemnización correspondiente. El artículo 63.1 del Pacto de San José establece: «Cuando decida que hubo violación de un Derecho de libertad protegido en esta Convención, la Corte *dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su Derecho o libertad conculcados*. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se *reparen* las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el *pago de una justa indemnización* a la parte lesionada».

189. Las sentencias de la Corte Interamericana son plenamente obligatorios para los Estados que han reconocido su competencia contenciosa, como es el caso de México, en los términos del artículo 68.1 de la Convención Americana, el cual dispone que: «Los Estados Partes se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes [...]». Lo anterior significa que nuestro país debe cumplir de la manera más expedita posible las sentencias condenatorias de la propia Corte Interamericana y las reparaciones correspondientes, que pueden exigir indemnizaciones (*vid. supra* párrafo 174)¹³⁶.

190. El primer caso contencioso de México que conoció la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue resuelto el 3 de septiembre de 2004, declarando procedente la excepción *ratio temporis* opuesta por el Estado mexicano, debido a que los hechos ocurrieron con anterioridad al reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de esa Corte Interamericana, de tal manera que en realidad no hubo pronunciamiento de fondo¹³⁷.

191. Sin embargo, la primera sentencia parcialmente condenatoria al Estado mexicano se efectuó casi una década después del reconocimiento contencioso de la jurisdicción de la Corte Interamericana por el Estado mexicano. La sentencia fue dictada el 6 de agosto de 2008, en el *Caso Jorge Castañeda Gutman*, donde se declara la violación al Derecho de protección judicial consagrado en el artículo 25 de la propia Convención y la necesidad de completar la adecuación de su Derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que a través de dicho proceso constitucional se garantice a los ciudadanos de forma efectiva la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de la legislación electoral (*vid. supra* párrafo 117). Cabe aclarar que en realidad en cuanto al fondo del asunto,

¹³⁶ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, «La responsabilidad internacional del Estado en el contexto del sistema interamericano de protección de los derechos humanos», en la obra *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Memoria del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, México, UNAM, 2000, pp. 205-242.

¹³⁷ Cfr. J. U. CARMONA TINOCO, «El caso Martín del Campo Dodd vs. Estados Unidos Mexicanos, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Revista Latinoamericana de Derecho*, núm. 6, julio-diciembre de 2006, pp. 71-90.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

relativo al derecho político a ser elegido para un cargo de elección popular reconocido en el artículo 23.1.b) del Pacto, fue absuelto el Estado mexicano, ya que consideró la Corte Interamericana que tanto los sistemas construidos sobre la base exclusivamente de partidos políticos, como los que admiten candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención Americana, quedando en libertad el Estado de elegir entre ambas opciones conforme a su propio sistema y diseño constitucional¹³⁸.

6. PERSPECTIVAS DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

192. Como hemos visto en el presente estudio, la consagración de las garantías constitucionales en el ordenamiento mexicano se ha realizado de manera paulatina a lo largo de los casi doscientos años de vida independiente, con influencias externas, especialmente de los sistemas anglosajón, hispánico y francés de algunas de sus instituciones, pero también ha sido producto de una evolución interna prolongada conforme a las raíces de nuestra cultura jurídica, que han perfilado en la actualidad un *sistema integral de las garantías constitucionales*, que comprende también su dimensión en las entidades federativas, así como su proyección transnacional. Si bien este sistema tiene en la actualidad efectividad, se advierte la necesidad de su perfeccionamiento.

193. En cuanto al *derecho de amparo*, garantía constitucional por antonomasia, desde hace tiempo un sector importante de la doctrina mexicana insiste en su actualización, conforme a las tendencias contemporáneas del procesalismo científico y a la ciencia constitucional, teniendo en consideración su efectividad en la compleja realidad actual y también la evolución que ha experimentado la Suprema Corte de Justicia hacia su concepción material de Tribunal Constitucional.

194. En primer lugar, es necesario *ampliar su ámbito de protección a los derechos humanos previstos en los instrumentos internacionales* debidamente reconocidos por el Estado mexicano. En efecto, no obstante el desarrollo considerable del Derecho internacional de los derechos humanos, el juicio de amparo todavía se circunscribe formalmente a la protección de los derechos establecidos directamente en la Constitución. Si bien es cierto que en estricto sentido los derechos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos ya han sido incorporados a nuestro Derecho interno al ser ratificados y aprobados por el Gobierno federal, resulta importante reflejarlo en el texto normativo, para enfatizar que estos últimos derechos son también derechos internos, pero de fuente internacional, a fin de que no exista la menor duda de que pertenecen a nuestro ordenamiento jurídico y puedan ser invocados por los justiciables y gozar de la protección de los tribunales de la federación, lo que todavía no ocurre sino de manera esporádica.

195. En segundo lugar, resulta pertinente también *ampliar la legitimación activa* para la procedencia del juicio de amparo, lo cual implica superar el re-

¹³⁸ Debe advertirse que existen en la actualidad algunas causas en contra del Estado mexicano, en trámite ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como son los casos del *Campo Algodonero* (feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua) y *Rosendo Radilla Pacheco* (desaparición forzada de personas).

quisito tradicional que ha imperado, relativo al interés jurídico actual y directo apoyado en la existencia de un Derecho subjetivo, pues si bien en algunos momentos la propia jurisprudencia adoptó un criterio de mayor flexibilidad, resulta restrictivo para nuestra realidad contemporánea. Lo anterior podría lograrse mediante la incorporación del «interés legítimo», plenamente desarrollado en otros países y también en el nuestro, en particular en el Derecho administrativo, lo que se traduce en una fase intermedia entre el interés simple que fundamenta la acción popular y el Derecho subjetivo que restringe el acceso a la justicia constitucional, al requerir necesariamente un agravio personal y directo. El interés legítimo permitiría la protección de la esfera jurídica de los particulares, que son afectados en sus *derechos colectivos*, incluyendo aquellos que se conocen con la denominación de *intereses difusos*, debido a su especial situación frente al ordenamiento jurídico. Resulta paradójico que el interés legítimo se haya aceptado por la jurisprudencia de la Suprema Corte para los entes públicos en la vía de la controversia constitucional y todavía se mantenga en el juicio de amparo, garantía por excelencia de los particulares.

196. En tercer lugar, se advierte la necesidad de *ampliar el concepto de autoridad* para efectos del juicio de amparo. El concepto de autoridad pública ha evolucionado notablemente en los ordenamientos contemporáneos, inclusive en los latinoamericanos, en los cuales se ha venido ampliando de manera sustancial, ya que se distingue entre la autoridad pública en sentido propio y la autoridad para efectos de la tutela de los instrumentos jurídicos protectores de los gobernados, similares o equivalentes a nuestro juicio de amparo, inclusive con la posibilidad de incluir dentro de esta noción de autoridad a sectores sociales en situación de preeminencia, que en la compleja sociedad grupal de nuestra época pueden afectar la esfera jurídica de los particulares, inclusive con mayor intensidad que algunas autoridades públicas en sentido propio. La doctrina ha calificado a este sector tutelar como la protección de los derechos fundamentales en las relaciones entre los particulares (*Drittwirkung* en la doctrina alemana).

197. En cuarto lugar, debería establecerse un *procedimiento especial* para regular de manera más efectiva al sector del juicio de amparo conocido como «amparo de la libertad» (*vid. supra* párrafo 81), que representa en realidad la garantía constitucional del *habeas corpus*, presente en las demás constituciones iberoamericanas de manera diferenciada al amparo. En la actualidad la integridad y libertad personales se protegen a través del procedimiento genérico que regula el denominado juicio de amparo indirecto, cuya competencia en primer grado corresponde a los jueces de Distrito.

198. En quinto lugar, también sería deseable una mejor regulación de lo que incorrectamente se ha venido llamando «suspensión del acto reclamado» (en realidad medidas o providencias cautelares o precautorias), figura que tiene una gran importancia para la eficacia del juicio de amparo. Si bien se ha avanzado en los años recientes a través de la incorporación en la jurisprudencia de la teoría de la *apariencia del buen Derecho* (apreciación preliminar de la existencia de un derecho), lo que implica en ciertos supuestos otorgar a la providencia cautelar efectos parcialmente restitutorios, que un sector de la doctrina ha llamado como «amparo provisional», lo cierto es que todavía falta modificar el procedimiento para hacerlo más ágil y efectivo, además de establecer reglas

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

más precisas en relación con las medidas precautorias en el juicio de amparo en materia penal, por tratarse de la tutela de la libertad personal, procurando en todo caso el equilibrio entre el interés de la sociedad, el del indiciado y el de la víctima del delito.

199. En sexto lugar, que constituye la innovación de mayor importancia y trascendencia, es el relativo a la *declaración general de inconstitucionalidad*¹³⁹ y *de interpretación conforme*, lo cual implica la modificación parcial del principio de la desaplicación de las normas generales en los casos concretos, de acuerdo con la tradicional *fórmula Otero*. Existe una corriente importante en la doctrina contemporánea mexicana de revisar el principio de la relatividad de las sentencias de amparo, para implementar la declaración general de inconstitucionalidad en el amparo contra normas generales, sin que suponga la supresión total de los efectos particulares, que puede subsistir en cierto sector de la impugnación de las disposiciones legislativas, ya que ambos sistemas no son incompatibles, sino que pueden combinarse como lo demuestran las experiencias de Derecho comparado, inclusive latinoamericanas.

200. La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo contra normas legislativas descansa en dos argumentos esenciales: *a)* la aplicación exclusiva de los efectos particulares en la impugnación de normas generales infringe uno de los principios básicos del Estado democrático de Derecho, que se apoya en el principio de la igualdad de los gobernados ante la ley, el que se vulnera con la subsistencia de disposiciones normativas que han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, ya que si bien algunas personas o entidades que cuentan con recursos económicos pueden acudir al asesoramiento de abogados distinguidos para que interpongan oportunamente la demanda de amparo respectiva, el resto de la población, que es el más numeroso, no cuenta con ese asesoramiento, por lo que está obligada a cumplir con el ordenamiento contrario a la carga federal. La declaración general, que se traduce en la invalidez de las normas inconstitucionales, impide que se aplique en perjuicio del grupo mayoritario de gobernados, y por ello se ha impuesto el régimen de la declaración general (que por otra parte no tiene carácter absoluto), en una gran parte de los ordenamientos contemporáneos;

201. *b)* Al dictarse las sentencias caso por caso, apoyadas en los mismos razonamientos e inclusive en jurisprudencia obligatoria cuando se trata de la impugnación de normas generales en el juicio de amparo, complica de manera extrema la labor de la Suprema Corte de Justicia, que ha provocado incluso la expedición de acuerdos generales, con objeto de encomendar a los tribunales colegiados de circuito la resolución de los juicios de amparo en revisión contra normas generales, respecto de las cuales ya se hubiera establecido jurisprudencia obligatoria por la propia Corte. No debe perderse de vista que debido a las reformas constitucionales de 1988 y 1995 (*vid. supra* párrafos 77-78), la Suprema Corte de Justicia se ha venido transformando de un tribunal predomi-

¹³⁹ Al momento de terminar la redacción de este trabajo, se aprobó por la Cámara de Diputados una reforma constitucional al art. 107 constitucional, pendiente de aprobación por la Cámara de Senadores, donde se adopta la declaratoria general de inconstitucionalidad (por mayoría calificada de ocho votos), sólo en materia fiscal cuando se trate de un proceso de amparo colectivo. *Vid. supra* nota 44.

nantemente con funciones de casación, a un organismo jurisdiccional especializado en la solución de conflictos constitucionales, con lo cual se recuperó su función esencial de intérprete último de la carta federal y desde esa perspectiva ya realiza declaraciones generales de inconstitucionalidad a través de las diversas garantías de la acción abstracta de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

202. El instrumento denominado *interpretación conforme* tiene su origen en la doctrina y la jurisprudencia alemanas con el nombre original de *verfassungskonforme Auslegung des Gesetzes*, que ha sido utilizada con diversas denominaciones por los Tribunales Constitucionales contemporáneos, debido a que resuelve un problema que se plantea con la declaración general de inconstitucionalidad, en cuanto que sólo se acude a esta declaración cuando no es posible realizar una interpretación armónica de las normas generales impugnadas con los valores, principios y normas fundamentales, es decir, cuando la contradicción entre las disposiciones legislativas y la constitución es insalvable.

203. Con excepción al procedimiento específico para regular la libertad personal, los seis aspectos anteriores han sido incorporados al Proyecto de nueva Ley de Amparo¹⁴⁰, elaborado hace tiempo por varios juristas mexicanos y avalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pendiente todavía de aprobación por el Congreso de la Unión desde el año 2004, en el que fue presentado como iniciativa por varios Senadores de diversos partidos políticos.

204. Por otra parte, en relación al *procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia*, a que se refiere el artículo 97, párrafo 2.º, de la Constitución federal, se advierte innecesaria esta institución en la actualidad, ya que los motivos que se expresaron en la exposición de motivos del proyecto de constitución presentado el primero de diciembre de 1916 por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro, no tienen sustento en nuestros días. En efecto, las violaciones de los derechos humanos cuentan hoy con organismos no jurisdiccionales (*Ombudsman*), que pueden realizar las investigaciones objetivas que en su época consideraron necesarias nuestros constituyentes, al encomendarse estas investigaciones a las comisiones de derechos humanos conforme el artículo 102, apartado B), de la Constitución. Además, los dictámenes finales de la investigación no tienen fuerza vinculante al no constituir propiamente una actividad jurisdiccional, lo que debilita y aleja a la Suprema Corte de Justicia en su calidad material de Tribunal Constitucional que le fue otorgada por las reformas constitucionales de 1994. La experiencia demuestra que no ha tenido una práctica constante, sino muy esporádica y sin resultados significativos, lo que aconseja la supresión de esta institución, como incluso se propone en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial*¹⁴¹.

205. En cuanto al *juicio de responsabilidad política*, parece recomendable corregir el grave error cometido en las reformas constitucionales y legales de

¹⁴⁰ Una explicación detallada de este proyecto legislativo y de la consecuente reforma constitucional, puede verse en A. ZALDÍVAR LELO DE LARREA, 2.ª ed., *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2004, *passim*.

¹⁴¹ Cfr. *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 402.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

1982 al título cuarto de la Constitución, específicamente en el artículo 110, con objeto de limitar el juicio político a los titulares de los poderes públicos, de acuerdo con la enumeración correcta que establece el artículo 111 constitucional. Además, debido a la equivocación en que incurrió el Constituyente de Querétaro de proteger excesivamente al presidente de la República, lo que hace prácticamente imposible su enjuiciamiento, por lo que sería recomendable volver a la redacción del artículo 103 de la Constitución de 1957, con la finalidad de incluir como motivo de responsabilidad política del presidente de la República, las violaciones a la Constitución, pero con la sustitución de «expresas», por la de «graves», y con la supresión de la referencia a las infracciones a la libertad electoral, ya que la regulación de las instituciones electorales ha sido incorporada a la propia ley fundamental.

206. En cuanto a las perspectivas de nuestro sistema nacional y local de organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, estimamos debe lograrse cada vez mayor autonomía, inclusive de carácter constitucional, como ya se estableció para la Comisión Nacional en la reforma de 1999, pero no sólo desde la perspectiva normativa, sino también en la realidad política, con el apoyo de los órganos de gobierno, que deben vigilar que las autoridades cumplan satisfactoriamente con las recomendaciones que se les formulan, ya que las comisiones por sí solas, sin el soporte decidido de los tres órganos de gobierno, tanto en la esfera federal como local, no se encuentra en posibilidad de lograr el cumplimiento de sus recomendaciones. Particularmente, debe incrementarse la meritoria labor de divulgación de los derechos humanos, por medio de constantes cursos, congresos y simposios, así como de publicaciones. Debe destacarse que estas actividades han sido constantes, especialmente en la Comisión Nacional, y han aumentado de manera evidente todo lo relativo a la enseñanza y a las publicaciones, que constituyen un acervo considerable, especialmente en los últimos años.

207. En cuanto al desarrollo de las *garantías constitucionales en las entidades federativas*, es de esperar que continúe su expansión a través de reformas a las constituciones locales, conforme al dinamismo experimentado desde el año 2000 y como una renovación del constitucionalismo social en este siglo XIX. Convendría, sin embargo, meditar y ponderar cuidadosamente por los congresos legislativos locales su diseño, ya que se trata de instrumentos novedosos que deben ser examinados de acuerdo con la experiencia de los que ya se han implantado en la presente década y según su grado de efectividad, articulación y armonización con las garantías constitucionales a nivel federal.

208. Por último, debido a la importancia creciente del Derecho internacional de los derechos humanos y su vinculación con nuestro ordenamiento interno, es de esperarse que en los próximos años se incremente de manera progresiva la actividad en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, de tal manera que se utilice con mayor dinamismo la garantía transnacional de estos derechos. Especialmente si consideramos el carácter obligatorio y vinculante de las sentencias de la Corte Interamericana, que en ocasiones se olvida que forma parte de nuestro *sistema de garantías constitucionales*, que progresivamente se ha establecido a lo largo de estos dos siglos de agitada y en ocasiones tormentosa vida independiente de nuestra nación mexicana.

7. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

209. Con independencia de la bibliografía que hemos citado en el presente estudio, se estima conveniente señalar a manera de orientación general y básica de esta compleja temática sobre las garantías constitucionales, la siguiente:

- AAVV: *A cien años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, 1994.
- BURGOA ORIHUELA, I.: *Diccionario de Derecho constitucional, garantías y amparo*, 8.ª ed., México, Porrúa, 2005.
- *El juicio de amparo*, 42.ª ed., México, Porrúa, 2008.
- CAPPELETTI, M.: *La justicia constitucional (Estudios de Derecho comparado)*, trad. de H. FIX-ZAMUDIO, México, UNAM, 1987.
- CARBONELL, M., y SALAZAR, P. (eds.): *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005.
- CARPIZO, J.: *La Constitución mexicana de 1917*, 14.ª ed., México, Porrúa, 2004.
- *Propuestas sobre el Ministerio Público y la Función de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa-IMDPC, 2005.
- *Derechos humanos y Ombudsman*, 4.ª ed., México, Porrúa, 2008.
- CARPIZO, J.; COSSÍO DÍAZ, J. R., y FIX-ZAMUDIO, H.: «La jurisdicción constitucional en México», en GARCÍA BELAUNDE, D., y FERNÁNDEZ SEGADO, F. (eds.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 745-804.
- CASTRO Y CASTRO, J. V.: *Garantías y amparo*, 14.ª ed., México, Porrúa, 2006.
- *El artículo 105 constitucional*, 6.ª ed., México, Porrúa, 2008.
- COSSÍO DÍAZ, J. R.: *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002.
- *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008.
- COSSÍO DÍAZ, J. R., y PÉREZ DE ACHA, L. M. (comps.): *La defensa de la constitución*, 2.ª ed., México, Fontamara, 2000.
- FERRAJOLI, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de P. ANDRÉS IBÁÑEZ y A. GREPPI, 3.ª ed., Madrid, Trotta, 2004.
- FERRER MAC-GREGOR, E. (coord.): *Derecho procesal constitucional*, 5.ª ed., México, Porrúa, 2006, 4 tomos.
- *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de Derecho comparado*, 4.ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2007.
- *Derecho procesal constitucional. Origen científico (1928-1956)*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- FERRER MAC-GREGOR, E., y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, A. (coords.): *La ciencia del Derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, México, UNAM-Marcial Pons-IMDPC, 2008, 12 tomos.
- FIX FIERRO, H.: *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2.ª ed., México, UNAM, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, H.: *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, México, UNAM, 1968.
- *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas-UNAM, 1982.
- *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, 2.ª ed., México, CNDH, 2001.
- *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3.ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2005.
- *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 3.ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2005.
- FIX-ZAMUDIO, H. y COSSÍO DÍAZ, J. R.: *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 3.ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

X. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: 200 AÑOS

- FIX-ZAMUDIO, H., y FERRER MAC-GREGOR, E. (coords.): *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa-UNAM-Fundación Konrad Adenauer, 2005.
- FIX-ZAMUDIO, H., y VALENCIA CARMONA, S.: *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4.^a ed., México, Porrúa-UNAM, 2005.
- GONZÁLEZ OROPEZA, M., y FERRER MAC-GREGOR, E. (coords.): *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- JELLINEK, G.: *Teoría general del Estado*, México, Oxford University Press, 1999 (edición facsimilar).
- KELSEN, H.: «La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)», trad. de la versión francesa de 1928 por R. TAMAYO Y SALMORÁN, revisión y «nota preliminar» por D. GARCÍA BELAUNDE, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 10, julio-diciembre, México, Porrúa, 2008, pp. 3-46.
- NORIEGA CANTÚ, A.: *Lecciones de amparo*, 8.^a ed., México, Porrúa, 2004, 2 tomos.
- TENA RAMÍREZ, F.: *Leyes fundamentales de México (1808-2005)*, 24.^a ed., México, Porrúa, 2005.
- *Derecho constitucional mexicano*, 39.^a ed., México, Porrúa, 2007.
- OROZCO ENRÍQUEZ, J. J.: *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- Revista Iberoamericana de Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-IIDPC, núms. 1-10, 2004-2008.
- RABASA, E.: *El artículo 14. Estudio constitucional*, publicado conjuntamente con *El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, 7.^a ed., México, Porrúa, 2000 (facsimilar).
- REYES, R.: *La defensa de la Constitución. Los recursos de inconstitucionalidad y de amparo*, Madrid, Espasa Calpe, 1934.
- VALADÉS, D.: *El control del poder*, 2.^a ed., México, Porrúa-UNAM, 2000.
- VALLARTA, I. L.: *Obras Completas*, 6.^a ed., México, Porrúa, 2005.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, A.: *Hacia una nueva Ley de Amparo*, 2.^a ed., México, Porrúa-UNAM, 2004.

Ciudad Universitaria, 31 de marzo de 2009