

CAPÍTULO CUARTO

EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL MEXICANO

I. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES MEXICANAS

111. Si aplicamos los conceptos anteriores al ordenamiento mexicano, podemos afirmar que está en vías de formación una nueva disciplina; es decir, el *derecho procesal constitucional mexicano*, que tiene por objeto el análisis científico de las garantías constitucionales establecidas por la carta fundamental vigente de 1917, con sus numerosas reformas posteriores.⁹⁰

112. Sin embargo, es preciso aclarar que nuestra ley suprema todavía conserva la denominación tradicional de garantías constitucionales como equivalente a la de los derechos fundamentales consagrados en la misma carta federal. El capítulo I del título primero de la Constitución federal se denomina todavía “De las garantías individuales” (artículos lo. a 29). Los cursos que se imparten en las escuelas y facultades de derecho mexicanas, incluyendo la UNAM, se califican de “garantías individuales y sociales”,⁹¹ que se refieren al estudio de los derechos fundamentales, pero todavía con un criterio tradicional, pues no comprenden los consagrados en los pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos que han sido ratificados y aprobados en los términos del artículo 133 constitucional

⁹⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 107-109.

⁹¹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 28 ed., México, Porrúa, 1996, y Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1996.

(ver *supra*, párrafo 80) y que, por lo mismo, ya forman parte del ordenamiento interno mexicano.⁹²

113. Sin embargo, se abre paso la tendencia hacia el análisis sistemático de nuestros instrumentos de tutela de las normas constitucionales y, desde este punto de vista, consideramos que pueden señalarse como las más importantes las siguientes garantías constitucionales, cuyo conjunto integran lo que puede calificarse de *derecho procesal constitucional mexicano*: A) El juicio político (artículo 110); B) Las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I); C) La acción abstracta de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II); D) El procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97, párrafos segundo y tercero); E) El juicio de amparo (artículos 103 y 107); F) El juicio para protección de los derechos político-electorales (artículo 99, fracción V); G) El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV); H) Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos, inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman* (artículo 102, apartado B). Todos estos preceptos corresponden a la Constitución federal.

II. EL JUICIO POLÍTICO

114. Éste se inspira en cierta medida en el *impeachment* de la Constitución de Estados Unidos de 1787 (artículo I, sección III, inciso c), de acuerdo con el cual corresponde al Senado federal el enjuiciamiento de los altos funcionarios de los tres órganos del gobierno, por infracciones de tipo político, especialmente a la Constitución federal. La consecuencia del fallo condenatorio únicamente implica la destitución e inhabilitación del responsable. Posteriormente, si su conducta está tipificada penalmente, puede ser sometido a un proceso ante los tribunales ordinarios.⁹³

92 Cfr. Tapia Hernández, Silverio (comp.), *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*, 2a. ed., Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1994.

93 Cfr. González Oropeza, Manuel, "La responsabilidad política en el derecho constitucional americano", *Anuario Jurídico*, XI, México, UNAM, 1984, pp. 459-489.

115. Estos mismos principios, con algunas variantes, fueron establecidos en las Constituciones federales de 1857 (artículos 103-105) y la vigente de 1917 (artículo 111 del texto original, actual 110). Nos concretaremos a examinar el sistema vigente, ya que sería complicado señalar las modificaciones que se realizaron a partir de la citada Constitución anterior.

116. No obstante lo anterior, es preciso hacer mención previa de los lineamientos establecidos en el artículo 111 del texto original aprobado por el Constituyente de Querétaro, ya que, de acuerdo con el mismo, que sigue con variantes el modelo norteamericano, 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, pero sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común (en el artículo 103 de la carta de 1857). El titular del Ejecutivo federal, además de estas infracciones, podía ser acusado por violación expresa 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 constitucional*".⁹⁴

117. 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

⁹⁴ Cfr. González Bustamante, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, México, Botas, 1946, y Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982 (publicado antes de la reformas constitucionales de diciembre de ese año), pp. 313-498.

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 período, de acuerdo con la gravedad de la infracción. Si la conducta del responsable estaba tipificada como delito en leyes penales, podía ser sometido a un proceso ante los tribunales ordinarios competentes.⁹⁵

118. 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 sustituyó a la enumeración de los altos funcionarios señalados expresamente en el anterior artículo 108 (ver *supra*, párrafo 116) 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". 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.

119. De manera inconsistente con los principios básicos del juicio político, el cual ha sido regulado en la mayoría de las legislaciones contemporáneas con el objeto de establecer un enjuiciamiento especial o un procedimiento previo para el procesamiento de los *altos funcionarios* del Estado; es decir, los

⁹⁵ Cfr. García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, 5a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 776-818.

titulares de los poderes públicos, a los cuales se dota de *inmunidad procesal relativa* para evitar que puedan ser entorpecidos en sus funciones por acusaciones temerarias o notoriamente infundadas, el actual artículo 110 señala que pueden ser sometidos al citado juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión; los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los magistrados de la sala superior del Tribunal Electoral; los consejeros de la Judicatura Federal; los secretarios del Despacho; los jefes de departamento administrativo; los diputados a la Asamblea del Distrito Federal; el jefe de gobierno del Distrito Federal; el procurador general de la República; y el procurador general de Justicia del Distrito Federal; el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Hasta ahí la enumeración resulta correcta de acuerdo con los principios del juicio político. Pero el citado precepto agrega, además a los magistrados de circuito y jueces de distrito, a los jueces y magistrados del fuero común del Distrito Federal; a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, pero, lo que es más grave, también a los titulares de *empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos*. No obstante las mencionadas reformas de 1994 y 1996 (ver *supra*, párrafo anterior), en las cuales se tuvo la posibilidad de corregir el grave error que señalamos, éste se mantuvo inalterado.

120. La confusión entre los organismos públicos descentralizados y las empresas o fideicomisos públicos se deriva de una desafortunada modificación de 1981 al artículo 90 de la carta federal, que incorporó una concepción notoriamente errónea de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1977, y por ello ese precepto fundamental dispone que "*la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida al Congreso*" (que precedió a dicha modificación constitucional). Este texto ha propiciado una lamentable confusión entre los citados organismos descentralizados, que sí forman parte de la administración, con las empresas y los fideicomisos públicos que carecen del ca-

rácter de autoridad, y sólo son fiscalizados por las verdaderas autoridades administrativas.

121. Además de lo anterior, el mencionado artículo 110 constitucional extiende el juicio político, como lo hacía pero en forma más limitada el 111 anterior (ver *supra*, párrafo 116), a los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales por "violaciones graves a esta Constitución y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales" (esto último excede, en nuestra opinión, a la responsabilidad política), pero en este caso "la declaración de responsabilidad [hecha en segunda instancia por el Senado federal] será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para el ejercicio de sus funciones y procedan como corresponda". En cuanto al presidente de la República, el texto actual del artículo 108 reitera el precepto original en el sentido de que "durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".

122. Por otra parte, y de acuerdo con el modelo estadounidense, el párrafo tercero del actual artículo 110 establece que "las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público".

123. Consideramos que el juicio político, de acuerdo con las diversas modalidades que se advierten en las legislaciones contemporáneas, posee el propósito esencial de evitar los enjuiciamientos indebidos de los titulares de los poderes públicos que puedan afectar sus funciones y, por otra parte, sancionar las *infracciones a la Constitución* que puedan cometer dichos altos funcionarios, cuya comprobación implica su destitución, inhabilitación y, en su caso, las sanciones establecidas en las leyes penales. En cuanto al ordenamiento mexicano, podemos aplicar dichos lineamientos, si tomamos en consideración las infracciones constitucionales que pueden originar el juicio político, establecidas por los artículos 6o. y 7o. de la Ley de Responsabilidades (de los empleados y funcionarios de los go-

biernos federal y del Distrito Federal) de diciembre de 1982, que coinciden casi literalmente con las leyes de responsabilidades anteriores de 1939 y 1979, artículos 13 y 3o., respectivamente.

124. El citado artículo 6o. dispone que "es procedente el juicio político, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior [enumerados por el artículo 110 constitucional antes mencionado], redunden en *perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho*". A su vez, el artículo 7o. de dicha Ley de Responsabilidades determina en su parte conducente y de manera específica

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: I. *El ataque a las instituciones democráticas*; II. *El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal*. III. *Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales [aquí se emplea el término "garantías", en su sentido tradicional de derechos fundamentales, ver supra, párrafo 89]*; IV. *El ataque a la libertad de sufragio*; V. *La usurpación de atribuciones*; VI. *Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma, o a la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones*; VII. *Las omisiones de carácter grave en los términos de la facción anterior*; y VIII. *Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal [...]*.

III. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

125. Esta garantía constitucional, también con antecedentes en la Constitución federal de Estados Unidos (artículo III, sección 2), se encuentra actualmente consagrada por el artículo 105, fracción I, de la carta federal, desarrollada por el título II, artículos 10-58 de 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 1995.

126. Para comprender la regulación actual, resulta conveniente analizar brevemente esta institución en el texto original del citado artículo 105 constitucional, tal como fue aprobado

por el Constituyente de Querétaro y reglamentado por las diversas leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación, y finalmente en el artículo 11, fracciones 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, y la Ley de Planeación de 5 de enero de 1983.

127. De acuerdo con estos preceptos, se otorgaba al Tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad de resolver en única instancia las controversias a que se refieren los preceptos anteriormente mencionados. Según las citadas fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1988, el Tribunal en pleno era competente para conocer de los conflictos que podían suscitarse entre dos o más entidades federativas; entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos; de las controversias que se suscitaban por leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal; de los que surgieran entre una entidad federativa y la Federación y, finalmente, aquellos en los que la Federación fuese parte, cuando a juicio del mismo Tribunal en pleno se considerasen de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del procurador general de la República.

128. Este instrumento procesal tenía por objeto garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las entidades federativas señaladas en la carta federal. Durante la etapa que va de 1917 a diciembre de 1994, en que se reformó y adicionó sustancialmente, como se verá más adelante (ver *infra*, párrafo 134), 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.

129. 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, y que se atribuye al Senado de la República. Este procedimiento es equivalente a la institución regulada por las cartas de otros ordenamientos latinoamericanos de carácter federal como las leyes fundamentales de Argentina y Brasil (artículos 6o. y 34-36, 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 poseen 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.

130. 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 de 27 de diciembre de 1978, que tampoco limitó de manera adecuada las amplias facultades discrecionales del Senado federal.⁹⁶

131. Con excepción de los conflictos en que la Federación figuraba como parte⁹⁷ (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 este instrumento constitucional, si se toma 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 de la República 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

⁹⁶ Cfr. González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983, especialmente pp. 159-272.

⁹⁷ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, "¿Cuándo la Federación es parte en una controversia?", *Lex*, México, octubre de 1995, pp. 10-13.

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").

132. No obstante que en las mencionadas leyes de Coordinación Fiscal y de Planeación (ver *supra*, párrafo 126) hicieron el intento de revivir dicho instrumento de protección, en sus respectivas materias, de las normas constitucionales que regulan las competencias de la Federación y de los estados, no se presentaron entonces, ni tampoco hasta la fecha, litigios de esta naturaleza ante la Suprema Corte de Justicia, por lo que puede afirmarse que la citada garantía constitucional había caído en desuso.⁹⁸ En la reforma constitucional publicada el 25 de octubre de 1993 al citado artículo 105, 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.

133. Pocos meses antes de la sustancial modificación al mencionado artículo 105 constitucional de diciembre de 1994, que mencionaremos 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 mismos.⁹⁹

134. En la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, se introdujeron importantes modificaciones al texto anterior del citado artículo 105, pues, además de ampliar de manera considerable el ámbito de las citadas controversias

⁹⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 90, pp. 134-137.

⁹⁹ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 86, mayo-agosto de 1996, pp. 447-466.

constitucionales, comprendidas en la fracción I del mismo precepto, se adicionó una fracción II, en la cual se reguló, como una novedad, la acción abstracta de inconstitucionalidad, que examinaremos más adelante (ver *infra*, párrafos 152-167). Ya señalamos que las citadas controversias constitucionales se desarrollaron por la ley publicada el 11 de mayo de 1995.¹⁰⁰

135. Las posibilidades de controversia previstas por este precepto en su texto reformado en 1995, de acuerdo con las acertadas reflexiones del distinguido tratadista mexicano José Ramón Cossío,¹⁰¹ pueden comprenderse en 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 órdenes jurídicos por la constitucionalidad o la legalidad de normas generales o de actos; es decir, los surgidos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de

¹⁰⁰ Cfr. Carpizo, Jorge; Cossío Díaz, José Ramón, y Fix-Zamudio, Héctor, "La jurisdicción constitucional en México", en García Belaúnde, Domingo, y Fernández Segado, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson-Ediciones Jurídicas-Editorial Jurídica Venezolana-Editorial Jurídica E. Esteva, 1997, pp. 771-775; Arteaga Nava, Elisur, "Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Melgar Adalid, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995, pp. 71-94; García Castillo, Tonatíuh, *La defensa de la Constitución. El artículo 105 y el juicio constitucional*, México, ASBE, 1997, pp. 115-121; Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, "El artículo 105 constitucional y sus reformas", *Excelsior*, México, 1^a a 5 de octubre de 1995, primera sección; Fix Fierro, Héctor, "La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994", *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1996, pp. 41-57, y Cossío Díaz, José Ramón, y Pérez de Acha, Luis Manuel, "Análisis comparativo entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad", en Cossío Díaz, José Ramón, y Pérez de Acha, Luis Manuel (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1996.

¹⁰¹ Cossío Díaz, José Ramón, "Artículo 105", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997, t. II, pp. 1,059-1,067.

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 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).

136. La determinación de las entidades públicas legitimadas de manera activa o pasiva en lo que se refiere a las controversias constitucionales está regulada por el artículo 10 de la citada Ley Reglamentaria, el cual dispone que será actor aquél que promueva la controversia, en demanda dirigida contra quien "[...] hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia", y tercero perjudicado (en realidad, interesado), el orden u órgano que pudiera resultar afectado con la sentencia. Además, el párrafo tercero del apartado A) del artículo 102 constitucional dispone que el procurador general de la República deberá intervenir en todas estas controversias a efectos de representar el interés social y debe entenderse que lo hace para la defensa del orden constitucional.

137. De acuerdo con lo dispuesto por el precepto constitucional, las controversias constitucionales pueden referirse a actos concretos o bien a disposiciones normativas generales de cualquier naturaleza, por lo que la frase "disposiciones generales" establecida por el propio precepto debe entenderse en sentido material; es decir, que comprende leyes, reglamentos y tratados internacionales, e inclusive preceptos constitucionales; pero, en este último supuesto, sólo por violaciones de carácter estrictamente formal.¹⁰² Sin embargo, la misma disposi-

102 Así se ha consagrado en varios ordenamientos latinoamericanos. Como ejemplo podemos citar la acción constitucional colombiana, que desde la Constitución anterior de 1886, reformada en 1910, y por supuesto la actual de 1991 que, en su artículo 241, fracción I, dispone que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, de acuerdo con las funciones respectivas, entre las cuales se encuentra la de "decidir

ción fundamental mexicana estableció la prohibición de que las citadas controversias constitucionales pudieran plantearse respecto de leyes o actos que se refieran a la materia electoral, sin que en nuestro concepto dicha prohibición se apoye en un fundamento sólido, pues el posible temor de que se politice el conflicto carece de justificación, si se toma en cuenta que el examen que debe hacer la Suprema Corte es de carácter exclusivamente jurídico.

138. El conocimiento y resolución de las controversias constitucionales corresponde a la Suprema Corte de Justicia en pleno, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10, fracción I de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mayo de 1995. Dichas controversias se tramitan por conducto de un procedimiento específico que, como hemos señalado, está regulado por los artículos 12 a 50 de la Ley Reglamentaria respectiva. Lo anterior constituye un adelanto respecto de la regulación anterior de las controversias constitucionales, sobre las cuales no existía un procedimiento especial, por lo que en las escasas oportunidades en que se plantearon dichos conflictos, la Suprema Corte aplicaba las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.¹⁰³

sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos [legislativos] reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación". Cfr. para el desarrollo de esta institución en el ordenamiento anterior, Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 61, pp. 136-138; respecto de la regulación actual, Sáchica, Luis Carlos, *Nuevo constitucionalismo colombiano*, 10a. ed., Santa Fe de Bogotá, Temis, 1992, pp. 323-324, y Henao Hidrón, Javier, *Panorama del derecho constitucional colombiano*, 8a. ed., Santa Fe de Bogotá, Temis, 1992, pp. 291-292.

103 Al respecto, la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base para las reformas constitucionales de diciembre de 1994, estableció: "por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa, será necesaria la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria. Los complejos problemas técnicos que habrán de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares. De ahí que la reforma prevea la conveniencia de que sea una ley reglamentaria de esta disposición constitucional

139. Según el artículo 25 de la Ley Reglamentaria, los plazos para presentar la demanda son: primero, tratándose de actos, treinta días a partir del siguiente al que surta sus efectos la resolución reclamada o al que se haya tenido conocimiento o que el reclamante se ostente sabedor de tales actos; segundo, cuando se impugnan normas generales, treinta días siguientes a la fecha de su publicación o en la que se produzca el primer acto de aplicación, y tercero, tratándose de conflictos de límites, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma o de la realización del acto que los origine.

140. La tramitación puede sintetizarse en las siguientes etapas: primera, el presidente de la Suprema Corte designará a un ministro de la misma a fin de que instruya el procedimiento y formule el proyecto de sentencia (artículo 34 de la Ley Reglamentaria); segunda, de no existir causales notorias de improcedencia, se emplaza a la parte demandada para que en el plazo de treinta días rinda su contestación y se corra traslado a las otras partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga (artículo 26); tercera, el ministro instructor fijará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas (artículo 29), pero no se admite la de posiciones confesionales (artículo 31), sin perjuicio de que el mismo magistrado instructor pueda decretar otros medios de convicción para mejor proveer (artículo 35); cuarta, desahogada la audiencia, el instructor someterá el proyecto de resolución al Tribunal en pleno (artículo 36).

141. En cuanto a las medidas precautorias o cautelares, el ministro instructor podrá decretar la suspensión de oficio o a petición de parte del acto que motivare el conflicto hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva que ponga fin a la controversia, siempre que no se pongan en peligro la seguridad, la economía nacional o las instituciones fundamentales

la que preceptúe su cabal aplicación". El artículo primero de la citada Ley Reglamentaria establece que: "a falta de disposición expresa se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles". Esto significa que este ordenamiento es supletorio en la tramitación tanto de las controversias constitucionales como de las acciones abstractas de inconstitucionalidad.

del orden público, o se afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudieren obtenerse con el otorgamiento de dicha suspensión. De acuerdo con las reglas generales de las providencias cautelares, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión en tanto no se dicte sentencia firme, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente (artículos 15 a 18 de la Ley Reglamentaria).¹⁰⁴

142. El artículo 41 de la Ley Reglamentaria dispone que la sentencia definitiva debe contener la fijación de las normas generales o de los actos materia de la controversia y, en su caso, la valoración de las pruebas conducentes, los preceptos en que se funde, las consideraciones del fallo, sus alcances y efectos, los puntos resolutivos y, de ser necesario, el plazo en que la parte condenada debe realizar una actuación. La propia ley establece también la obligación para la Suprema Corte de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y de examinar en su conjunto las razones de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada (artículo 35), además de suplir, en todos los casos, la deficiencia de la demanda, la contestación, los alegatos o los agravios (artículo 40). Los dos últimos preceptos se inspiran en la institución denominada "suplencia de la queja", establecida por los artículos 107, fracción II de la carta federal, 76 bis y 79 de la Ley de Amparo, de acuerdo con el principio general de derecho procesal *iura novit curia*; o sea, que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes no lo invoquen o lo hagan de manera incorrecta.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Cfr. Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, pp. 55-111.

¹⁰⁵ Sobre la suplencia de la queja en el juicio de amparo, cfr. Chávez Camacho, Armando, "La suplencia de la queja", *Jus*, México, núm. 67, febrero de 1944, pp. 82-194; Castro, Juventino V., *La suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo*, México, Jus, 1953; Serrano Robles, Arturo, "La suplencia de la queja cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales", *Problemas Jurídicos de México*, México, Jus, 1953; Trueba Olivares, Alfonso, et al., *La suplencia de la queja en el juicio de amparo*, México, Cárdenas, 1977; Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo", en Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, pp.

143. Por lo que se refiere a los fallos que declaren la inconstitucionalidad de disposiciones generales, tanto el artículo 105, fracción I de la Constitución federal como el 42 de la Ley Reglamentaria establecen una situación peculiar, ya que, tratándose de resolución de controversias que versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la citada fracción I del precepto constitucional,¹⁰⁶ la resolución respectiva tendrá también efectos generales sólo cuando *hubiese sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos*. En todos los demás casos, por ejemplo cuando un estado o un municipio impugnen una norma general federal, la resolución tendrá únicamente efectos entre las partes.¹⁰⁷

144. El problema es de mayor profundidad, ya que el criterio de sujetar los efectos generales de una sentencia de inconstitucionalidad que se refiere a la invalidez de disposiciones también generales a una votación calificada, además en un porcentaje tan alto, como lo es de ocho votos de entre once magistrados, nos parece un error grave que sin duda afectará la eficacia de este instrumento de garantía constitucional. En efecto, en una materia tan compleja como lo es una controversia sobre constitucionalidad de normas generales no debe exigirse una votación calificada. El ejemplo comparativo que conocemos se refiere a lo dispuesto por las Leyes Orgánicas del Tribunal de Garantías Constitucionales establecido por la Constitución peruana de 1979, de 19 de mayo de 1992 (número 23,385), y del Tribunal Constitucional en la ley fundamental

64-66. Por lo que respecta a la suplencia en las controversias constitucionales, *cfr.* Castro, Juventino V., *op. cit.*, nota 104, pp. 85-111.

¹⁰⁶ Dichas disposiciones se refieren a los conflictos de atribución; es decir, entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; entre aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; entre dos poderes de un mismo estado; o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, en ambos casos sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

¹⁰⁷ Véase Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 101, pp. 1,063-1,064.

de 1993, expedida el 23 de diciembre de 1994 y publicada el 10 de enero de 1995 (número 26,345).

145. En el artículo 8 del primer ordenamiento se requerían seis votos conformes del total de nueve magistrados para resolver una acción de inconstitucionalidad, y cinco para decidir los casos de *habeas corpus* y amparo. Si no se reunía ese número de votos, el citado Tribunal de Garantías Constitucionales anterior consideró que no podía dictar sentencia y, por tanto, no resolvía el caso ni a favor ni en contra. A estas "no sentencias", el propio Tribunal las bautizó como "pronunciamientos". Únicamente quince acciones de inconstitucionalidad se plantearon entre 1983 y 1992, de las cuales más de la tercera parte no fueron resueltas por la falta de los votos favorables mínimos, en tanto que un número mayor de sentencias se pronunciaron respecto de los recursos de casación interpuestos contra las resoluciones denegatorias de *habeas corpus* y amparo, ya que se requería un número de votos menos elevado.¹⁰⁸

146. Por lo que respecta a la regulación vigente del Tribunal Constitucional establecido por la Constitución peruana de 1993 (artículos 201-204), la Ley Orgánica del propio Tribunal, expedida en 1995, agravó la situación del ordenamiento anterior, ya que su artículo 4o. exige que, para resolver las acciones de inconstitucionalidad, se requiere el voto favorable al menos de seis magistrados sobre siete, que es el número de integrantes del citado Tribunal en lugar de los nueve del Tribunal de

¹⁰⁸ Respecto de la escasa actuación del tribunal establecido por la Constitución de 1979, *cfr.* Eguiguren Praeli, José, "Diez años de régimen constitucional en el Perú. 1980-1990", *Los retos de la democracia insuficiente*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1990, pp. 66 y ss.; Eguiguren Praeli, José, "El Tribunal de Garantías Constitucionales, las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad", *Lecturas sobre temas constitucionales*, núm. 7, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1991, pp. 48-58; Valle Riestra, Javier, "El fracaso de la Constitución", *Lecturas constitucionales andinas*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1992, pp. 20-23; Borea Odría, Alberto, *Las garantías constitucionales: habeas corpus y amparo*, Lima, Libros Peruanos, 1992, pp. 407-425, y Abad Yupanqui, Samuel, "La jurisdicción constitucional en la carta peruana de 1993: antecedentes, balances y perspectivas", *Una mirada a los Tribunales Constitucionales. Las experiencias recientes*, Lima, Comisión Andina de Juristas-Konrad Adenauer Stiftung, 1995, pp. 192-198.

Garantías Constitucionales anterior. Esto significa que si durante la vigencia de la carta anterior de 1979 fue muy reducido el número de estas acciones decididas por ese órgano jurisdiccional especializado, las perspectivas actuales son todavía más limitadas, y la doctrina estima que podrá suceder que nunca llegara a declararse la inconstitucionalidad de una disposición general. Pero, aun cuando esto ocurriera,¹⁰⁹ de todas maneras es muy difícil alcanzar un porcentaje tan elevado de votos favorables, si se toma en consideración que en los asuntos de mayor complejidad no es frecuente obtener una mayoría calificada, como lo demuestra la experiencia de otros tribunales constitucionales o de la Corte Suprema Federal de Estados Unidos.¹¹⁰

147. En la fracción I del artículo 105 constitucional y 45 de su Ley Reglamentaria se plantean dos hipótesis de los efectos en el tiempo de las sentencias de inconstitucionalidad, ya que, en primer lugar, tales efectos se producirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia, y en segundo término, dichos efectos no tendrán carácter retroactivo, con excepción de aquellos que se refieran a la materia penal. Por lo que concierne a la publicación de los fallos, el artículo 44 de la Ley Reglamentaria dispone que en todos los casos deberán las sentencias notificarse a las partes y publicarse de manera íntegra y conjuntamente con los votos particulares emitidos en el *Semanario Judicial de la Federación*, sin perjuicio

¹⁰⁹ El 29 de octubre de 1996, el mencionado Tribunal Constitucional dictó, con el voto de sus siete integrantes —con varios votos separados pero concurrentes—, una sentencia en la que declaró la inconstitucionalidad parcial de algunas disposiciones transitorias, complementarias y finales de la Ley 26,623, sobre el Consejo de Coordinación Judicial. Dicho fallo se transcribe en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios III*, Lima, Comisión Andina de Juristas-Konrad Adenauer Stiftung, 1996, pp. 230-240.

¹¹⁰ Cfr., sobre la situación actual del Tribunal Constitucional peruano, García Belaúnde, Domingo, "Garantías constitucionales en la Constitución peruana de 1993", y Danós Ordóñez, Jorge, "Aspectos orgánicos del Tribunal Constitucional", ambos en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 253-264, y 283-296, respectivamente; Revoredo Marsano de Mur, Delia, "Los retos actuales del Tribunal Constitucional", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios III, cit.*, nota 109, pp. 153-158, y Abad Yupanqui, Samuel B., *op. cit.*, nota 108, pp. 210-220.

de que, cuando el fallo declare la invalidez de normas generales, también deberá incluirse en el *Diario Oficial de la Federación* y, en su caso, en el órgano oficial de la entidad federativa en que tales normas se hubieran publicado.

148. El artículo 43 de la Ley Reglamentaria introduce una importante modificación al sistema de precedentes judiciales o de jurisprudencia obligatoria en el ordenamiento mexicano, al establecer que “las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias estimatorias y aprobadas por lo menos por ocho ministros serán obligatorias para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país, sean estos federales o locales”.

149. En cuanto al cumplimiento de las sentencias de inconstitucionalidad, la parte final del artículo 105 dispone que el incumplimiento o la repetición de los actos materia de la protección deberán ser resueltos por la Suprema Corte con apoyo en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la carta federal (relativos al juicio de amparo) que implican la separación inmediata del cargo de la autoridad remisa y su consignación directa ante el juez federal que corresponda para que se le procese por la comisión de un delito contra la administración de justicia. En estos supuestos también tiene la Suprema Corte la facultad de determinar el cumplimiento sustituto de la sentencia mediante el pago de daños y perjuicios, cuando “[...] su ejecución [de la sentencia] afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso”. Además, el afectado podrá solicitar el cumplimiento sustituto de la sentencia, siempre que la naturaleza del acto lo permita.¹¹¹ Por supuesto que estas reglas se aplican exclusivamente cuando el fallo definitivo de la Suprema Corte anula actos concretos de autoridad, porque, cuando implica la invalidez de disposiciones generales, ésta se produce, en los términos fijados en las sentencias respectivas, con la publicación de las mismas en los periódicos oficiales respectivos.

¹¹¹ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 101, pp. 1,064-1,065.

150. De acuerdo con la información proporcionada por la magistrada de la Suprema Corte de Justicia, Olga María Sánchez Cordero, a partir de la vigencia de las reformas constitucionales y legales de 1995 hasta abril de 1997, se presentaron noventa y una de estas controversias ante dicho alto tribunal, que ha resuelto cuarenta y cinco.¹¹²

151. Una de las controversias constitucionales que tuvo amplia repercusión fue la número 11/95, planteada por el gobernador y otros funcionarios del estado de Tabasco en contra del presidente y el procurador general de la República, en la cual los demandantes estimaron que las averiguaciones previas iniciadas por el citado procurador general constituyeran una invasión a la órbita de competencia de dicha entidad federativa, ya que en su concepto la indagación de los hechos correspondía a las autoridades locales. La Suprema Corte, en su sentencia de 26 de marzo de 1996, decidió, por unanimidad de once votos, que no existía la invasión competencias reclamada.¹¹³

IV. LA ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD

152. Esta garantía constitucional fue introducida por vez primera en nuestro ordenamiento constitucional con las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994 y no tiene precedente en el modelo estadounidense que hemos seguido en otros aspectos. 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 e inclusive el Consejo Constitucional francés) las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría, especialmente en Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal.¹¹⁴

112 En su interesante estudio intitulado "La actualidad de la defensa de la Constitución", presentado el 21 de mayo de 1997 en el Seminario organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

113 Sentencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III, mayo de 1996, pp. 362 y ss.

114 Cfr. Mezzetti, Luca, *Giustizia costituzionale ed opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli Editores, 1992.

153. 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 de las comunidades autónomas; en algunos supuestos, también 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),¹¹⁵ o bien, *a posteriori*, es decir, cuando las disposiciones legislativas ya han sido publicadas. Este último es el modelo que sigue el ordenamiento mexicano.¹¹⁶

154. 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% 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 Alemania,¹¹⁷ y en

115 Entre otros, Luchaire, François, *Le Conseil Constitutionnel*, París, Economica, 1980, pp. 106-144.

116 Cfr. Fix Fierro, Héctor, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", *Ars Iuris*, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, núm. 13, especial sobre reforma judicial, 1995, pp. 114-117.

117 Cfr. Mezzetti, Luca, *op. cit.*, nota 114. 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; Béguin, Jean-

Francia.¹¹⁸ Esta acción abstracta de inconstitucionalidad, escasamente conocida en el derecho constitucional latinoamericano, debe considerarse como un instrumento importante para otorgar garantías jurídicas a la oposición, a fin de que pueda participar más activamente en las decisiones políticas de gobierno, según el principio de la "oposición política garantizada".¹¹⁹

155. De acuerdo con lo establecido por la fracción II, incisos a) a e) de los artículos 105 constitucional, y 62 de la Ley Reglamentaria, se encuentran legitimados para interponer dicha acción abstracta el equivalente al 33% 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 artículo 122 constitucional, ahora Legislativa) del Distrito Federal así como de las legislaturas de los estados.¹²⁰ 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 de inconstitucionalidad, en virtud

Claude, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne*, París, Economica, 1982, pp. 64-78.

118 En la obra de Favoreu, Louis, y Philip, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 7a. ed., París, 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.

119 Cfr. Vega, Pedro de; Vergottini, Giuseppe de, y López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, pp. 104 y ss., 220 y ss.

120 Podemos señalar, de manera comparativa, que la legitimación para interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad se confiere en Austria a un tercio de los diputados del Consejo Nacional; en Francia, a sesenta diputados o el mismo número de senadores; en España, a cincuenta diputados o cincuenta senadores; en Alemania, a un tercio de los miembros del Parlamento federal; en Portugal, a un décimo de los diputados. El extremo está representado por la Constitución de Bolivia, en cuyo artículo 120, inciso a), reformado en agosto de 1994, se dispone que cualquier senador o diputado puede interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad. Cfr. Fix Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 116, pp. 115-117, y Estrada Sámano, José Antonio, "La inconstitucionalidad de leyes en la reforma judicial", *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, México, vol. 19, 1995, pp. 407-434.

de la atribución *ex officio* que le confiere el párrafo tercero del apartado A) del artículo 102 constitucional, como se ha señalado anteriormente (ver *supra*, párrafo 136).

156. Según la reforma constitucional de agosto de 1996, que admitió la impugnación de las leyes electorales por medio de la citada acción abstracta de inconstitucionalidad, se otorgó legitimación exclusivamente a las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos, de acuerdo con la naturaleza de su registro (artículos 105, fracción II, inciso f) de la carta federal, y el 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".

157. Los citados incisos a) a e) de la mencionada fracción II del artículo 105 constitucional establecen una relación directa de fracciones legislativas con el tipo de normas sujetas a control. En virtud de lo anterior, los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión podrán plantear la acción abstracta respecto de las leyes federales y del Distrito Federal emitidas por el Congreso de la Unión, y los senadores también, contra los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal; los miembros de las legislaturas de los estados, contra las disposiciones normativas generales expedidas por dichos y órganos, y los que forman parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, contra las leyes emitidas por la propia Asamblea. En relación con la impugnación directa de las leyes electorales, el inciso f) del citado precepto constitucional establece que las dirigencias nacionales pueden combatir leyes federales y locales, pero las dirigencias estatales sólo pueden interponer la acción contra disposiciones locales.

158. Una situación especial corresponde al procurador general de la República como facultado para interponer dicha acción abstracta para reclamar la inconstitucionalidad de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como

de los tratados internacionales (artículo 105, fracción c) de la carta federal).

159. El procedimiento se inicia con la demanda de acción de inconstitucionalidad que deberá interponerse dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación en el periódico oficial correspondiente de la ley o tratado internacional que pretende combatirse (artículos 105, fracción II de la Constitución federal y 60 de la Ley Reglamentaria). Este último precepto establece que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Sin embargo, en la reforma a dicho artículo 60 en noviembre de 1996, se agregó que: "en materia electoral para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles".

160. En virtud de que se trata de un control abstracto, el procedimiento en la acción de inconstitucionalidad se compone de las siguientes etapas: a) primera, los requisitos de la demanda incluyen la mención de los nombres y las firmas de los promoventes; la denominación de los órganos Legislativo y Ejecutivo que hubiesen emitido y promulgado las normas generales que se combaten; la identificación de las propias normas y los conceptos de invalidez que se hacen valer (artículo 61 de la Ley Reglamentaria); b) segunda, la designación de un magistrado de la Suprema Corte para que instruya el procedimiento y formule el proyecto de resolución correspondiente. Dentro de sus facultades de instrucción, el citado magistrado puede aplicar las causas de improcedencia y de sobreseimiento establecidas en la Ley Reglamentaria. Además, hasta antes de dictarse el fallo, podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos los elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto (artículos 64 a 68 de la ley).

161. c) La tercera etapa comprende el traslado a los órganos legislativos que hubiesen emitido las normas y al procurador general de la República (cuando no hubiese promovido la acción, ver *supra*, párrafo 155), para que los primeros rindan, en un plazo de quince días, un informe sobre la validez de la norma impugnada, y al procurador, para que formule un dic-

tamen sobre la controversia hasta antes de la citación para sentencia (artículos 64 y 66 del citado ordenamiento reglamentario); y d) cuarta, transcurrido el plazo anterior, el ministro instructor debe poner los autos a la vista de las partes a fin de que formulen sus alegatos (artículo 67).¹²¹

162. Respecto de los lineamientos generales de las sentencias pronunciadas por la Suprema Corte al resolver las controversias planteadas al promoverse las acciones abstractas de inconstitucionalidad, el artículo 74 de la Ley Reglamentaria adopta el principio de la llamada suplencia de la queja (*iura novit curia*) en forma similar a la regla aplicable a los fallos pronunciados en las controversias constitucionales, como se expresó con anterioridad (ver *supra*, párrafo 142), ya que la Suprema Corte deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. Además, nuestro más alto tribunal podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el escrito inicial.

163. Sin embargo, en el texto reformado del artículo 71 de la Ley Reglamentaria por decreto legislativo de noviembre de 1996 se agregó una disposición, cuya racionalidad nos parece muy discutible, en el sentido de que: "las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrá referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial", lo que significa que se establece una excepción a la aplicación

121 Sobre la tramitación de las acciones de inconstitucionalidad, *cfr.* Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 101, pp. 1,067-1,072; Carpizo, Jorge; Cossío Díaz, José Ramón, y Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 100, pp. 775-778; Castro, Juventino V., *op. cit.*, nota 105, pp. 119-138; Fix Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 116, pp. 118-123; Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 100, pp. 94-100; Arriaga Becerra, Hugo Alberto, "La acción de inconstitucionalidad", *Lex*, México, octubre de 1995, pp. 59-63; Carbonell Sánchez, Miguel, "La nueva acción de inconstitucionalidad en México: régimen actual y posibles perspectivas de cambio", *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió. Serie 1*, Valencia, núms. 14-15, 1996, pp. 173-190, y Carbonell Sánchez, Miguel, "Breves reflexiones sobre la acción de inconstitucionalidad", *Indicador Jurídico. Derecho Fiscal*, México, vol. I, núm. 3, mayo de 1997, pp. 127-135.

del mencionado principio *iura novit curia*, y con apoyo en un criterio formalista que ha sido superado en la mayor parte de los ordenamientos contemporáneos, especialmente en materias constitucionales.

164. Por otra parte, también se adopta el principio de que si el fallo no fuese aprobado por mayoría de ocho votos, la Suprema Corte debe desestimar la acción ejercitada y ordenar el archivo del asunto (artículo 72 de la ley). Reproducimos aquí lo que expresamos con anterioridad, en relación con las controversias constitucionales por lo que respecta al porcentaje de la votación, que consideramos inconveniente, con mayor razón tratándose de las acciones abstractas de inconstitucionalidad (ver *supra*, párrafos 143-145).

165. Por otra parte, la Ley Reglamentaria hace una remisión expresa (artículo 73) a la aplicación de los artículos 41, 43, 44 y 45 del mismo ordenamiento, que regulan las sentencias dictadas en las controversias constitucionales, y que se refieren a su contenido, la obligatoriedad de los precedentes, la notificación y la publicación y el momento en que deben producir sus efectos; es decir, en este último caso, la prohibición de su retroactividad, salvo en materia penal, disposiciones que se han analizado en su oportunidad (ver *supra*, párrafos 147 y 148).¹²²

166. Por lo que respecta al cumplimiento de las propias sentencias, se reiteran las consideraciones que hemos hecho al analizar esta materia respecto de los fallos que anulen normas generales por conducto de las mencionadas controversias constitucionales, ya que el efecto anulatorio se produce con la aprobación por una mayoría mínima de ocho votos de los ministros de la Suprema Corte (ver *supra*, párrafo 148): Lo anterior significa que el incumplimiento y la consecuente aplicación de las sanciones establecidas por la fracción XVI del artículo 107

122 La Ley Reglamentaria establece varias remisiones y consigna disposiciones comunes para la tramitación de las dos instituciones; es decir, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Cfr. Castro, Juventino V., *op. cit.*, nota 104, que dedica el capítulo cuarto de su libro al análisis de las disposiciones comunes a ambos instrumentos, pp. 139-221.

constitucional, en materia de las sentencias que declaren la invalidez de una norma general, sólo puede darse por vía indirecta cuando una autoridad realice un acto concreto de aplicación de dicha norma.¹²³

167. No obstante que las acciones abstractas de inconstitucionalidad se establecieron muy recientemente, es decir, de manera genérica en 1995 y sobre cuestiones electorales hasta noviembre de 1996, se han ejercitado en varias ocasiones ante la Corte Suprema de Justicia, y si bien no ha pronunciado todavía una sentencia de invalidez con efectos generales, las que se han planteado hasta la fecha han sido objeto de varias resoluciones en las cuales se han establecido tesis jurisprudenciales de trascendencia, que han fijado reglas significativas en esta materia. De acuerdo con la información presentada por la magistrada de dicho alto tribunal, Olga Sánchez Cordero, desde la creación de este instrumento hasta el mes de abril de 1997 se han presentado catorce acciones de inconstitucionalidad, de las cuales se han resuelto diez en el mismo plazo.¹²⁴

V. EL PROCEDIMIENTO INVESTIGATORIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

168. Este instrumento de garantía establecido por la carta federal vigente está regulado por los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional.¹²⁵

169. El texto original comprendía exclusivamente el entonces párrafo tercero de dicho precepto, 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, cuan-

123 Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 101, p. 1,065.

124 Cfr. Sánchez Cordero, Olga, *op. cit.*, nota 112.

125 Melgar Adalid, Mario, "Artículo 97", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, cit.*, nota 101, t. II, pp. 958-969, y González Oropeza, Manuel, "Función de investigación de la Suprema Corte: aportación de la primera legislatura revolucionaria a la Constitución de 1917", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Jalisco, mayo-agosto de 1992, pp. 95-105.

do así lo juzgara conveniente o lo pidiera el Ejecutivo federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún estado, únicamente para que se investigara la conducta de un juez o magistrado federal; algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual; la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal.

170. Por reforma de diciembre de 1977 se agregó el actual párrafo tercero del citado artículo 97 constitucional y se modificó ligeramente la redacción del párrafo anterior, ya que se suprimió la referencia a la investigación de delitos federales.

171. El nuevo párrafo, ahora tercero, amplió la atribución de investigación de la Suprema Corte en materia electoral, en el sentido de que está facultada para 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*. Los resultados de la investigación se harían llegar a los órganos competentes.

172. La doctrina ha estimado que se trata de un simple procedimiento y no de un verdadero proceso, en cuanto la actividad encomendada debe versar sobre violaciones de carácter constitucional y no respecto de cuestiones de simple legalidad cuyo esclarecimiento en materia penal corresponde al Ministerio Público. El resultado de la investigación respectiva culmina con un dictamen elaborado por la Suprema Corte de Justicia, que debe entregarse a la autoridad que hubiese solicitado su intervención, o bien a la competente para resolver el asunto, esto último en los casos en que la propia Suprema Corte iniciara de oficio la pesquisa.¹²⁶

173. El citado procedimiento investigatorio no se inspiró, como sí lo fueron otros dos instrumentos de garantía señalados anteriormente (juicio político y controversias constitucionales), en el derecho constitucional de Estados Unidos (ver *supra*, párrafos 114 y 125), sino que es una creación original de la carta

¹²⁶ Cfr. Carpizo, Jorge; Cossío Díaz, José Ramón, y Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 100, pp. 795-798.

de 1917, pero inclusive sus antecedentes son bastante imprecisos, por lo que se ha dificultado de manera considerable el análisis de la estructura jurídica y de las finalidades de la institución, ya que lo único que resulta indiscutible es que el Constituyente de Querétaro pretendió regular un instrumento para garantizar el cumplimiento de algunas disposiciones de carácter constitucional.

174. Varios factores han influido para determinar el funcionamiento esporádico y los resultados poco satisfactorios de este instrumento de garantía constitucional, si se toma en cuenta, por una parte, que no se ha expedido una ley reglamentaria que precise los alcances del referido texto fundamental, y por la otra, que en la mayor parte de los casos en los que se ha solicitado la intervención de la Suprema Corte de Justicia lo ha sido en relación con la violación del voto público, materia en la cual el más alto tribunal se ha mostrado muy cauteloso, por considerar que se trata de cuestiones esencialmente políticas.

175. También es preciso destacar que el actual párrafo tercero del artículo constitucional, que se adicionó en las reformas de 1977 (ver *supra*, párrafos 170 y 171), y que otorgó facultades discrecionales a la Suprema Corte de Justicia para investigar de oficio las violaciones sustanciales del voto público cuando se pone en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión (presidente de la República o los diputados y senadores del Congreso federal) debe considerarse como una modificación muy 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. Nos resulta incomprensible que el órgano revisor de la Constitución (artículo 135 constitucional, ver *supra*, párrafos 82-84) no tomara en cuenta 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 artículo 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 se proclamó titular del Ejecutivo federal, con lo cual, y sin proponérselo, Iglesias colaboró indirectamente en el triunfo de la sublevación del general Porfirio Díaz, que llegó a la presidencia por la fuerza de las armas.¹²⁷

176. En virtud de lo anterior, y además por haberse introducido desde 1986, primero en el ámbito federal y posteriormente en las entidades federativas, verdaderos tribunales electorales para resolver los conflictos en esta difícil materia, y estos organismos jurisdiccionales se han perfeccionado posteriormente con las reformas constitucionales de 1990, 1993 y 1996, carece de sentido lo dispuesto por el citado párrafo tercero del artículo constitucional y en nuestra opinión debe suprimirse.

177. Recientemente, esta institución tuvo una aislada pero significativa aplicación con motivo de los acontecimientos ocurridos en 1995 en el estado de Guerrero, cuya policía disparó contra campesinos desarmados en la población de Aguas Blancas, lo que prácticamente se tradujo en ejecuciones extrajudiciales. En respuesta a las propuestas de la oposición y de la opinión pública, el presidente de la República solicitó a la Suprema Corte la investigación correspondiente, que efectuaron dos miembros del máximo tribunal, quienes elaboraron un dictamen, aprobado por el Tribunal en pleno en abril de ese año, en el cual se estableció que el gobierno del estado tenía responsabilidad en los hechos, ya que alteró las pruebas de los mismos para dar la impresión de que se había tratado de un enfrentamiento armado. La petición del presidente de la República tuvo el efecto indirecto de motivar la petición de licencia del gobernador y el nombramiento de uno interino,¹²⁸

¹²⁷ Cfr. Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, pp. 34-40.

¹²⁸ La resolución de la Suprema Corte respecto a la solicitud del presidente de la República 3/96 puede consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. III, junio de 1996, pp. 460-513, y Morineau, Marta, "Aguas Blancas. Estudio de un caso de aplicación del segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos",

pero en lo demás el dictamen de la Suprema Corte no produjo otras consecuencias jurídicas ni políticas.

VI. EL JUICIO DE AMPARO

178. El juicio de amparo constituye la garantía constitucional por antonomasia y la institución procesal más importante del ordenamiento mexicano. Los organismos autónomos de tutela de los derechos humanos constitucionalizados en la reforma de 1992 surgieron hace poco tiempo (ver *infra*, párrafos 255), por lo que hasta ese momento el amparo había sido el único instrumento de defensa constitucional con aplicación práctica, ya que, de los que hemos descrito de manera breve en los párrafos anteriores, algunos tuvieron eficacia esporádica o cayeron en desuso, y mientras que los más recientes, creados por las reformas constitucionales y legales de 1995 y 1996, apenas empiezan a aplicarse.

179. El juicio de amparo, primero en la Constitución yucateca de 1841, debido al pensamiento de Manuel Crescencio García Rejón, y posteriormente consagrado en el ámbito nacional en 1847 en el documento denominado "Actas de Reformas" (a la Constitución federal de 1824), por iniciativa de Mariano Otero, quedaría asentado de manera definitiva en los artículos 101 y 102 de la Constitución federal de 5 de febrero de 1857. En su concepción original, se configuró como un instrumento procesal sometido al conocimiento de los tribunales federales y, en última instancia, de la Suprema Corte de Justicia contra leyes o actos de cualquier autoridad que violasen los derechos individuales de carácter fundamental —calificados entonces como "garantías individuales— (ver *supra*, párrafo 112), o bien contra leyes o actos de la autoridad federal que invadiesen la autonomía de los estados o viceversa, pero siempre que hubiese la afectación a un derecho individual.

180. Esta característica de carácter histórico del amparo mexicano es la que ha trascendido a varias legislaciones latinoamericanas e inclusive al ordenamiento español, así como a varios documentos de carácter internacional. En efecto, como instrumento de tutela de derechos fundamentales, con exclusión de la libertad personal tutelada por el *habeas corpus*, el *derecho de amparo* está consagrado actualmente por las Constituciones de Argentina (1856-1860), artículo 43, modificado en la reforma sustancial de 22 de agosto de 1994; Bolivia (1967), artículo 19; Costa Rica (1949-1989), artículo 48; Ecuador (introducido en la reforma de 1992 a la carta de 1978), artículo 31 del texto constitucional codificado en 1996; El Salvador (1983), artículo 247; Guatemala (1985), artículo 265; Honduras (1982), artículo 183; México (1917), artículos 103 y 107; Nicaragua (1987), artículo 188; Panamá (1972-1983), artículo 50; Paraguay (1992), artículo 134; Perú (1993), artículo 200.2; Uruguay (1967), implícitamente en los artículos 70. y 72, reglamentados por la Ley de Acción de Amparo de 1987; y Venezuela (1961), artículo 49.¹²⁹

181. Además de los anteriores ordenamientos, el derecho de amparo fue consagrado en la Constitución republicana española de diciembre de 1931 (artículos 105 y 121-124) y restablecido en la carta democrática de diciembre de 1978 (artículo 53). Por otra parte, se han creado varios instrumentos similares, tales como el *mandado de segurança* brasileño, que algunos autores han traducido al castellano como "mandamiento de amparo", que asume algunas modalidades novedosas en la carta federal de 1988, que introdujo el *mandado de segurança colectivo*, y los instrumentos calificados como *habeas data* y *mandado de injunção* (ver *supra*, párrafo 106); el *recurso de protección*, regulado por el artículo 20 de la Constitución chilena de 1980, así como la *acción de tutela* de la carta fundamental colombiana de 1991 (ver *supra*, párrafo 107).

¹²⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Garantías de los derechos, control judicial, amparo, *ombudsman*", en García de Enterría, Eduardo, y Clavero Arévalo, Manuel (dirs.), *El derecho público de finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Fundación BBV-Cívitas, 1996, pp. 604-610.

182. Por otra parte, la concepción original del juicio de amparo mexicano como instrumento para tutelar los derechos humanos se consagró también en el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, suscrita en la ciudad de Bogotá en mayo de 1948 y en el artículo 80. de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, expedida en París el 10 de diciembre de 1948. Además, dicho instrumento procesal se reguló por el artículo 20., fracción 3a. del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos de diciembre de 1966, y finalmente, en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en la ciudad de San José, Costa Rica, en noviembre de 1969.¹³⁰

183. Debe precisarse que el derecho de amparo mexicano sufrió una paulatina ampliación a partir de la segunda mitad del siglo XIX, ya que, además de sus funciones originales de protección de los derechos fundamentales contra leyes o actos de cualquier autoridad, inspiradas en la revisión judicial del derecho norteamericano, se le incorporó el recurso de casación contra las resoluciones judiciales pronunciadas por todos los jueces y tribunales locales y federales, por medio de una interpretación desorbitada del impreciso texto del artículo 14 de la Constitución federal de 1857, ya que se consideró, primero por la doctrina y después por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que se infringía dicho precepto, situado en el capítulo de las "garantías individuales", cada vez que un juez aplicaba de manera "inexacta" (es decir, de manera incorrecta o indebida) una disposición legal ordinaria en una resolución judicial, que por este motivo podía ser impugnada por medio del juicio de amparo. En la misma forma, se le agregó el contencioso administrativo por infracción de leyes ordinarias con apoyo en el artículo 16 de dicha carta fundamental.¹³¹

¹³⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982, pp. 27-29.

¹³¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, 1993, pp. 197-234.

184. El Constituyente de Querétaro, después una apasionada polémica, reconoció dicha transformación del derecho de amparo y la consagró expresamente en los artículos 14 y 16 de la carta federal vigente de 1917, de manera que el propio amparo no sólo puede emplearse contra violaciones directas de la Constitución por afectación de los derechos fundamentales, tanto individuales como de carácter social, sino también por infracciones a las leyes ordinarias por parte de las autoridades públicas, especialmente las judiciales. Ello significa que el derecho de amparo mexicano actual implica la tutela de todo el ordenamiento jurídico mexicano, tanto federal como local, por conducto de los tribunales federales. En tal virtud, el juicio de amparo es la última instancia de todos los procedimientos y procesos del propio ordenamiento.

185. Por otra parte, tanto la carta anterior de 1857 como la actual de 1917 siguen formalmente el sistema de doble jurisdicción implantado por la Constitución de Estados Unidos de 1787; es decir, con dos órdenes de tribunales, federales y locales, cada uno con su propia competencia. Sin embargo, la evolución del derecho de amparo significó la unificación de dichos tribunales, de manera que si en el texto de la Constitución federal actual se conserva la doble jurisdicción, en la realidad los tribunales locales están subordinados a los federales, precisamente por medio del juicio de amparo.¹³²

186. En la actualidad, el juicio de amparo mexicano comprende cinco instrumentos procesales, que no obstante su aparente unidad, poseen cada uno de ellos matices peculiares, puesto que generalmente son regulados de manera independiente en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas: a) como instrumento protector de la libertad personal, similar al *habeas corpus*, puesto que procede respecto de detenciones y afectaciones a la libertad e integridad personales, realizadas por autoridades administrativas, es decir, la policía y el Ministerio Público; b) como el único medio para *impugnar las leyes inconstitucionales* en casos concretos y entonces recibe el nombre de *amparo contra leyes*; c) como medio de impugnación de úl-

132 Cfr. *ibidem*, pp. 439-481.

timo grado contra las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, tanto locales como federales, sector al que se le ha denominado amparo casación; d) como un instrumento para impugnar las resoluciones o actos de las autoridades cuando los mismos no pueden combatirse ante un tribunal administrativo, por lo que este sector funciona como un *proceso de lo contencioso administrativo*; y finalmente, e) a partir de las reformas a la Constitución de octubre de 1962 y a la Ley de Amparo, de febrero de 1963, se introdujeron modalidades especiales para tutelar procesalmente a los campesinos sujetos a la reforma agraria (población ejidal o comunal y derechos individuales de ejidatarios y comuneros), disposiciones que se agruparon en 1976 en el libro segundo de la misma ley. Esta institución ha recibido la denominación doctrinal de *amparo social agrario*, y su importancia ha disminuido en virtud de la creación de los tribunales federales agrarios (Tribunal Superior y tribunales regionales) a partir de la reforma de 6 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional y las Leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios, de 23 y 26 de febrero de 1992, ya que, desde entonces, la mayor parte de las controversias agrarias se someten a dichos tribunales y sus sentencias definitivas se impugnan por conducto del "amparo casación".¹³³

187. Esta complejidad procesal del juicio de amparo mexicano produjo como resultado que el llamado control de la legalidad secundaria menoscabara la función original de instrumento protector de los derechos fundamentales de los habitantes de la República Mexicana, situación que trató de corregirse por medio de varias reformas constitucionales y legales, entre las cuales destacan las aprobadas en 1951, que crearon los Tribunales Colegiados de Circuito (de tres magistrados), similares a los Tribunales de Circuito de Apelación establecidos en Estados Unidos en el año de 1891, en ambos casos para aliviar la enorme carga de trabajo que recaía en el más alto tribunal de ambos países; y las de 1968, que extendieron de manera importante la competencia residual de los citados tribunales co-

133 Cfr. García Ramírez, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993, pp. 556-583.

legiados mexicanos para aliviar aún más el rezago de la Suprema Corte.

188. Desde el siglo anterior se observó que la Suprema Corte mexicana no tenía capacidad para resolver todos los asuntos judiciales del país por medio del juicio de amparo, ya que desde entonces se transformó en un tribunal de casación que sólo esporádicamente resolvía cuestiones de constitucionalidad. Esta situación se agravó progresivamente a partir de la vigencia de la Constitución actual, ya que el número de asuntos creció de manera considerable con la rápida transformación del país, que cambió de un régimen predominantemente agrícola y de escasa población hacia un sistema económico de creciente industrialización y un aumento importante de carácter demográfico, todo lo cual complicó todavía más el rezago incontenible de los juicios de amparo en la propia Suprema Corte, aún con la ayuda de los tribunales colegiados.¹³⁴

189. Por ello se hizo indispensable la reforma tanto constitucional como legal que entró en vigor el 15 de enero de 1988, que cambió de forma radical el sistema anterior, ya que únicamente se conservaron en la competencia de la Suprema Corte los juicios de amparo de segundo y último grado en los cuales se discutieran cuestiones estricta y directamente constitucionales, y todos los demás amparos interpuestos por infracción de las leyes ordinarias se trasladaron a los tribunales colegiados de circuito, cuyo número se aumentó de manera considerable. A partir de entonces, se atribuyó a la Suprema Corte una facultad de atracción de aquellos asuntos que correspondían al conocimiento de los citados tribunales colegiados, pero que por su importancia considerase conveniente conocer, y de manera excepcional se admitió el recurso de revisión contra las sentencias de los citados tribunales de circuito, cuando en una sola instancia resolvieran sobre la inconstitucionalidad de una ley

¹³⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", *México. 75 años de Revolución. Política II*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 298-313, y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, "El juicio de amparo a la luz de la moderna justicia constitucional", *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, México, vol. 15, 1991, pp. 319-347.

o interpretaran directamente un precepto de la Constitución federal. Por tanto, podía afirmarse que, si bien no cambió de denominación, la Suprema Corte de Justicia de México se había convertido en un verdadero *tribunal constitucional*.¹³⁵

190. Esta transformación se advierte con mayor vigor en las reformas constitucionales y legales de 1995, ya que inclusive formalmente, aun cuando sin cambiar tampoco de denominación, la misma Suprema Corte se estructuró de manera muy similar a la de los tribunales constitucionales, tanto los europeos como los que se han establecido de manera paulatina en los ordenamientos latinoamericanos.¹³⁶ En efecto, de acuerdo con el modelo europeo, los citados tribunales constitucionales se integran por un número relativamente reducido de magistrados (catorce, más seis suplentes en la Corte Constitucional austriaca; dieciséis en el Tribunal Federal Constitucional alemán; quince en la Corte Constitucional italiana; nueve en el Consejo Constitucional francés; doce en el Tribunal Constitucional español; trece en el Tribunal Constitucional portugués; y doce en el Tribunal de Arbitraje de Bélgica), y no tienen la calidad de inamovibles, sino que se les designa generalmente para períodos amplios (doce años en el Tribunal Federal Constitucional alemán, y nueve años en la Corte y el Tribunal Constitucionales italiano y español, el mismo período en el Consejo Constitucional francés y seis en el Tribunal portugués; la excepción son la Corte Constitucional austriaca y el Tribunal de Arbitraje de Bélgica, cuyos miembros son elegidos por tiempo indefinido, hasta el retiro forzoso a los setenta años). Los magistrados citados no pueden ser reelectos, salvo casos excepcionales, con excepción de los miembros del Tribunal portugués, cuyo nombramiento es el más corto en relación con el

135 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 1, pp. allí citadas.

136 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Los tribunales y salas constitucionales en América Latina", *Estudios jurídicos en homenaje a Don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, 1995, pp. 59-74 (reproducido en *Revista de la Maestría en Derecho. Quinto aniversario del postgrado 1991-1996*, Puebla, Facultad de Derecho de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, número especial, 1997, pp. 17-30).

de los otros jueces de los organismos jurisdiccionales mencionados.¹³⁷

191. De manera muy sintética puede señalarse que, en la actualidad, la Suprema Corte de Justicia mexicana conoce por medio de su Tribunal en pleno, formado por once magistrados,¹³⁸ del llamado recurso de revisión (en realidad, de apelación) contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito (jueces federales de primer grado) en los juicios de amparo en los cuales se impugne la inconstitucionalidad de leyes, tanto federales como locales, así como de tratados internacionales, cuando en la propia revisión subsista la cuestión de inconstitucionalidad (artículos 84, fracciones I y II de la Ley de Amparo, y 10, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de mayo de 1995).

192. También conoce el citado Tribunal en pleno de la impugnación de las sentencias de los jueces de distrito pronunciadas en los juicios de amparo en los cuales se controvertan, por afectación personal, los actos o leyes que invadan la esfera federal o local, respectivamente (artículos 84, fracciones I y II de la Ley de Amparo, y 10, fracciones I, inciso c) y III de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

193. Compete también al Tribunal en pleno el conocimiento del recurso de revisión contra sentencias que pronuncien los tribunales colegiados de circuito en los juicios de amparo de una sola instancia cuando, habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o un tratado internacional, o cuando se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la carta federal, dichos tribunales decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en esos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones constitucionales (artículos 107, fracción IX de la Constitución federal y 10, fracción II de la Ley Orgánica).

¹³⁷ Cfr. Favoreu, Louis, *op. cit.*, nota 3, pp. 32-33, cuadros sinópticos.

¹³⁸ Anteriormente, dicho Tribunal en pleno se integraba con veintiún miembros, sin contar con los cinco supernumerarios que no formaban parte del propio pleno, salvo cuando suplían a alguno de los titulares.

194. Además, corresponde al mencionado Tribunal en pleno el conocimiento y resolución de los juicios de amparo en revisión cuando ejercita la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII de la Constitución federal. Dicho precepto, en su parte conducente, dispone que “la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés o trascendencia así lo ameriten” (artículo 10, fracción II, inciso c) de la Ley Orgánica). En nuestro concepto, esta facultad de atracción no corresponde en estricto sentido a las funciones de un tribunal constitucional, que es el carácter que se ha conferido a la Suprema Corte de Justicia en las reformas constitucionales y legales de 1988 y 1995, sino que debe atribuirse a un tribunal supremo o de casación, ya que la propia atracción se aplica no a los juicios de amparo en los cuales se plantean cuestiones directamente de carácter constitucional, sino de aplicación de disposiciones legislativas ordinarias, ya sean federales o locales.

195. Esta facultad de atracción ha provocado ciertas dudas en cuanto a su alcance por parte de un sector de la doctrina, pero debe señalarse que se trata de una institución que no es novedosa en materia de amparo y que tiene como modelo, aun cuando en México se hubiese regulado en forma menos amplia, al *certiorari* ante la Corte Suprema federal de Estados Unidos. En efecto, la facultad de atracción fue introducida en las reformas de 1967 a las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial Federal vigente en esa época, y se atribuyó a la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia para conocer de aquellos asuntos administrativos de competencia de los tribunales colegiados de circuito que dicha sala considerara de importancia trascendente para el interés nacional; y posteriormente, en las modificaciones de 1983 a ambos ordenamientos, se confirió esta misma atribución a las salas sobre aquellos juicios de amparo que estimaran de “especial entidad”.

196. Hasta la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, el texto de la Constitución se refería a “ca-

racterísticas especiales" de los amparos en revisión, en lugar de "interés y trascendencia", como fundamento de la facultad de atracción de la Suprema Corte. Es cierto que esta expresión de "características especiales" era muy ambigua, y su misma indeterminación confería una discrecionalidad muy amplia a la Suprema Corte para atraer asuntos de los que considerase debía conocer, no obstante que, según las reglas de competencia, correspondieran a los tribunales colegiados de circuito. Sin embargo, las expresiones "características especiales", "interés y trascendencia", así como algunas otras que ha utilizado el legislador, como "importancia trascendente para el interés nacional" o "especial entidad" deben considerarse sustancialmente equivalentes, en la medida en que se deja a la discreción del más alto tribunal del país decidir si ejercita esa facultad de atracción en la hipótesis de que se trate de asuntos de especial significado jurídico, social o económico.¹³⁹

197. También con posterioridad a las reformas constitucionales y legales de 1995, debido a la importante disminución del número de magistrados de la Suprema Corte de Justicia, se redujo el número de salas que anteriormente, de acuerdo con las reformas constitucionales de 1928 y 1934, eran cuatro, formadas por cinco magistrados y divididas por materias,¹⁴⁰ a únicamente dos, también integradas por cinco magistrados y cuya competencia fue establecida por el Tribunal en pleno en su acuerdo número 1/1995, publicado el 13 de febrero de dicho año, de tal manera que la primera sala conoce de amparos civiles y penales y la segunda, de asuntos administrativos y

139 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, y Fix Fierro, Héctor, "Artículo 107", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, cit., nota 101, t. II, pp. 1,093-1,094.

140 La primera sala conocía de la materia penal; la segunda, de asuntos administrativos; la tercera, de amparos civiles y mercantiles, y la cuarta, de los de carácter laboral. También existía la posibilidad de establecer una sala auxiliar, integrada por los ministros supernumerarios, la que funcionó de manera permanente con la competencia fijada por el pleno, a partir de la introducción de dichos magistrados supernumerarios en las reformas constitucionales y legales de 1951. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 181-186.

laborales (artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

198. Sucintamente podemos señalar que las dos salas mencionadas de la Suprema Corte de Justicia conocen de los juicios de amparo en segunda instancia, interpuestos en las materias respectivas, contra las sentencias de los jueces de distrito y tribunales colegiados de circuito, siempre que subsista en el recurso la cuestión de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el presidente de la República, o reglamento expedido por el gobernador de un estado o por el jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución federal o si en los fallos se establece la interpretación de un precepto de la misma en relación con dichos reglamentos. También están facultadas las salas de la Suprema Corte de Justicia en las respectivas materias para decidir sobre los juicios de amparo en revisión en los cuales se impugnen las sentencias pronunciadas por los tribunales colegiados de circuito en una sola instancia, cuando en ellas se hubiese decidido o se omita resolver sobre la inconstitucionalidad o interpretación directas de un precepto de la carta federal en relación con reglamentos expedidos por el presidente de la República, el gobernador de un estado o el jefe del Distrito Federal (artículo 21, fracciones II, inciso a) y III inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

199. Las salas de la Suprema Corte de Justicia, según su materia, también poseen facultad de atracción (ver *supra*, párrafos 194-196) para conocer de los juicios de amparo que en principio corresponden a la competencia de los tribunales colegiados de circuito, no sólo en segunda instancia, como se expresó anteriormente, sino también en único grado (fracción V del artículo 107 constitucional),¹⁴¹ cuando dichas salas esti-

¹⁴¹ La parte final del citado precepto fundamental dispone en su redacción actual que "la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos (uniinstanciales), que por su interés y trascendencia así lo ameriten". La disposición relativa a la facultad

men que por su "interés y trascendencia" así lo ameriten (artículo 21, fracciones II, inciso b) y III, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

200. Un aspecto de gran significado, pero que en estricto sentido no corresponde a un tribunal constitucional, sino a uno de carácter supremo o de casación (de manera similar a la facultad de atracción del Tribunal en pleno o de las salas, ver *supra*, párrafos 194 y 199), es la facultad que se atribuye a las referidas salas de la Suprema Corte para la resolución de contradicciones entre las tesis sustentadas por los tribunales colegiados en los juicios de amparo y respecto de las materias que correspondan a cada una de ellas, para determinar la tesis que debe prevalecer con carácter obligatorio, pero sin modificar los fallos correspondientes (artículos 197-A de la Ley de Amparo y 21, inciso VIII de la Ley Orgánica). No se trata de decidir, para el efecto de unificar los criterios jurisprudenciales, las tesis de los citados tribunales colegiados en cuestiones constitucionales, ya que como se ha dicho anteriormente, cuando los citados tribunales deciden, o dejan de hacerlo, en los juicios de amparo en los cuales se plantea la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, entendidas en sentido material (leyes, reglamentos y tratados internacionales) o bien la interpretación directa de preceptos constitucionales, los fallos respectivos pueden impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia (ver *supra*, párrafos 193 y 198). Por el contrario, la resolución de las contradicciones se refiere a la interpretación de las disposiciones legislativas ordinarias, tanto de carácter federal como local.

201. Otra atribución, que tampoco corresponde a un tribunal constitucional en sentido estricto, es la que se confiere a las salas de la Suprema Corte para decidir conflictos de competencia entre tribunales de distintas esferas, como las de los federales entre sí, de éstos con los de las entidades federativas; de éstos entre ellos, como entre los de diversas materias, como

de atracción en la segunda instancia de los propios juicios de amparo puede consultarse en el párrafo 194 del texto de este trabajo.

los tribunales militares y los del trabajo con los organismos jurisdiccionales ordinarios, y otras controversias similares, ya que dichos conflictos competenciales generalmente no implican la aplicación de normas directamente constitucionales, sino de las disposiciones de los ordenamientos procesales (artículo 21, fracciones VI y VII de la Ley Orgánica).

202. En conclusión, a partir de las mencionadas reformas constitucionales y legales de 1988, y con mayor razón con posterioridad a las modificaciones de 1995, la Suprema Corte de Justicia de México recuperó su carácter de intérprete final de las disposiciones constitucionales, y por ello se incrementaron de manera notable sus atribuciones para resolver los juicios de amparo en los cuales se plantean cuestiones directamente constitucionales, ya que se ha superado la etapa en la cual funcionaba de manera preponderante como un tribunal de casación, atribuciones estas últimas que se confirieron a los tribunales colegiados de circuito, cuyo número se ha incrementado de manera constante en toda la República.

203. Para completar esta evolución que modificó el carácter esencial del más alto tribunal federal mexicano, sería necesario superar el principio de los efectos particulares de la sentencia por la cual la propia Suprema Corte decide en última instancia sobre la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas (leyes, tratados internacionales y reglamentos), principio que se estableció en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 (a la Constitución federal de 1824), cuyo texto fue elaborado por el ilustre jurista y político mexicano Mariano Otero, de acuerdo con las enseñanzas de Alexis de Tocqueville en su libro *La democracia en América del Norte*, sobre la desaplicación de las normas legislativas inconstitucionales por los jueces ordinarios norteamericanos en los procesos concretos. Esta redacción se ha mantenido prácticamente inalterable en los artículos 102 de la carta de 1857 y 107, fracción II de la actual, y en virtud de lo anterior, ha recibido el nombre de "fórmula de Otero".

204. Una corriente doctrinal cada vez más vigorosa ha sostenido la necesidad de implantar en el ordenamiento mexicano, en particular con posterioridad a las reformas mencionadas de 1988 y 1995, la declaración general de inconstitucionalidad,

que ya existe en varias legislaciones latinoamericanas, así sea con un período de adaptación, para poder culminar la evolución que ha determinado el carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia de México. De continuar con el sistema actual, que debe considerarse como excepcional respecto a los tribunales constitucionales que se han establecido en diversos países y particularmente en Latinoamérica,¹⁴² persiste el desconocimiento de uno de los principios básicos del Estado de derecho democrático de nuestra época, es decir, la igualdad de las personas ante la ley, ya que es inadmisibles que una ley inconstitucional deje de aplicarse sólo a un pequeño sector que posee generalmente los mejores recursos económicos y culturales, y que la mayoría de la población esté obligado a cumplirla.¹⁴³

205. Si bien la reforma de 1995 que brevemente hemos mencionado debe considerarse positiva en muchos aspectos, en la misma se advierte una situación contradictoria, que seguramente no se resolvió por falta de un conocimiento preciso de la naturaleza y funciones de los tribunales constitucionales, ya que invariablemente en los ordenamientos, actualmente muy numerosos y pertenecientes a diversas familias, sistemas o tradiciones jurídicas, que regulan los tribunales o cortes constitucionales (con excepción de las salas de esta naturaleza, que se han establecido como organismos autónomos dentro de los tribunales o cortes supremas), se sitúan al lado de los organismos jurisdiccionales ordinarios, encabezados por los tribunales o cortes supremas, e inclusive en ocasiones se regulan los tribunales especiales en materia constitucional como organismos constitucionales autónomos situados fuera del Poder Judicial, pero en ningún supuesto se han confundido con los más altos tribunales de la jurisdicción ordinaria.¹⁴⁴

206. Es necesario meditar sobre la necesidad de corregir esta omisión que, si bien no es evidente a primera vista, se hará más notoria en un futuro no muy lejano, ya que la Suprema

142 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 136.

143 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 131, pp. 153-194.

144 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 136.

Corte mexicana, en su calidad de tribunal constitucional, no tendrá capacidad para efectuar funciones de dos organismos jurisdiccionales diversos: por un lado, la resolución de las controversias que se derivan de la aplicación de las disposiciones constitucionales, y por el otro, decidir sobre los juicios de amparo de mayor trascendencia en los que se discuta la aplicación de normas ordinarias (facultad de atracción), unificar la jurisprudencia sobre problemas de legalidad (resolución de tesis contradictorias de los tribunales colegiados de circuito, como jueces de casación), así como la resolución de conflictos de competencia cuando en ellos no se controvierten cuestiones directamente constitucionales.

207. La solución no es sencilla, ya que sería muy difícil retornar a la Suprema Corte de Justicia su competencia como tribunal de casación federal de última instancia, y crear un verdadero tribunal constitucional, inclusive con ese nombre, por lo que tal vez pudiera promoverse una próxima reforma constitucional que perfeccione las de 1988 y 1995, por conducto del establecimiento un tribunal federal superior o de una sala superior de los tribunales colegiados, sistema que ya existe en el ordenamiento federal de nuestro país en relación con el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales Federales Agrarios y el Tribunal Electoral del Poder Judicial federal. Dicho tribunal o sala superior poseería estas facultades de atracción, de unificación de la jurisprudencia y de resolución de conflictos de competencia, por lo que la Suprema Corte de Justicia sólo debiera conocer de cuestiones directas de constitucionalidad, que son las que corresponden a un tribunal constitucional en sentido estricto.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El Poder Judicial y el federalismo mexicano", en Faya Viesca, Jacinto (coord.), *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, Querétaro, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, 1996, pp. 139-140.

VII. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS

208. Este instrumento introducido en las reformas constitucionales y legales de 1996 debe considerarse como un mecanismo paralelo del juicio de amparo, en su función primordial de protección de los derechos humanos. En efecto, la jurisprudencia que se inició el siglo anterior en la Suprema Corte de Justicia hizo la distinción entre los derechos civiles y los de carácter político, 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 por el mismo derecho de amparo.¹⁴⁶

209. Este criterio tradicional dio lugar a la controversia entre las ideas de José María Iglesias sobre la incompetencia de origen,¹⁴⁷ 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 debía emanar de autoridad competente, comprendía el origen legítimo de la misma autoridad,¹⁴⁸ e Ignacio Luis 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 Sebastián Lerdo de Tejada, ver *supra*, párrafo 175), por considerar el propio Vallarta que

146 Cfr. Vallarta, Ignacio L., *El juicio de amparo y el Writ of Habeas Corpus*, México, Imprenta de J. J. Terrazas, 1896, pp. 126-170, sobre la doctrina y jurisprudencia norteamericanas de su época acerca de la separación entre las cuestiones jurídicas y las políticas.

147 Cfr. Iglesias, José María, *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, México, Imprenta de León y White, 1874. Este trabajo fue reproducido con estudio preliminar de Santiago Oñate en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 30, abril-junio de 1946, pp. 257-295.

148 Cfr. Moctezuma Barragán, Javier, *op. cit.*, nota 127, pp. 81-166.

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 de 23 de agosto de 1878 en el juicio de amparo solicitado por el destacado jurista y político León Guzmán, y es el que ha predominado hasta la actualidad, debido a la redacción similar del artículo 16 de la carta federal de 1917.¹⁴⁹

210. 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 las reformas de 1995 (ver *supra*, párrafos 131-133) o al realizar investigaciones de acuerdo con el artículo 97 constitucional (ver *supra*, párrafos 174-177).¹⁵⁰ 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*”,¹⁵¹ pero que ha modificado paulati-

149 Cfr. Vallarta, Ignacio L., *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, edición de Antonio de J. Lozano (imprensa particular), 1894, pp. 78-80; Fix-Zamudio, Héctor, “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. Ésta 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 las salas, t. II, p. 1595.

150 Cfr. González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, 2a. ed., México, UNAM, 1994, pp. 31-62.

151 Cfr. Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, trad. de José Juan de Olloqui Labastida, México, UNAM, 1966, t. I, pp. 576-579; Evans Hughes, Charles, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, trad. de Roberto Molina Pasquel y Vicente Herrero, 2a. ed.,

namente para considerar como justiciables cuestiones que anteriormente se estimaban de naturaleza estrictamente política, como las de carácter electoral, aun cuando siempre por conducto de una controversia judicial.¹⁵²

211. Lo cierto 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 la actualidad 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".¹⁵³

212. Es indiscutible que los derechos políticos son derechos humanos, como lo demuestran las Constituciones contemporáneas, incluyendo las latinoamericanas, así como los tratados internacionales de derechos humanos.¹⁵⁴ Nuestra carta fundamental también los consagra y los ha incrementado de manera paulatina, especialmente en materia electoral,¹⁵⁵ por lo que ha

México, Fondo de Cultura Económica, 1971, pp. 56-58, y Alonso García, Enrique, "El Tribunal Burger y la doctrina de las '*Political questions*', en Estados Unidos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 1, enero-abril de 1981, pp. 287-299.

152 Cfr. Loewenstein, Karl, "La función política del Tribunal Supremo de los Estados Unidos", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 133, enero-febrero de 1964, pp. 5-39.

153 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.

154 Basta citar, entre dichos tratados, el Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Europea sobre la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cfr. el análisis de conjunto de estos instrumentos de Robertson, A. H., "Pactos y protocolo opcional de las Naciones Unidas, Convención Americana y Convención Europea sobre Derechos Humanos: estudio comparativo", *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983, pp. 145-189.

155 Cfr. Fix Fierro, Héctor, "Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 203-204, septiembre-diciembre de 1995, pp. 59-92, y Terrazas Salgado, Rodolfo, "El juicio

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.¹⁵⁶

213. En virtud de la tesis tradicional citada anteriormente, se advertía en el ordenamiento jurídico mexicano la ausencia de un instrumento procesal para proteger los derechos políticos de carácter individual, ya que los colectivos, especialmente los electorales, se han tutelado por medio de diversos instrumentos, inclusive por conducto de una jurisdicción especializada (ver *supra*, párrafos 54-55). Por ello, un sector de la doctrina sostuvo, con anterioridad a las reformas de 1996, la necesidad de ampliar la procedencia del juicio de amparo hacia algunos de estos derechos.¹⁵⁷ Fue un acierto, por tanto, que se estableciera el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para tutelar procesalmente dichos derechos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un instrumento paralelo al juicio de amparo que, como se ha visto, tradicionalmente no procede para la tutela de los derechos políticos. Sin embargo, debe estudiarse la posibilidad de que algunos derechos políticos queden fuera del campo de protección de este nuevo instrumento, como por ejemplo, los de libre expresión de las ideas, el de la libertad de expresión en los medios de comunicación, y el de petición, todos ellos en materia política, cuando dichos derechos no tengan directa o indirectamente propósitos electorales (artículos 60. a 90. constitucionales). Estos preceptos fundamentales no hacen referencia expresa a la materia política, salvo el último, el cual dispone en su parte relativa que “[...] sólo los ciudadanos de

de amparo y los derechos político-electorales”, *Justicia electoral*, México, núm. 8, 1996, pp. 101-112.

¹⁵⁶ Aun cuando la bibliografía sobre la materia es inagotable, citaremos en vía de ejemplo, por su examen integral del tema, la obra del destacado tratadista argentino Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, 1989.

¹⁵⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 90, pp. 185-188.

la República podrán tomar parte en los asuntos políticos del país”.

214. La doctrina señala que el antecedente del juicio para la protección de los derechos político-electorales se encuentra en la llamada *apelación ciudadana*, regulado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) con anterioridad a la última reforma de 1996,¹⁵⁸ 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 (artículo 151 de dicho Código en su redacción anterior). Dicha apelación podía interponerse tanto por los ciudadanos como por los partidos políticos, cuando hubiesen sido afectados, tanto en el lapso entre dos elecciones (artículo 294, incisos b) y c) anterior) o bien en el período electoral —artículo 295, inciso b)—, por lo que es evidente que coincide en varios aspectos con el juicio de protección que se analiza.¹⁵⁹

215. Este llamado indebidamente “recurso de apelación” tuvo una significativa repercusión en las elecciones federales de 1994, ya que, según los datos aportados por el entonces Tribunal Federal Electoral, en ese período electoral se plantearon ante dicho organismo jurisdiccional un total de ochenta mil ochenta y tres recursos, de los cuales ochenta mil veintitrés fueron

158 Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo, y Mata Pizaña, Felipe de la, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, pp 270-272.

159 Cfr. García Ramírez, Sergio, “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, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 53-117.

interpuestos por ciudadanos, y únicamente sesenta, por partidos políticos.¹⁶⁰ En un trabajo anterior señalamos que era incorrecta la apreciación del legislador al calificarlo como recurso, ya que en realidad debía considerarse como un proceso o juicio impugnativo, y que tampoco correspondía a la figura del recurso por excelencia, que recibe en el proceso ordinario el nombre de "apelación".¹⁶¹ Por ello consideramos que es más correcta la denominación actual.

216. Por lo que respecta a la competencia para conocer de este instrumento, el mismo puede presentarse ante la sala superior, en única instancia, cuando se trate de la violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para formar parte en forma en los asuntos jurídicos del país (artículos 99, fracción V de la carta federal; 189, fracción I, inciso f) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83, inciso a), fracciones I y II, e inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Federal)¹⁶² y durante el período electoral y ante las salas regionales del mismo Tribunal,¹⁶³ cuan-

¹⁶⁰ Cfr. *Memoria 1994*, México, Tribunal Federal Electoral, 1995, t. I, pp. 322-323.

¹⁶¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral", *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, cit., nota 159, pp. 31-32.

¹⁶² El artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone al respecto: "el juicio para la protección de los derechos político electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo [cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política], la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización política agraviada".

¹⁶³ Debe tomarse en cuenta que durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, ordinarios o extraordinarios, estas controversias deben someterse a la sala superior en una instancia.

do no se entregue al afectado el documento necesario para ejercer el voto, o no aparezca, o considere se le ha excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio documentos relativos (mismo precepto constitucional, y los artículos 195, fracción III y 83, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respectivamente).

217. Están legitimados los ciudadanos individualmente considerados que hubiesen sido lesionados en sus derechos político-electorales, pero sólo podrán promover el juicio cuando hubiesen agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto. En su caso, deberán agotar previamente las instancias administrativas, y en ese supuesto las autoridades electorales les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean necesarios para la presentación de las demandas respectivas (artículos 80 y 81 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

218. Existe una regla particular en un supuesto de promoción del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando el afectado, habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, considere que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, ya que, en esa hipótesis, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada (artículos 79 y 80, c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral). Estos preceptos carecen de precisión, pues no queda claro si se trata de la tutela de un interés individual, el del ciudadano, o de carácter colectivo, el de la asociación de la que forma parte.

219. De acuerdo con lo establecido por el artículo 82 del ordenamiento procesal que se analiza, cuando, por causa de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales com-

petentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, los ciudadanos afectados no podrán interponer el juicio de protección de sus derechos político-electorales, sino que deberán acudir al juicio de inconformidad y, en su caso, al recurso de reconsideración respectivo, cuando se trate de procesos electorales federales, pero cuando esta situación se presente en comicios de carácter local, el agraviado sólo podrá promover el citado juicio de protección, en el supuesto de que la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos, o cuando, habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada.

220. La tramitación de este proceso de tutela de los derechos político-electorales se sujeta a las reglas de carácter general del capítulo VIII (artículos 17-31) de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que no se señalan reglas específicas para el procedimiento de este instrumento.¹⁶⁴ Previamente es preciso señalar que la demanda debe presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o la resolución impugnados, o se hubiere notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el citado ordenamiento (artículo 8). En cuanto al cómputo de los plazos, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles, de manera que contarán de momento a momento y, si están señalados por días, se considerarán de veinticuatro horas. De manera distinta, si no se trata del período de desarrollo de un proceso electoral federal, el cómputo de dichos plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles señalados por la ley (artículo 7o.).

¹⁶⁴ En relación con las disposiciones generales que regulan el trámite en materia procesal electoral, *cfr.* Galindo Becerra, Eduardo, "Sistemas de medios de impugnación en materia electoral", *Estudio teórico práctico del sistema de impugnación en materia electoral*, *cit.*, nota 158, pp. 59-67.

221. Por lo que respecta a la tramitación en sentido estricto, se desenvuelve en las siguientes etapas: a) la autoridad a la que se impute el acto o la resolución reclamados, al recibir el escrito de impugnación, dentro del plazo de setenta y dos horas, deberá dar aviso por la vía más expedita al órgano competente, en este caso, al Tribunal Electoral, señalando al promovente el acto o la resolución combatidos, y fecha y hora exacta de su recepción. Además, está obligada a hacerlo del conocimiento público, mediante estrados o cualquier medio fehaciente. En el mismo plazo deberán presentar sus escritos los terceros interesados, en caso de haberlos (artículo 17). b) Vencido dicho lapso, la autoridad que reciba la demanda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, deberá enviar al Tribunal la demanda y demás documentos, incluyendo los relativos a los medios de convicción, así como los escritos de los terceros interesados. También debe remitir un informe circunstanciado en el cual se deberá contener si el promovente o compareciente tienen reconocida la personalidad; los motivos y fundamentos para sostener la constitucionalidad del acto o resolución, y la firma del funcionario que lo rinde, informe que puede acompañarse de cualquier otro documento que se estime necesario (artículo 18).

222. c) Una vez recibida la documentación respectiva, el presidente del Tribunal la turnará al magistrado ponente, quien realizará los actos y ordenará las diligencias necesarias para la sustanciación de los expedientes, incluyendo la solicitud de presentación por parte de cualquier autoridad, partidos y organizaciones políticas o personas de los documentos o elementos de convicción que se requieran para la mejor resolución del asunto. Dicho magistrado debe revisar el expediente para verificar que reúna todos los requisitos y, en particular, que no se incurra en alguna de las causas de improcedencia señaladas por los artículos 9 y 10 de la ley. Si existe motivo de improcedencia, el magistrado propondrá a la sala respectiva el proyecto de resolución, a fin de que deseche de plano la demanda. Además, el magistrado electoral podrá formular requerimientos a los promoventes para que corrijan las omisiones en que hubiesen incurrido, y lo mismo a la autoridad

demandada, con apercibimiento de no tener presentados los documentos necesarios si no se cumple el requerimiento dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de la notificación. Si la autoridad no presenta el informe circunstanciado de manera oportuna, se tendrán por ciertos los hechos señalados en la demanda. d) La no presentación de medios de prueba no será motivo para desechar la demanda, ya que deberá resolverse el asunto con los elementos que obren en poder del tribunal, sin perjuicio de que el magistrado ponente pueda requerir los documentos necesarios, según se ha expresado, y pueda perfeccionar o desahogar los elementos de convicción respectivos. e) Si la demanda reúne todos los requisitos establecidos en la ley, el magistrado instructor dictará el auto de admisión que corresponda. Una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción, y el propio magistrado elaborará el proyecto de sentencia y lo someterá a la consideración de la sala correspondiente (artículo 19).¹⁶⁵

223. En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establecen disposiciones específicas en cuanto a los efectos de las sentencias pronunciadas en los juicios de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. En efecto, además de determinar que los fallos son definitivos e inatacables, se dispone que las resoluciones favorables a los demandantes pueden tener los siguientes efectos: a) confirmar el acto o resolución impugnados, o b) revocar o modificar dicho acto o resolución y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado (artículo 84). Además, en virtud de los problemas que se presentaron en la realidad en la aplicación de los fallos favorables a los ciudadanos en el anterior recurso de apelación (ver *supra*, párrafos 214 y 215), el artículo 85 de dicho ordenamiento dispone que, tratándose de la viola-

¹⁶⁵ Cfr. Díaz Ortiz, Ángel Rafael, "Justicia Electoral", en Cárdenas Gracia, Jaime F., y Faya Viesca, Jacinto (coords.), *La reforma político-electoral del Estado mexicano*, Santiago de Querétaro, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, 1997, pp. 105-110.

ción de sus derechos relativos a la expedición de las credenciales de elector o de figurar correctamente en las listas nominales respectivas, si por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material la autoridad electoral federal o local responsable no pueda incluir a los afectados en la lista nominal correspondiente o expedirles el documento que exija la ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo así como de una identificación, para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla que correspondía a su domicilio o, en su caso, en una casilla especial en los términos de la ley de la materia.¹⁶⁶

VIII. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

224. Este instrumento fue introducido por el artículo 99 constitucional y por 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 de las autoridades electorales de las entidades federativas,¹⁶⁷ si se toma 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

¹⁶⁶ Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo, y Mata Pizaña, Felipe de la, *op. cit.*, nota 158, pp. 274-276.

¹⁶⁷ En la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base a las reformas constitucionales de agosto de 1996, se manifestó 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 [...]”.

juicio de amparo, según la jurisprudencia tradicional, contra la violación de los derechos políticos, y por el contrario, sí pueden impugnarse las disposiciones legislativas electorales locales por conducto de la acción abstracta de inconstitucionalidad (ver *supra*, párrafo 156).¹⁶⁸

225. En efecto, de acuerdo con lo establecido por el artículo 86 de la ley mencionada, el juicio de revisión constitucional electoral 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 deseché 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 factible 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.

226. El conocimiento de este proceso de revisión constitucional corresponde a la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en única instancia, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Fede-

¹⁶⁸ Cfr. Elizondo Gasperín, María Macarita, "El juicio de revisión constitucional", *Estudio teórico práctico de medios de impugnación en materia electoral*, cit., nota 158, pp. 283-310.

ral (artículos 99, fracción IV de la Constitución federal; 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

227. Únicamente los partidos políticos pueden promover dicho juicio de revisión constitucional electoral por conducto de sus representantes legítimos, siempre que esos representantes estén registrados formalmente ante el órgano electoral responsable cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnados; cuando hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual recayó la resolución impugnada; los que hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual recayó la resolución combatida; o finalmente, los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los casos que sean distintos a los precisados en los supuestos anteriores. La falta de legitimación o de personería será causa para el desechamiento de plano del proceso impugnativo de que se trata (artículo 88 de la Ley General de Medios de Impugnación).

228. La Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece algunas modalidades especiales para la tramitación de este juicio de revisión constitucional contra actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, las cuales:

- a) una vez que reciban el escrito por el cual se promueva el juicio, lo remitirán de inmediato a la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con todos sus anexos, el expediente completo en el cual se hubiese dictado el auto o resolución combatidos, y su informe circunstanciado, que deberá contener los motivos y fundamentos jurídicos que considere pertinentes para sostener la constitucionalidad de los citados acto o resolución que se reclaman;
- b) dentro del plazo de setenta y dos horas en que debe darse a conocer públicamente la impugnación (artículo 17, inciso b) de dicho ordenamiento), el o los terceros interesados podrán formular los alegatos que consideren pertinentes, que, en el caso de que se presenten, deben ser enviados a la citada sala superior del Tribunal Electoral, y se informará a la misma de la conclusión

del mencionado plazo y de la comparecencia de los terceros interesados; c) en el juicio no se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes, cuando éstas sean determinantes para acreditar la violación reclamada, y d) finalmente, recibida la documentación en el Tribunal Electoral, el presidente de la sala superior turnará de inmediato el expediente al magistrado que corresponda, para que formule el proyecto de resolución respectivo (artículos 89-92 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación).

229. El artículo 93 de la referida ley consigna reglas particulares respecto de los efectos de las sentencias que decidan los juicios de revisión constitucional electoral, ya que dichos efectos pueden consistir en la confirmación del acto o la resolución impugnados, o bien, en la revocación o modificación de los mismos, y consecuentemente, en el establecimiento de los medios necesarios para reparar la violación constitucional que se hubiese cometido.¹⁶⁹

IX. LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS (OMBUDSMAN)

230. Los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos que han tomado como modelo la institución del *ombudsman* de origen escandinavo son muy recientes en el ordenamiento mexicano, no obstante lo cual, conjuntamente con el juicio de amparo, habían sido las garantías constitucionales con mayor eficacia para la tutela de los derechos fundamentales, hasta la creación de los nuevos instrumentos establecidos en las reformas constitucionales y legales de 1995 y 1996, a que se ha hecho referencia con anterioridad.

231. Por otra parte, ya hemos señalado que, si bien en estricto sentido no tendrían cabida dichos organismos dentro de la disciplina que hemos calificado como "derecho procesal constitucional", en cuanto no constituyen instrumentos de carácter procesal (ver *supra*, párrafo 108), su análisis se ha incorporado

¹⁶⁹ Cfr. *ibidem*, pp. 311-333.

a esta nueva rama del derecho procesal debido a su vinculación con los organismos jurisdiccionales, a los cuales apoyan y auxilian en su labor de protección de los derechos humanos. Además, si realizamos un examen comparativo de diversas ramas procesales, podemos observar que son varias las instituciones que no son rigurosamente jurisdiccionales, pero que se estudian como parte de dichas disciplinas y como ejemplos pueden citarse la jurisdicción voluntaria en el proceso civil y mercantil; la averiguación previa en el proceso penal, y el procedimiento administrativo en el proceso de esta materia.

232. No haremos referencia, debido a la índole resumida de este trabajo, a los antecedentes escandinavos del *ombudsman*, 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 es bien sabido, tales organismos han asumido diversos nombres, como los de *Parliamentary Commissioner*, *Médiateur*, *Volksanwaltschaft* (abogacía popular), *Difensore Civico*, etcétera, pero los más próximos a 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, para las legislaciones de nuestra región.¹⁷⁰

233. En breve síntesis, podemos afirmar que la introducción de organismos similares al *ombudsman* en América Latina ha sido tardía debido al desconocimiento que se ha tenido de la institución, que en un principio parecía muy alejada de las tradiciones jurídicas latinoamericanas. Además, hasta hace pocos años, eran escasos los estudios en idioma castellano sobre este instrumento tutelar de los derechos humanos. Sin embargo, como lo hemos afirmado en el párrafo anterior, la creación

170 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 61, pp. 281-344, y Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 189-213.

del promotor de la justicia en Portugal, pero de manera muy particular, del defensor del pueblo español, así como los estudios comparativos de los juristas hispanos Álvaro Gil Robles y Gil Delgado¹⁷¹ y Víctor Fairén Guillén¹⁷² dieron un gran impulso al análisis de este instrumento por los tratadistas latinoamericanos.

234. a) El primer *ombudsman* en estricto sentido ha sido el procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, establecido en los artículos 273-275 de la Constitución guatemalteca, expedida el 31 de mayo de 1985, y reglamentados por la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del procurador de los Derechos Humanos, de primero de octubre de 1986, reformada posteriormente por decreto legislativo de 27 de mayo de 1987.¹⁷³

235. b) En Colombia, después de algunos ensayos durante la vigencia de la Constitución anterior de 1886, la nueva carta fundamental, de 7 de julio de 1991, introdujo al defensor del pueblo en sus artículos 281 a 283, como parte del Ministerio Público, ya que ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del procurador general de la República. Dicho funcionario es elegido por la Cámara de Representantes por un período de cuatro años de una terna elaborada por el presidente de la República. Estos preceptos fueron desarrollados por la Ley 24, de 15 de diciembre de 1992, que establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.¹⁷⁴

171 Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración (el ombudsman)*, 2a. ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, y Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, "El defensor del pueblo y su impacto en España y en América Latina", *Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman*, Santa Fe de Bogotá, núm. 3, diciembre de 1994, pp. 53-84.

172 Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo: ombudsman*, t. I, parte general, t. II, parte especial, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982 y 1986.

173 Cfr. Basells Tojo, Edgar Alfredo, *El procurador de los Derechos Humanos*, Guatemala, Universidad de San Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1987; León Carpio, Ramiro de, "El ombudsman en Guatemala", *La experiencia del ombudsman en la actualidad. Memoria*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, pp. 127-138.

174 Cfr. Córdoba Triviño, Jaime, "Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo en Colombia", *La experiencia del ombudsman en la actualidad*,

236. c) En la Constitución peruana de septiembre de 1993, aprobada en referéndum en el mes de octubre siguiente, se creó, en los artículos 161 y 162, la *Defensoría del Pueblo*, con las funciones que la carta anterior confirió al fiscal de la nación con escasos resultados prácticos. Su titular, es decir, el defensor del pueblo, es elegido por el Congreso con el voto de dos tercios del número legal de sus miembros. Su cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. La Defensoría está regulada por la Ley 26,520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo, de 8 de agosto de 1995.¹⁷⁵

237. d) Otros países andinos han incorporado recientemente la institución del *ombudsman*. La carta fundamental de Bolivia fue reformada sustancialmente el 12 de julio de 1994. De acuerdo con el nuevo texto de los artículos 127 a 131, el defensor del pueblo vela por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público, así como por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos. Es elegido por un período de cinco años y puede ser reelecto sólo una vez por dos tercios de votos de los miembros presentes del Congreso Nacional. Se otorgó a dicho defensor la facultad de interponer los recursos de inconstitucionalidad, directo de nulidad, amparo y *habeas corpus* sin necesidad de mandato.

238. e) En segundo término, también se creó el *defensor del pueblo* en el artículo 29 de la Constitución de Ecuador de 1978,

cit., *ibidem*, pp. 117-125; Córdoba Triviño, Jaime, "La Defensoría del Pueblo en Colombia", *La Defensoría del Pueblo: retos y posibilidades*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995, pp. 31-45; Madrid-Malo Garizábal, Mario, "El control defensorial en Colombia", *Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman*, *cit.*, nota 170, pp. 85-94.

175 *Cfr.* Abad Yupanqui, Samuel, "El *ombudsman* o defensor del pueblo en la Constitución peruana de 1993: retos y limitaciones", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 86, mayo-agosto de 1996, pp. 401-417, y Abad Yupanqui, Samuel, "Defensoría del Pueblo y administración de justicia: elementos para el debate", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios III, Lecturas sobre temas constitucionales*, 12, Lima, Comisión Andina de Juristas-Konrad Adenauer Stiftung, 1996, pp. 91-101.

reformada en enero de 1996, y cuyo texto codificado por el Congreso Nacional fue publicado el 18 de junio de ese año. De acuerdo con este precepto, dicho defensor tiene jurisdicción nacional para promover o patrocinar los recursos de *habeas corpus* y de amparo de las personas que lo requieran; defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que dicha carta garantiza. El propio defensor será elegido por el Congreso Nacional en pleno, con el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de sus miembros, y gozará de autonomía política, económica, administrativa y de inmunidad en los mismos términos que los diputados del propio Congreso. Según la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, aprobada por el mismo Congreso y publicada el 20 de febrero de 1997, el período del defensor es de cuatro años, con una posible reelección (artículo 3o.). Sus atribuciones de promoción incluyen también el recurso de *habeas data* y de tutela, no sólo de los derechos individuales y colectivos establecidos en la carta fundamental, sino también en cuanto a aquellos consagrados en convenios y tratados internacionales ratificados por el Ecuador (artículo 1o. incisos a) y b) de dicha Ley Orgánica).¹⁷⁶

239. f) También en los países centroamericanos se ha establecido de manera paulatina esta institución. En efecto, con apoyo en los Acuerdos de Paz suscritos en la ciudad de México entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí el 27 de abril de 1991, se reformó el artículo 194 de la Constitución de El Salvador de 1983, por decreto de 31 de octubre de 1991, con el objeto de establecer un *procurador para la defensa de los derechos humanos*. Este precepto fundamental fue desarrollado por la Ley de la Procuraduría para la Defensa

¹⁷⁶ Cfr. Vaca Moreno, Lucía, "El defensor del pueblo", *Ruptura*, Revista de la Asociación Escuela de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 1996, pp. 39-51, y Romero Gross, Manuel, "El defensor del pueblo en la Constitución ecuatoriana y su relación con el tribuno de la plebe de la antigua república romana", *Estudios de homenaje al cincuentario de su fundación*, Quito, Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1996, pp. 363-382.

de los Derechos Humanos promulgada el 20 de febrero de 1992.¹⁷⁷

240. g) Respecto de la normatividad ordinaria debe mencionarse la *Ley del Defensor de los Habitantes* de Costa Rica, publicada el 10 de diciembre de 1992. Según este ordenamiento, el citado defensor será nombrado por la Asamblea Legislativa por un período de cuatro años, mediante mayoría absoluta de los diputados presentes y sólo podrá ser reelegido por un nuevo período (artículo primero).¹⁷⁸

241. h) El artículo 59 de la Constitución de la República de Honduras de 1962, reformado por decretos de 27 de diciembre de 1994 y 7 de febrero de 1995, introdujo la institución del *comisionado de los derechos humanos*, con el objeto de garantizar los derechos y libertades reconocidos por dicha carta fundamental. La organización, prerrogativas y atribuciones del citado comisionado se dejaron a la ley reglamentaria respectiva. Este ordenamiento, con el título de *Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos* fue promulgada el 10 de noviembre de 1995.¹⁷⁹

242. i) Por lo que respecta a Nicaragua, en las reformas constitucionales del 1 de febrero de 1995, se modificó el artículo 138, inciso 30) para atribuir a la Asamblea Nacional la facultad de nombrar al procurador para la defensa de los derechos humanos, y confió a la ley respectiva las características de la institución. Dicho ordenamiento fue expedido por la propia Asamblea Nacional con el título de *Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, y publicada el 10

¹⁷⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Garantías de los derechos, control judicial, amparo, *ombudsman*", en García de Enterría, Eduardo, y Clavero Arévalo, Manuel (dirs.), *El derecho público de finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Fundación BBV-Civitas, 1996, pp. 627-628.

¹⁷⁸ Cfr. Rojas Franco, Enrique, *El defensor del pueblo*, San José, Costa Rica, Iberoamericana de Ediciones, 1993, y Vega Robert, Rolando, *El defensor de los habitantes*, San José, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas, 1993.

¹⁷⁹ Cfr. Volio, Fabián; Río, María del Consuelo del, y Esquivel, Max, *Funciones y alcances de la Oficina del Comisionado Nacional de Derechos de Honduras. Estudio introductorio*, San José-Tegucigalpa, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Real Ministerio de los Países Bajos para la Cooperación, 1995.

de enero de 1996. El artículo 3o. de dicho ordenamiento dispone que el procurador es un comisionado de la Asamblea Nacional, electo por ésta, para la promoción, defensa y tutela de las garantías constitucionales de los ciudadanos y sus derechos humanos, a cuyo efecto podrá vigilar y controlar la actividad de la administración pública, dando cuenta a la mencionada Asamblea. Dicho procurador y el subprocurador serán electos para un período de cinco años, por el voto favorable del 60% de los miembros de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes, y de listas propuestas por los diputados (artículo 8o. de la ley).

243. j) En Argentina se advierte un amplio desarrollo de esta institución protectora, que se consagró primero en el ámbito local para después llegar a la esfera nacional. En efecto, son varias las Constituciones de las provincias argentinas que han regulado la institución. Entre ellas podemos mencionar las provincias de Córdoba (26 de abril de 1987), artículo 124; La Rioja (14 de agosto de 1986), artículo 144; Salta (16 de junio de 1986), artículo 124, fracción V; San Juan (23 de abril de 1986), artículo 150, inciso 21; y San Luis (14 de marzo de 1987), artículo 235. Todos estos ordenamientos fundamentales crearon un comisionado parlamentario con el nombre de *defensor o Defensoría del Pueblo* y se han expedido varias leyes reglamentarias, entre las que destacan las de San Juan, de 23 de abril de 1986; Salta, de 6 de junio de 1986, y de Santa Fe, de 23 de noviembre de 1989.¹⁸⁰

244. Por lo que respecta al nivel municipal, tenemos conocimiento de dos instituciones similares. En primer lugar, la Ordenanza número 3,947, expedida por el Consejo Deliberante de la ciudad de Salta, de la provincia del mismo nombre, el 23 de octubre de 1984 y promulgada el 9 de noviembre siguiente, por la cual se creó el cargo de *defensor del pueblo*; en

¹⁸⁰ Cfr. Villarruel, Juan Manuel; Fieldman, Gustavo, y Caballero, Juan Pablo, *Defensoría del Pueblo. Ombudsman. Ley 10396*, Rosario, Santa Fe, Zeus Editorial, 1995, en la que se transcribe y comenta la ley de dicha provincia, pp. 11-128, y contiene, además, un apéndice normativo con otros ordenamientos de la misma naturaleza, pp. 129-209.

segundo lugar, en la Ordenanza número 40,831 de 17 de octubre de 1985, publicada el 17 de noviembre del mismo año, expedida por el Consejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires y que introdujo la *Contraloría General Comunal*.¹⁸¹

245. En el ámbito nacional la implantación fue paulatina. Aun cuando se habían presentado varios proyectos para establecer un comisionado parlamentario de acuerdo con el modelo escandinavo, dichas iniciativas no tuvieron éxito. Por este motivo, primero se estableció el *defensor del pueblo* en la esfera del Poder Ejecutivo, por decreto presidencial de 26 de agosto de 1993, de forma similar a lo que ocurrió en el ordenamiento mexicano en el mes de junio de 1990 (ver *infra*, párrafos 251-252). El citado defensor era designado por el presidente de la República en acuerdo general de ministros, por un período de cinco años con posibilidad de una reelección por un lapso igual.

246. Esta evolución culminó con la reforma constitucional de 22 de agosto de 1994 a la citada Constitución argentina, que elevó a rango fundamental a este organismo protector. El artículo 86 establece que el *defensor del pueblo* es un organismo independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, designado y removido por el citado Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Dura en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.¹⁸²

247. k) Dos países sudamericanos, Paraguay y Bolivia, han regulado el *ombudsman* exclusivamente a nivel constitucional, pues todavía no han expedido las leyes orgánicas o reglamentarias respectivas, pero lo han hecho en varios preceptos que establecen de forma precisa la estructura y funciones de la institución. Así, en los artículos 276 a 280 de la Constitución

181 Cfr. Maiorano, Jorge L., *El ombudsman. Defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1987, pp. 431-437, y Gozáini, Osvaldo Alfredo, *El defensor del pueblo (ombudsman)*, Buenos Aires, Ediar, 1989, pp. 197-250.

182 Cfr., entre otros, Luna, Eduardo Fernando, "El defensor del pueblo", *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Mendoza-Buenos Aires, Depalma, 1995, t. II, pp. 89-114.

de Paraguay de 20 de junio de 1992, se dispone que el *defensor del pueblo* es un comisionado parlamentario, cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. Dicho defensor gozará de autonomía e inamovilidad y es nombrado por la mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados de una terna propuesta por el Senado y durará cinco años en sus funciones, y podrá ser reelecto.

248. l) La Constitución de Bolivia de 1967 fue reformada en agosto de 1994 para introducir, entre otras modificaciones, el *defensor del pueblo* en los artículos 127 a 131, según los cuales esta institución vela por la vigencia y cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público, así como por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos. El defensor no recibe instrucciones de los poderes públicos. Es elegido por dos tercios de votos de los miembros presentes del Congreso nacional, por un período de cinco años y puede ser reelecto por una sola vez.

249. m) En el ordenamiento mexicano, la creación del *ombudsman* ha sido también reciente y se ha desarrollado con inusitada rapidez. En efecto, hasta principios de la década de 1980, la institución era prácticamente desconocida en México, pero durante dicha década se realizaron varios ensayos para establecer organismos similares, aun cuando sin una comprensión muy estricta de la organización y funciones de la institución. Dentro de estos intentos, que no tuvieron eficacia en la práctica, 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 ayuntamiento 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 1984.¹⁸³

¹⁸³ Cfr. Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano (ombudsman)*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 113-138.

250. El primer organismo que ha funcionado en la realidad, aun cuando con una competencia restringida, lo ha sido la *Defensoría de los Derechos Universitarios*, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 29 de mayo de 1985.¹⁸⁴ Siguiéron 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 Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes* (1988), y la *Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la ciudad de Querétaro* (1988).¹⁸⁵

251. La evolución continuó con la *Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal*, creada por acuerdo del jefe de dicho Departamento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de enero de 1989, cuyo Manual de Organización apareció en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de julio del mismo año. 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 de 5 de junio de 1990 y cuyo Reglamento fue elaborado por el Consejo de dicha institución los días 18 de junio a 9 de julio del mismo año.

252. 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 dere-

184 Cfr. Barrera Graf, Jorge, "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; Carreras Maldonado, María, et al., *Defensoría de los Derechos Universitarios* (ombudsman de la UNAM), México, UNAM, Cuadernos de Legislación Univesitaria, 1993, y Carreras Maldonado, María, et al., *Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios*, México, UNAM, 1992.

185 Cfr. Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos humanos. El nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 50-51.

chos 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 propios derechos humanos, así como una profusa labor editorial.¹⁸⁶

253. 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 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.

254. La extraordinaria labor realizada por este organismo tuvo efectos de gran trascendencia, puesto que dio a conocer a la institución del *ombudsman* en su labor de protección de los derechos humanos y, además, inició la formación de una cultura sobre los derechos fundamentales que con anterioridad no existía, como lo demuestra el gran número de reclamaciones planteadas en los dos primeros años de labor de la propia Comisión. Una de las consecuencias más significativas fue el establecimiento de un ambiente propicio para la constitucionalización de este instrumento en un plazo muy corto, si tomamos en cuenta su reciente introducción.

255. De acuerdo con la reforma constitucional de 27 de enero de 1992, publicada el día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*, se adicionó el artículo 102 de la Constitución federal (que en su primera parte reglamenta la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público federal que está bajo sus órdenes) con un apartado B, en cuya parte relativa se dispone que

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán *organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano*,

¹⁸⁶ Cfr. Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 11-29.

los que conocerán de quejas en contra de *actos u omisiones de naturaleza administrativa* provenientes de cualquiera autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. *Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas [...].*

Este precepto fue reglamentado por la *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992. El Reglamento de la propia Comisión fue aprobado por su Consejo y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de noviembre del mismo año 1992.¹⁸⁷

256. De forma muy breve podemos señalar que, de acuerdo con los citados ordenamientos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se integra por el presidente, designado por el titular del Ejecutivo federal con aprobación del Senado de la República (que es el procedimiento que se sigue con algunas variantes a partir de 1995, para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia), por un período de cuatro años, con una posible reelección. También forman parte de la Comisión, de acuerdo con la experiencia del organismo anterior antes mencionado (ver *supra*, párrafos 252-254), hasta cinco visitadores (actualmente se han designado tres), quienes realizan, a petición de parte o de oficio, las investigaciones de las quejas individuales. También forman parte de la institución el personal técnico, profesional y administrativo que sea necesario para el desempeño de las funciones del organismo. Además, como ya se ha mencionado, por el mismo procedimiento de designación del presidente (proposición del presidente de la República y aprobación del Senado) se nombra el Consejo Asesor, integrado, con carácter honorífico, por diez personas de altos méritos y conocimiento de los derechos humanos, de diversos sectores sociales e ideológicos, y de los cuales al me-

187 Cfr. Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, 1992, y Armienta Calderón, Gonzalo, *El ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, pp. 27-73.

nos siete no deben desempeñar cargo o Comisión oficial alguna. Cada año cesa el más antiguo de los nombrados.

257. El mismo texto constitucional (ver *supra*, párrafo 255) destaca implícitamente el carácter autónomo de los organismos protectores, en cuanto establece que los mismos deberán formular *recomendaciones públicas autónomas*, pero esta independencia se consigna claramente en la ley reglamentaria, no sólo por medio del procedimiento de designación del presidente de la Comisión Nacional, como se señaló en el párrafo anterior, sino de manera expresa en el artículo 2o. de dicho ordenamiento, el cual dispone que: "*la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado [del Estado mexicano] con personalidad jurídica y patrimonio propios [...]*".

258. Por lo que se refiere a las *funciones* de la Comisión Nacional, éstas son muy amplias, pues la parte final del citado artículo 2o. de la ley expresa que dicha Comisión: "[...] tiene por objeto esencial la *protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el ordenamiento jurídico mexicano*". De estas atribuciones, la más significativa, como ocurre con los instrumentos tutelares que toman como modelo el *ombudsman* de origen escandinavo, es la de realizar investigaciones, ya sea a petición de los afectados o de oficio, sobre las violaciones de los derechos humanos por parte de actos u omisiones de *carácter administrativo* de cualquier autoridad o funcionario público.

259. Es preciso recordar que el paradigma escandinavo se estableció y desarrolló con el propósito esencial de fiscalizar la actividad de las autoridades administrativas y, por extensión, la conducta de carácter administrativo de otras autoridades, cuando afectasen los derechos e intereses legítimos de carácter ordinario de los administrados. Sin embargo, cuando se establecieron el promotor de la justicia de Portugal y el defensor del pueblo español (ver *supra*, párrafo 233), debido a que estos países habían sufrido prolongadas dictaduras, su función esencial se centró en la protección de los derechos fundamentales, y por ello adquirieron el carácter de instrumentos de garantía constitucional y no exclusivamente de la legalidad. Debido a las constantes violaciones de derechos humanos por

parte de los gobiernos autoritarios, en su mayoría de carácter castrense, que predominaron en Latinoamérica hace dos décadas y que afortunadamente han sido superados en los últimos años, no resulta extraño que en las Constituciones democráticas posteriores a dichos regímenes se hubiesen adoptado instrumentos protectores no jurisdiccionales de acuerdo con el modelo del *ombudsman*, pero con el objeto esencial, de acuerdo con el ejemplo de España y de Portugal, de tutelar los derechos fundamentales.

260. Éste también fue el propósito esencial de la reforma constitucional al artículo 102, apartado B) de la carta federal mexicana (ver *supra*, párrafo 255), ya que los organismos que establece a nivel nacional y local tienen como propósito básico la protección de los derechos humanos que establece el ordenamiento jurídico mexicano. Si bien la disposición constitucional no es precisa, al no señalar de manera exclusiva los derechos consagrados en la carta federal, la tutela se extiende de manera implícita también a los derechos establecidos en los tratados internacionales que han sido incorporados al derecho interno en los términos del artículo 133 constitucional; es decir, los ratificados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República (ver *supra*, párrafo 80). El artículo primero del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dispone de manera terminante que la tutela se extiende a los “[...] derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los *instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado*”. A su vez, el artículo 6o. del mismo Reglamento agrega que:

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

261. El precepto constitucional excluye de manera expresa varias materias del conocimiento de los organismos mencionados, tales como los asuntos *jurisdiccionales, laborales y electorales*. La mención de estos aspectos no era indispensable, en virtud de que, como es bien sabido, los organismos similares al *ombudsman* sólo conocen de la *materia administrativa*, pero como en México, por desconocimiento de la institución, algunas corrientes políticas pretendían que se incluyeran estos asuntos, fue necesario consignar expresamente dichas prohibiciones.

262. Aun cuando resulta clara la exclusión de los asuntos jurisdiccionales, ya que su examen corresponde a los tribunales, en cuya independencia no puede interferir el *ombudsman*, existe discusión sobre la fiscalización respecto a las actividades administrativas de los propios tribunales. Aun cuando no existe una regla general al respecto en las diversas legislaciones que han consagrado la institución, prevalece el criterio de que esta fiscalización es posible, ya que no lesiona la independencia judicial, en virtud de que las investigaciones respectivas, al no culminar con resoluciones obligatorias, sirven de auxilio y apoyo a las funciones disciplinarias de los organismos jurisdiccionales.

263. Sin embargo, por carecer de una idea precisa de las funciones de estos organismos, la Suprema Corte de Justicia de México se opuso a la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el ámbito judicial (ver *supra*, párrafos 252 y 253), y por ello en el precepto constitucional mencionado se prohíbe la fiscalización del *ombudsman* al Poder Judicial federal. De acuerdo con el criterio acertado que ha seguido la Comisión Nacional en su composición actual, las comisiones locales pueden seguir investigaciones sobre la conducta administrativa de los tribunales locales, y la nacional, en relación con otros tribunales federales que no forman parte de manera expresa del citado Poder Judicial federal en los términos del artículo 94 constitucional. Entre estos organismos jurisdiccionales se encuentra el Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación Arbitraje (este último resuelve los conflictos entre los empleados y funcionarios del gobierno federal y el del Distrito

Federal y las dependencias respectivas), así como los Tribunales Federales Agrarios establecidos recientemente (1992).¹⁸⁸

264. El procedimiento que se sigue ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos es muy flexible, con acceso directo de los afectados y de las organizaciones de defensa no gubernamentales, por cualquier medio de comunicación, con ratificación posterior. El artículo 4o. de la Ley Reglamentaria establece en lo conducente que:

Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser *breves y sencillos* y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán de acuerdo con los principios de *inmediatez, concentración y rapidez* y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas [...].

265. El plazo preclusivo para acudir a la Comisión Nacional es de un año a partir de que se hubiese iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trata de hechos que su gravedad puedan ser considerados *violaciones de lesa humanidad* (artículo 26 de la ley).

266. Una vez admitida la queja (que cuando se estima impropio, debe orientarse al afectado para que acuda a la instancia competente), se procura la conciliación entre el peticionario y las autoridades, pero siempre dentro del respeto de los derechos humanos. Si no se logra, se sigue un procedimiento contradictorio, de carácter flexible, como se ha dicho, que es instruido por los visitadores, los cuales formulan un proyecto ya sea de recomendación o de acuerdo de no responsabilidad, que es revisado y suscrito, en su caso, por el

¹⁸⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el *ombudsman* y el Poder Judicial en México", *El ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 187-221.

presidente de la Comisión. Cuando el procedimiento culmina con una recomendación, que no tiene carácter obligatorio, la autoridad respectiva debe comunicar a la Comisión en un plazo de quince días si la acepta, y tiene otros quince para entregar a la propia Comisión las pruebas del cumplimiento respectivo. Este último plazo puede ampliarse cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite (artículos 25 a 45 de la Ley Reglamentaria).

267. La Comisión Nacional debe notificar de manera inmediata al promovente los resultados de la investigación, la recomendación respectiva, su aceptación y ejecución, o bien, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad. La divulgación de las recomendaciones y acuerdos es muy amplia, puesto que el presidente debe publicar, en su totalidad o de forma resumida, dichos documentos. Y así lo hace de manera periódica por conducto de las gacetas informativas que aparecen mensualmente y que son muy voluminosas por los numerosos datos que contienen. Además, dicha información se hace llegar de manera inmediata a los diversos medios de comunicación. Como lineamiento esencial de los organismos similares al *ombudsman*, el presidente de la Comisión Nacional debe rendir un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al titular del Ejecutivo federal, sobre las actividades que haya realizado en el período respectivo, que deberá ser difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad (artículos 51 y 52 de la ley).

268. Uno de los aspectos más significativos del informe anual, como ocurre con la mayoría de los organismos similares en los diversos ordenamientos, es que en él pueden contenerse proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados, y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos (artículo 53 de la ley).

269. A este respecto podemos destacar que, desde el inicio de sus actividades como organismo desconcentrado y actualmente con carácter autónomo, y con apoyo en estudios en los que han intervenido destacados juristas mexicanos, la Comisión Nacional ha propuesto varias reformas legislativas y constitucionales, que fueron acogidas en iniciativas presidenciales y aprobadas por el Congreso de la Unión con una mayoría significativa de votos. Sería difícil resumir estas reformas, pero varias de ellas se han traducido en una mejora notable de la situación de los afectados en los procedimientos penales. Por ello se reformaron sustancialmente los Códigos Penal del Distrito Federal (aplicable en toda la República en materia federal) y de Procedimientos Penales federal y distrital; se expidió una nueva ley para prohibir la tortura; se modificaron los procedimientos del enjuiciamiento de menores; se reformaron los artículos 16, 19 y 20 de la carta federal para establecer un equilibrio entre las funciones del Ministerio Público y los derechos de los detenidos y de las víctimas del delito, etcétera, todo ello en los años 1991, 1992 y 1993.¹⁸⁹

270. Finalmente, cabe resaltar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde su fundación en 1990 como organismo desconcentrado y a partir de junio de 1992 como institución autónoma, ha desarrollado una intensa labor de promoción, estudio, capacitación y divulgación de los derechos humanos, que se ha traducido en cursos, conferencias y reuniones así como en una intensa actividad editorial de gran significación, la que ha contribuido, en no poca medida, a lograr el conocimiento de los derechos humanos del ordenamiento mexicano y su defensa tanto ante los organismos similares al *ombudsman* como ante los tribunales y las autoridades administrativas.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Cfr. Madrazo Cuéllar, Jorge, *op. cit.*, nota 183, pp. 215-259, y Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 185, pp. 51-145.

¹⁹⁰ Cfr. López Chavarría, José Luis, *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

271. Por otra parte, debe señalarse que la reforma constitucional de 1992 regula también los organismos que deben crear las legislaturas locales de acuerdo con su competencia, y estableció el plazo de un año contado a partir de la publicación del decreto respectivo (28 de enero de 1992) para cumplir con el mandato constitucional. Por tanto, en la actualidad existen, además de la Comisión Nacional, treinta y dos comisiones locales, de las cuales corresponden treinta y una a los estados, más la del Distrito Federal.¹⁹¹

272. Las leyes reglamentarias expedidas por las legislaturas locales siguen el modelo de la nacional, con algunos aspectos peculiares. Los presidentes de dichas comisiones son designados por los gobernadores de los estados con aprobación del Congreso local (en la misma forma en que son nombrados los magistrados de los tribunales superiores respectivos). En el caso del Distrito Federal, el presidente es propuesto por el presidente de la República y aprobado por la Asamblea de Representantes (ahora Asamblea Legislativa) del propio Distrito (artículo 9o. de la Ley Orgánica publicada el 23 de junio de 1993).¹⁹² Por tal motivo, puede afirmarse, sin exageración, que el ordenamiento mexicano ha regulado actualmente uno de los sistemas autónomos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos de mayor amplitud.¹⁹³

191 Cfr. García Sánchez, Antonio, *et al.*, *Sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994; Roccatti, Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1995, y Fernández Ruiz, Jorge, *Compilación de leyes de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997.

192 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996.

193 Cfr. Madrazo Cuéllar, Jorge, *El ombudsman criollo*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996.