

CONCLUSIONES

273. De acuerdo con las reflexiones anteriores podemos llegar a las siguientes conclusiones.

274. *Primera.* Aun cuando los instrumentos para la limitación del poder surgieron desde las reflexiones de los pensadores griegos, es relativamente reciente la sistematización de los principios, conceptos e instituciones que se han establecido paulatinamente para la tutela de las disposiciones constitucionales, puesto que de manera estricta puede afirmarse que el estudio científico de estos instrumentos se inició en la década de 1930, especialmente debido a la polémica de dos destacados tratadistas de derecho público: Carl Schmitt y Hans Kelsen.

275. *Segunda.* Podemos partir del concepto inicial de la defensa de la Constitución como el conjunto de instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad políticosocial, y desde el ángulo de la Constitución real: su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental.

276. *Tercera.* Para el efecto de sistematizar una materia tan extensa y compleja, es preciso un ensayo de clasificación, no obstante el convencimiento de que toda división es forzosamente artificial. En este sentido, consideramos que el concepto genérico de defensa de la Constitución puede escindirse en dos categorías fundamentales, que en la práctica se encuentran estrechamente relacionadas: la primera podemos denominarla,

de manera convencional, como *protección de la Constitución*, y la segunda, que ha tenido consagración institucional en varias cartas fundamentales contemporáneas, comprende las llamadas *garantías constitucionales*.

277. *Cuarta*. El sector relativo a la protección de la Constitución se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder, y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones como también, y de manera esencial, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados. Con estos instrumentos se pretende lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad.

278. *Quinta*. La segunda categoría está formada por las llamadas garantías constitucionales, pero entendidas no en el concepto tradicional que identificó dichas garantías con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, sino como los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, a pesar de los instrumentos protectores, los cuales pueden ser insuficientes en determinadas hipótesis para lograr el respeto y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales. El estudio de estas garantías constitucionales ha conformado una nueva disciplina procesal, que se ha calificado como "*derecho procesal constitucional*".

279. *Sexta*. Podemos aplicar al ordenamiento constitucional mexicano las dos categorías que se han mencionado en las conclusiones anteriores, y así, puede señalarse que, como instrumento político, predomina el sistema calificado como de división o separación de las funciones consagrado expresamente en el artículo 49 de la carta federal, en su acepción clásica de carácter tradicional, pero también existen otras modalidades destacadas por la doctrina contemporánea, como la división vertical: entre el poder central y los de carácter autó-

nomo, por medio del régimen federal, así como la llamada división temporal, ya que se establecen limitaciones periódicas para el ejercicio de la titularidad de las funciones públicas, inclusive la prohibición absoluta de la reelección del presidente de la República y de los gobernadores de los estados.

280. *Séptima.* Otros instrumentos de protección que descubrimos en el ordenamiento constitucional mexicano se refieren a la intervención de los grupos sociales en la toma de decisiones, que ha llevado a la integración tripartita de los tribunales del trabajo y de los órganos de gobierno de algunas instituciones de seguridad social, así como a concertación auspiciada por el Ejecutivo federal respecto de pactos económicos y sociales, si bien no se ha llegado todavía a la implantación de instituciones de democracia semidirecta como el referéndum y la iniciativa popular.

280. *Octava.* En los últimos años, resulta importante el desarrollo constitucional de los partidos políticos, que no estaban previstos en el texto original de la carta federal de 1917, pero que se consagró de manera progresiva a partir de las reformas de 1977, que elevaron a nivel constitucional a los partidos políticos en el artículo 41. A partir de entonces, se ha introducido el principio mixto de mayoría y de representación proporcional, así como el perfeccionamiento de los procedimientos electorales cuyos lineamientos se han establecido en el texto constitucional. Esta evolución ha conducido hacia la judicialización de dichos procedimientos y al establecimiento de un Tribunal Federal Electoral que, de acuerdo con las modificaciones de 1993, decidía definitivamente las controversias sobre la calificación de las elecciones de los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Con ello se suprimió el sistema de autocalificación que existía desde la entrada en vigor de la carta de 1917, y sólo se conservó la decisión final de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección del presidente de la República. Pero en las reformas constitucionales y legales de 1996, además de integrarse dicho tribunal al Poder Judicial de la Federación, se le otorgó la decisión final sobre la elección del mismo presidente de la República y sólo queda a la Cámara de Diputados publicar el resultado de esa elección.

282. *Novena.* También se observa en el régimen constitucional mexicano el establecimiento de controles para el manejo del presupuesto y de las finanzas públicas, desde los tradicionales de la aprobación anual de las partidas presupuestales por la Cámara de Diputados y la revisión del gasto público por la Contaduría Mayor de Hacienda que depende de dicha Cámara, así como la creación, en 1982, de un órgano híbrido, es decir, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como un instrumento permanente de control de los recursos económicos, de manera similar a las funciones de las contralorías públicas y los tribunales de cuentas, aun cuando éstos tienen carácter autónomo. También en 1982 se introdujeron varios preceptos, indebidamente situados en el capítulo de los derechos fundamentales, que regulan el régimen económico y corresponden a lo que se ha clasificado como “derecho constitucional económico”.

283. *Décima.* Finalmente, en este sector de los instrumentos de protección también se regulan en el ordenamiento constitucional mexicano los dos instrumentos de técnica jurídica esenciales para un régimen constitucional contemporáneo: el principio de supremacía constitucional, establecido en el artículo 133 constitucional, e inspirado en el artículo VI de la Constitución de Estados Unidos, y el procedimiento dificultado de reforma, consagrado por el artículo 135 de la propia Constitución federal. Por lo que se refiere a este último, si bien es similar al de la reforma constitucional estadounidense, en la práctica, su desarrollo ha sido muy diferente, ya que han sido muy numerosas las modificaciones al texto fundamental mexicano, que en su mayor parte se han debido a la necesidad de adaptar el texto original de la ley fundamental de 1917, que se expidió para un país predominantemente rural y poco poblado, a los cambios que han transformado a México. En tanto que en numerosos países latinoamericanos se han expedido nuevas Constituciones, en México se ha preferido reformar el texto fundamental.

284. *Décima primera.* Aun cuando la Constitución mexicana conserva el concepto clásico de garantías constitucionales como equivalentes a los derechos humanos consagrados constitucio-

nalmente, podemos descubrir varias garantías en sentido contemporáneo, que en su conjunto constituyen lo que podría calificarse como *derecho procesal constitucional mexicano*. Los más importantes de estos instrumentos son: a) el juicio político de los altos funcionarios; b) las controversias constitucionales, que se ampliaron considerablemente con las reformas de 1995; c) la acción abstracta de inconstitucionalidad, introducida en las citadas reformas de 1995 al artículo 105 constitucional; d) el llamado "procedimiento investigatorio" que se atribuye a la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que, de oficio o a instancia del presidente de la República, de las Cámaras del Congreso de la Unión o de los gobernadores de los estados, se realice una investigación, ya sea por conducto de algunos de sus miembros, de jueces federales, o de comisionados especiales, sobre la conducta de los propios jueces federales, la violación de los derechos humanos o del voto público; e) el juicio de amparo; f) el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; g) el juicio de revisión constitucional electoral, estos dos últimos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y h) las comisiones de derechos humanos.

285. *Décima segunda*. Las controversias constitucionales fueron introducidas en nuestros ordenamientos constitucionales, particularmente en las cartas federales de 1857 y 1917, de acuerdo con el modelo de la Constitución federal de Estados Unidos, al encomendar a la Corte Suprema federal la resolución de los conflictos entre las entidades federativas, ya sea entre ellas o con las autoridades federales. Hasta las reformas constitucionales y legales de 1995, dichas controversias tuvieron escasa eficacia práctica, pero como dichas modificaciones ampliaron de manera considerable el ámbito de dichos conflictos, inclusive para comprender los llamados "conflictos de atribución" entre los órganos legislativos y los ejecutivos, las mencionadas controversias han asumido una nueva trascendencia, y ya se ha iniciado el planteamiento de las mismas ante la Suprema Corte de Justicia, que ha decidido algunas de ellas.

286. *Décima tercera*. Otra institución que debe considerarse novedosa en nuestro régimen constitucional es la acción abs-

tracta de inconstitucionalidad, introducida en las mencionadas reformas de 1995. Dicho instrumento se inspiró en el creado por varios ordenamientos de Europa continental, con el objeto de proporcionar a las minorías legislativas la posibilidad de impugnar ante los tribunales y cortes constitucionales las disposiciones aprobadas por las mayorías parlamentarias. Tanto las controversias constitucionales como la acción abstracta fueron desarrolladas por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la carta federal, publicada el 11 de mayo de 1995. Aun cuando el establecimiento de ambas instituciones debe considerarse como muy positivo, ya que se advierte una jurisprudencia naciente en la Suprema Corte de Justicia para decidir cuestiones constitucionales de gran trascendencia, el defecto esencial que se les puede atribuir es el requisito del mínimo de ocho votos aprobatorios sobre once para que las sentencias firmes puedan tener efectos generales. Esta condición debe considerarse como impedimento serio para el desarrollo de los dos instrumentos, como lo demuestra una regulación similar en las Constituciones peruanas de 1979 y 1993.

287. *Décima cuarta.* Por lo que respecta al procedimiento investigador que el artículo 97 constitucional atribuye a la Suprema Corte de Justicia, como una creación original del Constituyente de Querétaro, dicho instrumento pudo considerarse en una época como útil para lograr una investigación independiente de algunas cuestiones constitucionales, inclusive de carácter electoral. Sin embargo, ha tenido escasa aplicación en la práctica, tanto por la ausencia de una ley reglamentaria como por la cautela de nuestro más alto tribunal para realizar estas actividades, que no están vinculadas con sus atribuciones de carácter jurisdiccional. Recientemente se planteó la solicitud de investigación por parte del titular del Ejecutivo federal para la pesquisa de un asunto muy delicado, que fue realizada por algunos magistrados de la propia Corte y su dictamen aprobado por el tribunal en pleno. Pero, al haberse establecido las Comisiones de Derechos Humanos en nuestro régimen jurídico, inspiradas en la figura escandinava del *ombudsman* y al implantarse una jurisdicción electoral, incorporada reciente-

mente al Poder Judicial federal, ya no subsisten los motivos de la creación de este procedimiento, que, en nuestro concepto, debe suprimirse.

288. *Décima quinta.* Los instrumentos más recientes en el derecho procesal constitucional mexicano, ya que se introdujeron en las reformas constitucionales y legales de 1996, son el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, ambos regulados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de 1996, y por la parte relativa de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995, modificada en este aspecto en el mismo año, ya que ambos instrumentos se atribuyen al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El primero debe considerarse como un medio de impugnación paralelo al juicio de amparo para la tutela de los derechos políticos de los ciudadanos, que no pueden ser protegidos por el citado juicio de amparo en virtud de una tesis jurisprudencial anacrónica que todavía sustenta nuestra Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que los mencionados derechos políticos no son "garantías individuales", es decir, no tienen la naturaleza de derechos humanos, lo que en la actualidad es insostenible. Por este motivo, dicho instrumento llena un hueco en nuestro ordenamiento jurídico, aun cuando es necesario analizar si existen otros derechos políticos que no sean estrictamente de carácter electoral, y por ello no comprendidos en dicha tutela.

289. *Décima sexta.* El juicio de revisión constitucional electoral fue introducido por los mencionados instrumentos con el objeto de establecer la posibilidad de combatir la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas, si se toma en consideración que no existe otro procedimiento por el cual pudiesen combatirse los actos concretos de las citadas autoridades que infrinjan directamente la carta federal, ya que, como se señaló en la conclusión anterior, no procede el juicio de amparo contra la violación de los derechos políticos, y por el contrario sí pueden combatirse las disposiciones legislativas electorales locales por medio de la acción abstracta de inconstitucionalidad.

290. *Décima séptima.* De los instrumentos que realmente han tenido aplicación y efectividad en la realidad de la organización políticosocial de México, ya que los más recientes tienen muy poco tiempo de haberse implantado, se encuentra, en primer lugar, el juicio de amparo, que como es bien sabido se concibió en sus orígenes por los artículos 101 y 102 de la carta federal de 1857, como el instrumento procesal atribuido a los tribunales federales para resolver las controversias que se suscitaban por leyes y actos de cualquier autoridad que violasen las llamadas "garantías individuales"; es decir, los derechos individuales consagrados en dicha ley fundamental, así como las invasiones recíprocas por las autoridades federales o locales de sus respectivas competencias, siempre que se afectase con ello los propios derechos individuales. Esta concepción original del juicio de amparo mexicano es la que ha trascendido a varios ordenamientos latinoamericanos con el mismo nombre o alguno similar, así como a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

291. *Décima octava.* Sin embargo, en el desarrollo del juicio de amparo durante la segunda mitad del siglo XIX se le fueron incorporando otras funciones, entre las que destaca el llamado "amparo judicial"; es decir, la impugnación de las resoluciones judiciales de todos los jueces y tribunales del país por violación de las leyes secundarias, lo que convirtió a la Suprema Corte de Justicia en un tribunal de casación federal, y oscureció la función primordial de tutela de las normas fundamentales. La Constitución actual conservó ese control de la legalidad, pero en las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988 se modificó sustancialmente el sistema, de manera que, a partir de entonces, la Suprema Corte conoce sólo de los juicios de amparo en los cuales se discute la constitucionalidad directa de leyes y actos de autoridad, y los que se refieren al control de la legalidad se transfirieron en su totalidad a los tribunales colegiados de circuito, establecidos en 1951 para auxiliar a la Suprema Corte de Justicia. Esta función de la Suprema Corte como tribunal constitucional recuperó para ella su atribución esencial de intérprete final de las disposiciones constitucionales, que se reforzó de manera

considerable con las reformas constitucionales y legales de 1995 que, además de darle la estructura de un tribunal constitucional especializado, le confirió la competencia para conocer tanto de las controversias constitucionales que se ampliaron de manera sustancial, para comprender inclusive conflictos de atribución entre los órganos del Estado en diversos niveles, como de las acciones abstractas de inconstitucionalidad.

292. *Décima novena.* Las comisiones de derechos humanos se introdujeron en nuestro ordenamiento jurídico hace pocos años, y, además, en sentido estricto no debían considerarse dentro del derecho procesal constitucional, si bien, por otro lado, su inclusión en dicha disciplina no debe considerarse arbitraria, ya que sus facultades se traducen en apoyo y colaboración a los tribunales en su función de tutela de los derechos fundamentales. Se trata de organismos autónomos no jurisdiccionales que se han establecido en la mayoría de las legislaciones contemporáneas de acuerdo con el modelo del *ombudsman* de origen escandinavo. En el ordenamiento mexicano son bastante recientes, y su desarrollo ha culminado con su constitucionalización en la reforma a la ley fundamental en febrero de 1992. Estos organismos protectores tutelan los derechos humanos por medio de un procedimiento flexible al investigar las quejas de los afectados por la conducta de las autoridades administrativas o de actos u omisiones de carácter administrativo de otras autoridades que infrinjan dichos derechos fundamentales, entre los cuales se incluyen los consagrados en los instrumentos internacionales ratificados y aprobados por el gobierno mexicano.

293. *Vigésima.* Esta reforma constitucional, que adicionó un apartado B) al artículo 102 constitucional (cuya primera parte se refiere a la regulación de la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público federal que depende de ella), establece los lineamientos de dichos organismos autónomos, tanto en el ámbito nacional como en el de las entidades federativas. Para ello se aprovechó la experiencia excepcional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por decreto presidencial en junio de 1990 y que desarrolló una intensa labor no sólo de tutela de los derechos fundamentales, sino

también en el campo de la promoción, enseñanza, capacitación y divulgación de los propios derechos humanos. Esta intensa actividad propició el establecimiento de las condiciones necesarias para elevar la institución a nivel constitucional en un lapso muy corto. Con apoyo en el citado precepto constitucional, se expidió la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1992 y, a partir de entonces, las legislaturas locales han establecido y reglamentado otras treinta y dos comisiones, incluyendo la del Distrito Federal, por lo que México posee uno de los sistemas más amplios que actualmente existen de tutela no jurisdiccional de derechos humanos.