

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO
EN LA MEMORIA
DE
EL COLEGIO NACIONAL


(1974-1998)



El Colegio Nacional

HÉCTOR FIX ZAMUDIO EN LA *MEMORIA*
DE
EL COLEGIO NACIONAL



Doctor Héctor Fix-Zamudio

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO
EN LA *MEMORIA*
DE
EL COLEGIO NACIONAL

1
(1974-1998)



EL COLEGIO NACIONAL
México, 2011

Héctor Fix-Zamudio : en la memoria de El Colegio Nacional. - México : El
Colegio Nacional, 2011.
viii, 754 p.
Contenido: v.1. 1974-1998
ISBN 978-607-7360-92-0 (obra completa)
ISBN 978-607-7360-93-7 (v.1)

1. Fix-Zamudio, Héctor. 2. Abogados - México. 3. Recurso de amparo - México.

Coordinación Editorial: Rosa Campos de la Rosa

Primera edición: 2011

D. R. © 2011. EL COLEGIO NACIONAL
Luis González Obregón núm. 23, Centro Histórico
C. P. 06020, México, D. F.
Teléfonos 57 89 43 30 • 57 02 18 78 • Fax 57 02 17 79

ISBN: 978-607-7360-92-0 (Obra completa)
ISBN: 978-607-7360-93-7 (Volumen 1)

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Correo electrónico: contacto@colegionacional.org.mx
colnal@mx.inter.net
Página: <http://www.colegionacional.org.mx>

CONTENIDO

<i>Prólogo</i>	ix
Curriculum vitae del doctor Héctor Fix-Zamudio	1
Presentación del doctor Héctor Fix-Zamudio, en su conferencia inaugural en El Colegio Nacional, por Fernando Salmorón	19
Derecho comparado y la ciencia jurídica en México, conferencia inaugural del doctor Héctor Fix-Zamudio	25
Breve introducción al juicio de amparo mexicano	55
El juicio de amparo en Latinoamérica	107
Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano	147
Palabras introductorias	193
Reflexiones comparativas sobre el ombudsman	195
Presentación	243
Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano	245
Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano	341
Toma de posesión de Marcos Manuel Mazari Méndez, como miembro de El Colegio Nacional	393
Palabras pronunciadas al recibir el Premio Nacional de Historia, Ciencias Sociales y Filosofía	395
Discurso del profesor doctor Héctor Fix-Zamudio pronunciado en la Universidad de Sevilla	401
El juicio de amparo mexicano y el derecho constitucional comparado	405
Palabras pronunciadas con motivo de la entrega del Premio sobre Enseñanza de Derechos Humanos	445
Los tribunales administrativos en el ordenamiento mexicano	483
Algunas breves reflexiones sobre la defensa constitucional en el ordenamiento mexicano	499
Órganos de dirección y administración de los tribunales en los ordenamientos latinoamericanos	491
La necesidad de una ley de procedimiento administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el Distrito Federal	521

Los recientes cambios constitucionales en los ordenamientos de los antiguos países socialistas europeos	549
Amparo y tutela	571
Introducción al derecho procesal constitucional	608
Reflexiones sobre la función constitucional de la oposición política en el ordenamiento mexicano	659
El juicio de amparo mexicano	698

PRÓLOGO

Esta obra como publicación de El Colegio Nacional contiene la recopilación de los estudios de mi autoría que han aparecido en la *Memoria* de esta institución pública autónoma de carácter académico, a la que he tenido el privilegio de pertenecer a partir del 13 de noviembre de 1974 hasta el presente, y cuyo primer tomo abarca los correspondientes a los años de 1974 a 1998.

Estos trabajos son el resultado de mis análisis sobre diversos temas, varios de ellos redactados con motivo de los cursos que impartí durante varios años tanto en el local de El Colegio Nacional como en otras instituciones educativas, tanto en esta ciudad como en varias de las Entidades Federativas, se encuentran reunidos por orden de su aparición en la *Memoria de El Colegio Nacional*. Ello ha sido posible debido a la asesoría y colaboración de mi estimado amigo y colega, el Licenciado Fausto Vega, mi compañero de estudios desde la Escuela Nacional Preparatoria y en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional Autónoma de México, y actual destacado y eficiente Secretario Administrador de El Colegio Nacional, así como del personal encargado de preparar sus publicaciones.

Quiero dejar constancia de que estos estudios sobre diversas materias de derecho público se han apoyado en mis actividades como investigador, actualmente Emérito, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a la que ingresé como investigador por contrato en el año de 1956 y de tiempo completo en el año de 1964; además, contribuyó también de manera importante mi estancia de casi veinte años (1945-1964), en la Suprema Corte de Justicia, y en otros tribunales federales, desde mi época de estudiante en la citada Escuela Nacional de Jurisprudencia, primero como miembro del personal administrativo, y posteriormente como funcionario judicial. Es por ello que no resulta extraño el hecho

de que varios de los trabajos publicados en este volumen se refieran a diversos aspectos históricos y comparativos del derecho de amparo mexicano, el que además de su análisis teórico pude observar en la práctica, en la cual participé de manera intensa durante todos esos años.

Las primeras páginas de este primer tomo se inician, después del índice general, con la Presentación de mi modesta obra académica, por ya desaparecido y eminente filósofo el mexicano doctor Fernando Salmerón, y destacado miembro de El Colegio Nacional, pronunciada en la sesión solemne de ingreso de 13 de noviembre de 1974; en seguida aparece de mi conferencia inaugural en dicha institución, en la misma fecha intitulada: *Derecho Comparado y la Ciencia Jurídica en México*, un tema que elegí en esa época debido a que el inicio de mis actividades académicas comenzaron con mi ingreso al entonces *Instituto Mexicano de Derecho Comparado* de la UNAM en el año de 1956, el que desde el año de 1977 lleva el nombre de *Instituto de Investigaciones Jurídicas* de acuerdo con la reorganización de los institutos de humanidades, el que mantuvo su interés en los estudios jurídicos comparativos por conducto de su principal publicación periódica cuatrimestral, denominada: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, la cual aparece regularmente hasta la fecha (como continuación y segunda serie del anterior *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, que se publicó ininterrumpidamente durante veinte años a partir de 1948).

También influyó en la elección del tema de mi conferencia inaugural la circunstancia de que esa época y hasta hace pocos años, predominaba en nuestro país un vigoroso nacionalismo jurídico entre los cultivadores de las ciencias jurídicas en México (pero también en otros países). Entonces imperaba el desconocimiento y falta de comprensión de la necesidad de los estudios comparativos, no sólo para conocer los avances realizados en los ordenamientos de otros países pertenecientes a las diversas tradiciones jurídicas, sino también para intentar acceder a la plena comprensión de nuestro sistema jurídico.

En esta parte inaugural de esta recopilación también he incorporado mi currículo académico, pero quisiera hacer la aclaración que es el que sirvió de apoyo a mi candidatura para el ingreso en El Colegio Nacional, aunque no es el actual, que se ha visto acrecentado en virtud de que a partir de entonces he continuado mis actividades de investigación y de

divulgación sobre diversos temas jurídicos, y he publicado posteriormente varias obras y numerosos artículos, así como impartido numerosas conferencias tanto en México en el extranjero.

Debido a lo que he mencionado, mi primera preocupación académica fue el intento de examinar el juicio de amparo mexicano desde el punto de vista del derecho procesal, apartándome de la corriente doctrinal entonces mayoritaria, que abrazaba la idea de estudiar esta institución tutelar de los derechos humanos consagrados en el texto de nuestra Carta Fundamental, desde el ámbito del derecho constitucional. Sobre este tema, que como he mencionado, tuve la oportunidad de conocerlo también en la práctica durante mi permanencia casi de veinte años en el Poder Judicial Federal, versó mi tesis de licenciatura en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM, presentada en el año de 1956. También fue la materia del primer libro intitulado: *El Juicio de Amparo*, publicado en México por la Editorial Porrúa en el año 1964.

Por ello, no resulta extraño que con posterioridad a mi ingreso a El Colegio Nacional en el año de 1974, los primeros trabajos que aparecen en este primer volumen se refieren a mis contribuciones publicadas en la Memoria de la misma Institución y como resultado de mis cursos impartidos en ella y en las Universidades del interior de la República, como miembro de la misma institución, se refirieran al *juicio de amparo*, primero por medio de un examen panorámico, que se continuó con el análisis de su influencia en varios ordenamientos latinoamericanos, el cual se inició en las Cartas Fundamentales de varios países de Centroamérica a finales del siglo XIX, y que continuó su trascendencia al implantarse en otras legislaciones de nuestra Región, e inclusive en España a partir de la Constitución Republicana de 1931, debido a la divulgación de esta institución tutelar por el jurista mexicano Rodolfo Reyes, entonces radicado en aquel país, y cuya decisión en última instancia se atribuyó al Tribunal de Garantías Constitucionales, creado por el modelo de la Corte Constitucional establecida debido a la influencia del notable jurista Hans Kelsen en la Carta Fundamental austríaca de 1920 en la que se estableció la Corte Constitucional, y que trascendió posteriormente en la Constitución democrática española de 1978, por lo que actualmente su conocimiento se confiere al Tribunal Constitucional.

Estos dos estudios fueron seguidos por un tercero relativo al *Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano* debido a mi convicción, compartida por un sector importante de la doctrina de nuestro país y por autores extranjeros, en el sentido de que la jurisprudencia de nuestra Suprema Corte de Justicia, al interpretar la Ley de Amparo de 1869 en relación con el artículo 14 de la Carta Federal de 1857, que se estableció sobre la base de admitir la impugnación de las sentencias de los jueces y tribunales locales por violaciones de legalidad, por una aparente y formal infracción constitucional. Ese criterio se incorporó en forma expresa al artículo 14 de la Constitución vigente de 1917; este sector del juicio de amparo mexicano debe considerarse en realidad y desde el punto de vista de la ciencia del derecho procesal, como un recurso extraordinario de nulidad, equivalente al *recurso de casación*, que se encuentra regulado por los códigos procesales de un gran número de ordenamientos expedidos durante el siglo XIX y que se ha conservado con ese nombre en los contemporáneos.

Esta concepción sobre el juicio de amparo no es una idea original del que esto escribe, pues así lo consideró ya desde la primera década del siglo XX el ilustre jurista mexicano Emilio Rabasa, aun cuando la legislación y jurisprudencia actuales del juicio de amparo no lo reconozca expresamente. Sin embargo, se conoce actualmente esta parte del juicio de amparo mexicano, como *amparo-casación* (el que no ha trascendido a otros ordenamientos que han incorporado el derecho de amparo, ya que como se ha señalado antes, dicha institución se regula inclusive actualmente, en los códigos procesales).

Aun cuando no de manera continua presenté para su publicación en la *Memoria de El Colegio Nacional* otros estudios sobre el *derecho de amparo*, uno desde el punto de vista comparativo relativo a las semejanzas y diferencias de nuestra institución procesal con el llamado *acción de tutela*, establecido en la Constitución colombiana de 1991, evidentemente inspirada en el modelo mexicano, pues en el proyecto original presentado por el Ejecutivo de ese país al Congreso Constituyente tenía la denominación de "amparo", aunque se adoptó finalmente el nombre de tutela, que no es sino un sinónimo, debido a que los lineamientos esenciales de esta institución protectora de los derechos humanos corresponden al paradigma de nuestro país, claro con algunos aspectos peculiares. Esta

institución se ha desarrollado y ampliado legislativamente y en la jurisprudencia de manera muy dinámica, cuya decisión final corresponde a la Corte Constitucional creada por la misma Carta Fundamental de ese país, organismo jurisdiccional que ha desarrollado una jurisprudencia muy avanzada en la protección de los derechos fundamentales, no sólo en la Ley Suprema, sino también en los tratados internacionales ratificados por Colombia e incorporados al derecho nacional de ese país.

El último estudio que se contiene en este primer volumen y que se refiere a esta materia, se intitula: *El juicio de amparo mexicano. Su proyección en Latinoamérica y en los instrumentos internacionales*, aparecido previamente en la *Memoria de El Colegio Nacional* correspondiente al año de 1999, contiene las reflexiones del autor sobre la evolución legislativa, jurisprudencial y doctrinal sobre el derecho de amparo mexicano, que para entonces había tenido un desarrollo considerable, particularmente en su dinámica procesal, en comparación con el desarrollo de esta institución en los diversos ordenamientos latinoamericanos, y en España, donde también trascendió debido a la labor de los diplomáticos y juristas mexicanos, en el desarrollo de varios instrumentos internacionales, particularmente en las Declaraciones y tratados internacionales sobre derechos humanos; es importante destacar esta circunstancia en virtud de la creciente influencia del derecho internacional en las Constituciones de nuestra época.

Es preciso señalar que debido a la importancia que adquirió el derecho de amparo en nuestro ordenamiento, el mismo experimentó numerosos cambios tanto en la esfera constitucional como legislativa, y por tanto también la jurisprudencia, en la cual influyeron en no poca medida las aportaciones de la doctrina mexicana. No obstante estos notables avances, se observa una inquietud en los estudiosos y abogados mexicanos por mejorar todavía más nuestro derecho de amparo. La Suprema Corte de Justicia tuvo el acierto de tomar en cuenta estas preocupaciones y por medio de su Presidente, formuló el 17 de noviembre de 1999, una invitación a la comunidad jurídica mexicana y a la sociedad civil en general, para que formularan propuestas con el objeto de elaborar lo que se consideró como una Nueva Ley de Amparo, en el sentido de la necesidad de elaborar un texto unificado y no intentar nuevos remiendos a la muy parchada de 1936, incluyendo propuestas de reformas constitucionales necesarias para tal objeto.

Con motivo de esa convocatoria se presentaron varias proposiciones, y para su estudio, la misma Suprema Corte designó una Comisión de Análisis y Propuestas, integrada por dos Ministros de la Suprema Corte de Justicia, dos magistrados de circuito, dos abogados postulantes y dos académicos. Tuve el privilegio de participar en los trabajos de dicha Comisión, la que una vez integrada inició sus labores el 20 del citado mes de noviembre de 1999. Con el material recibido se realizaron numerosas reuniones de trabajo para elaborar un primer anteproyecto, tanto de modificaciones a normas fundamentales como del texto armónico de la legislación de amparo, los que fueron presentados a los participantes de un Congreso Nacional de Juristas efectuado en la ciudad de Mérida, Yucatán, durante los días del 6 al 8 de noviembre del año 2000, al cual acudieron y colaboraron con sus comentarios, jueces, magistrados, abogados, agentes del ministerio público y legisladores. Con las observaciones formuladas en esa reunión, la Comisión elaboró un segundo Anteproyecto, el cual fue sometido al Tribunal en Pleno de nuestro más Alto Tribunal, que lo aprobó con algunas modificaciones en mayo de 2001, y no fue sino hasta el año de 2004, cuando se presentó como una iniciativa formal por parte de senadores de varios partidos ante el Congreso de la Unión.

Finalmente, las dos Cámaras del Congreso Federal y la mayoría de las legislaturas de las Entidades Federativas, aprobaron en mayo de 2011 nuevas reformas constitucionales, varias de las cuales tienen su apoyo en las modificaciones a la Carta Fundamental propuestas en el Proyecto elaborado por la Suprema Corte de Justicia y por lo tanto implican un paso adelante para modernizarlo, ya que se había quedado rezagado después de haber sido el modelo que inspirara a numerosas legislaciones de Latinoamérica y de España.

De manera muy sintética se puede afirmar que en un buen porcentaje las reformas constitucionales en materia de amparo que fueron recientemente aprobadas, se inspiran en la iniciativa de varios senadores que contiene el texto del anteproyecto aprobado por la Suprema Corte de Justicia, en la parte relativa a modificaciones de nuestra Carta Federal. Entre ellas, destacan en la ampliación de la acción de amparo cuando el promovente aduce ser titular de un derecho o de *un interés legítimo, individual o colectivo, siempre que se alegue que el acto reclamado viola los derechos*

reconocidos por esta Constitución y con ello se afecta la esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Asimismo, es preciso destacar que se introduce el concepto de interés legítimo para la promoción del juicio de amparo, que es mucho más amplio que el derecho subjetivo, ya que implica una infracción indirecta que anteriormente no era reconocida ni por la legislación ni por la jurisprudencia. Por otra parte, se modifica el concepto positivista del actual artículo primero constitucional que utiliza el verbo *otorgar* a los habitantes de la República los derechos fundamentales constitucionales, y se retorna al concepto iusnaturalista laico de la Constitución de 1857, que emplea el vocablo *reconocer*, lo que implica que dichos derechos son anteriores a la Carta Fundamental debido a que derivan de la naturaleza humana (artículo 109 constitucional, fracción I).

Un gran avance contenido en el Anteproyecto de la Suprema Corte que fue incluido en las recientes modificaciones constitucionales, *implica el reconocimiento de la declaración de inconstitucionalidad con efectos generales*, aplicada al juicio de amparo (ya que dicha declaración general había sido reconocida cuando es pronunciada por la Suprema Corte de Justicia con motivo de la impugnación de normas generales en las controversias constitucionales y por medio de la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con las reformas fundamentales de 1995); dicha institución que había sido propuesta desde hace varios años por el sector mayoritario de la doctrina mexicana con el objeto de superar el estancamiento de nuestro derecho de amparo frente a otras legislaciones similares.

Por otra parte en términos generales se conserva el principio que ha sido calificado tradicionalmente como "fórmula Otero", por haber sido introducida por el ilustre político y estudioso Mariano Otero en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, acerca de la relatividad de las sentencias de amparo, pero no en términos absolutos como lo había sido de manera tradicional. En efecto, en los párrafos segundo y tercero de la fracción III del actual artículo 107 de la Carta Federal se establece que:

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente. Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación

(Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia) *establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos la declaratoria general de inconstitucional, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.*" (El subrayado es del autor).

Pero a continuación se establece una norma muy peculiar que puede calificarse de incongruente con el espíritu positivo de la reforma constitucional, en cuanto dispone que: "*Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria*". Si bien es explicable la preocupación del legislativo y el ejecutivo federales por evitar una disminución en la recaudación de impuestos, debería inquietarles a esos dos órganos del poder que las normas tributarias cumplan con los principios y valores constitucionales de proporcionalidad y equidad en las disposiciones normativas y tributarias y su aplicación, en los términos del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal. De acuerdo con mi experiencia personal como Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia para proyectar resoluciones del Tribunal en Pleno en materia de constitucionalidad, una gran parte de los juicios de amparo implicaba la impugnación de la constitucionalidad de las disposiciones generales de carácter tributario, debido a la falta de cuidado de las autoridades legislativas y administrativas al establecer y aplicar estas disposiciones, lo cual no es peculiar de nuestro país, sino que es un problema generalizado que debe meditarse y resolverse.

Sería complicado señalar otras innovaciones que contienen estas modificaciones constitucionales tan recientes que pretenden actualizar nuestra legislación de amparo, las que comprenden modificaciones en el concepto de autoridad, de las medidas precautorias o cautelares comprendidas en el concepto de la suspensión del acto reclamado, en los efectos de las sentencias de amparo y en el establecimiento de la jurisprudencia obligatoria, por lo que en esta oportunidad me limito a señalar las de mayor importancia, pero que comprenden un conjunto de

cambios que son importantes para modernizar a nuestro derecho de amparo, como lo han hecho otras legislaciones, en el ámbito iberoamericano las cuales se habían inspirado en nuestra institución tutelar.

Debido a mi preocupación por el perfeccionamiento del derecho de amparo en nuestro país, reuní en un volumen todos los estudios que había formulado sobre esta institución intitulado *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cuya tercera edición apareció en una coedición entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 1102.

Otros estudios jurídicos que se incluyen en este volumen se refieren al estudio, mismo que he continuado en los últimos años, sobre los *organismos no jurisdiccionales protectores de la legalidad y actualmente también de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de la administración pública, instituciones que se conocen de manera generalizada con el nombre de Ombudsman*. Además, me ha preocupado el desarrollo del *derecho procesal administrativo* en nuestro país, tanto en sus aspectos procedimentales como jurisdiccionales, en los cuales ha habido un gran desarrollo paulatino y creciente, y por último es evidente también que en esos años surgieron dos disciplinas jurídicas que se han fortalecido progresivamente, me refiero a las ramas del derecho procesal y el constitucional que se conoce como *derecho procesal constitucional y derecho constitucional procesal*. El primero se ha desarrollado de manera sorprendente y dinámica en los últimos años, ya que se ha convertido en una disciplina obligatoria en los planes de estudio en las Facultades de Derecho de México y otros países latinoamericanos, además de haberse multiplicado las obras monográficas y se han creado varias publicaciones periódicas especializadas.

Las *instituciones inspiradas en la figura escandinava del Ombudsman*, cuyo nombre de origen suco, puede traducirse como representante, han pasado a la terminología jurídica general; con el trabajo que se publica en este tomo, se pretendió realizar una comparación con los diversos ordenamientos que habían consagrado a este organismo no jurisdiccional de carácter tutelar de los derechos de los administrados, con diversas denominaciones de *Parliamentary Commissioner for Administration* en Inglaterra y algunos ordenamientos angloamericanos (si bien algunos de ellos como Australia y Nueva Zelandia adoptaron posteriormente la denominación escandinava de *Ombudsman*); *Médiateur* (a partir de 2008, *Défen-*

seur), en Francia; *Volksanwaltschaft* (Abogacía Popular), en Austria; o *Difensore Civico*, en algunas regiones y regiones autónomas de Italia. La concepción original de un organismo no jurisdiccional para la protección contra los actos y resoluciones de la administración pública, así como cualquier autoridad que realice funciones administrativas, que afectaren la esfera legal de los particulares (en sentido amplio, calificada en inglés como *Malpractice*), fue modificado en las Constituciones democráticas de Portugal (1976-1982) y de España (1978), por medio del *Promotor de Justicia* en la primera y como *Defensor del Pueblo* en la segunda, concentró la función tutelar del organismo en la *protección de los derechos humanos*, lo que se comprende claramente si se toma en cuenta que estos países ibéricos padecieron dos largas dictaduras previamente a la expedición de estas cartas fundamentales.

Los trabajos que se publican en este volumen tuvieron por objeto divulgar la institución escandinava, y posteriormente, los organismos no jurisdiccionales de Portugal y España, debido a que se trataba de una institución desconocida en nuestro país.

Después de una amplia labor de las instituciones académicas y de algunos ensayos en varias Entidades Federativas, se introdujo en México; primero, se creó en la Universidad Nacional Autónoma de México como *Defensor de los Derechos Universitarios*, de acuerdo con el Estatuto aprobado por el Consejo Universitario el 29 de mayo de 1985, por iniciativa del entonces Rector, el destacado constitucionalista mexicano Doctor Jorge Carpizo, ferviente partidario de esta institución; seguido por la llamada *Procuraduría Social* creada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal en el acuerdo publicado el 25 de enero de 1989.

Esta evolución se continuó con la creación de la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, por acuerdo del Presidente de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1990, entonces como una oficina desconcentrada de la Secretaría de Gobernación. Como su primer presidente fue designado el Doctor Jorge Carpizo, entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia, quien pidió licencia de ese cargo tan elevado para ocupar esa modesta función, en la inteligencia de que en ese acuerdo presidencial se estableció como una aportación innovadora, la de integrar a esa Comisión un Consejo Consultivo de diez representantes de la sociedad civil, quienes serían designados también por el Jefe del Ejecutivo Federal.

El Reglamento de esta nueva institución tutelar fue aprobado por los integrantes de la misma en sus sesiones del 18 de junio al 9 de julio de ese mismo año. No obstante que el inicio de este organismo no jurisdiccional fue modesto, la labor desarrollada por su entonces Presidente el doctor Carpizo y sus colaboradores fue muy entusiasta, no sólo en su tarea esencial de la tutela de los derechos humanos y legales de los administrados, sino también en la muy necesaria actividad de divulgación, enseñanza, y profusa labor editorial, indispensables para dar a conocer en un corto plazo una institución que era muy novedosa en nuestro país.

Fue tan dinámica la labor de esa Comisión Nacional, no obstante el poco tiempo de su introducción y su general desconocimiento en nuestro país, que logró el convencimiento de los sectores sociales y políticos sobre la necesidad y conveniencia de su fortalecimiento; este desarrollo culminó con la reforma constitucional publicada el 27 de enero de 1992, que modificó el artículo 102 de nuestra Carta Federal el cual únicamente regulaba la estructura y funciones de la Procuraduría General de la República como cabeza del Ministerio Público Federal, al adicionar un Apartado B para introducir a este organismo no jurisdiccional, tanto en el ámbito federal como en el las Entidades Federativas. Su atribución esencial sería la de *proteger los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano*, a través de un procedimiento flexible y rápido para recibir e investigar las reclamaciones de los particulares y los grupos sociales contra la violación de sus derechos humanos por parte de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas de los diversos órganos de gobierno, pero excluyendo a los provenientes de las autoridades jurisdiccionales, laborales y electoral. Aunque esta prohibición no era indispensable, se estableció para precisar la tutela frente a las autoridades administrativas, pero no en todos los campos, ya que todavía no era suficientemente conocida esta institución.

Dichos organismos, por conducto de un sistema de fácil acceso, debían tramitarlas de manera rápida sin formalidades excesivas, con el objeto de solucionar rápidamente la controversia, en una primera etapa procurando el allanamiento o los convenidos con las autoridades respectivas, y que se realiza con frecuencia, pero de no lograrlo, deben realizar investigación contradictoria de las denuncias recibidas, y en su caso, dictar recomendaciones no obligatorias a las autoridades responsables,

las cuales si son aceptadas, se convierten en obligatorias, y poseen la facultad de fiscalizar su cumplimiento.

En el primer texto de esta reforma de 1992, se incurrió en el error de otorgar a las recomendaciones de estos organismos el carácter de "autónomas", pero en realidad esta calificación se refiere a la estructura de estas instituciones, y desde un principio se consideraron como entidades dotadas de autonomía en cuanto a su organización y funcionamiento dentro del marco constitucional. La mayoría de estos organismos fueron calificados de *Comisiones de Derechos Humanos*, con pocas excepciones. En mi opinión personal, hubiera sido preferible calificarlas como *Defensorías*, ya que este vocablo representa con mayor rigor el índole de sus funciones. Después de esta reforma constitucional de 1992, se han establecido y fortalecido en nuestro país 33 organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, 31 en los Estados, uno en el Distrito Federal y una de carácter nacional. La Comisión Nacional, en ciertos supuestos conocería de las impugnaciones que se interponen contra la falta de cumplimiento de las recomendaciones de los organismos locales, o por inconformidad respecto de sus resoluciones por parte de los afectados.

El modelo que se tomó en consideración, con aspectos peculiares y matices, en la creación de dichas Comisiones protectoras de los derechos humanos de los administrados, lo fue el *Defensor del Pueblo* español, y esto ocurrió también en numerosas legislaciones latinoamericanas que han acogido paulatinamente esta institución, ya sea con este mismo nombre o alguno similar o equivalente.

Muy rápidamente, debido a la índole de esta introducción, se puede señalar que han establecido esta institución tutelar las Constituciones y legislaciones de *Argentina* (Constitución de 1857-1860; reformada sustancialmente en 1994 y precedida en esta materia con un desarrollo en el nivel provincial y municipal); *Bolivia* (Constitución de 1967, reformada en 1994, y nueva Carta Fundamental de 2008); *Colombia* (Constitución de 1991); *Costa Rica* (*Ley del Defensor de los Habitantes* de 10 de diciembre de 1992); *Ecuador* (Constitución de 1948, reformada en 1996 y 1998, y en la nueva *Ley Fundamental* de 2008); *Guatemala* (Constitución de 1985); *Honduras* (Constitución de 1962, reformada en 1994 y 1995); *Nicaragua* (Constitución de 1987, reformada en 1995); *Paraguay* (Constitución de 1992); *Perú* (Constitución de 1993), *República Dominicana* (Cons-

titudin de 2010); y *Venezuela* (Constitución de 1999, reformada en varias ocasiones).

Los organismos no jurisdiccionales y en particular la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, además de haber progresado en la realidad en su labor de defensa de los derechos humanos, ha sido objeto de varias reformas constitucionales y legales sucesivas, la primera, en el año de 1999, en la cual se introdujeron varias modificaciones en el texto constitucional, en primer lugar, la que corrigió el error en que había incurrido la reforma de 1992, por la que se creó dicha institución, que como se ha señalado anteriormente, estableció que las recomendaciones que podían emitir dichos organismos tenían carácter autónomo, lo que era un contrasentido, y de manera correcta atribuyó dicha autonomía a los organismos respectivos, y además, confirió a la Comisión Nacional un grado mayor de independencia frente a los órganos de gobierno, al otorgarle el carácter de *organismo constitucional autónomo*, que es una categoría relativamente reciente en la evolución de ciertos organismos públicos, que en México se ha conferido únicamente al *Banco de México*, al *Instituto Federal Electoral* y recientemente al *Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)*.

Además, en dicha reforma de 1999 también se modificó el procedimiento para designar al titular de la Comisión Nacional que originalmente correspondía a una propuesta del Presidente de la República y la aprobación del Senado Federal, mismo sistema que se aplicaba a los miembros del Consejo Ciudadano de carácter consultivo. De acuerdo con el nuevo texto del artículo 102, Apartado B, de la Carta Fundamental, el nombramiento corresponde únicamente al Senado de la República, y en sus recessos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión por un votación calificada de dos terceras partes de los miembros presentes de los dos organismos legislativos. Los Consejeros son electos en la misma forma. También se amplió de cuatro a cinco años el periodo de funciones del Presidente, el que puede ser reelecto por una sola vez. Los Consejeros también pueden ser reelectos en una sola ocasión y deberán dejar el cargo los dos miembros cada año, de acuerdo con su antigüedad, en lugar de uno como establecía el texto anterior.

La reforma más reciente relativa a la regulación de los organismos no jurisdiccionales fue publicada el 14 de noviembre de 2006, para otorgar

a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos legitimación para impugnar por conducto de la acción (abstracta) de inconstitucionalidad, a los tratados internacionales así como leyes federales y del Distrito Federal cuando considerase que son violatorias de los derechos humanos, lo que ha hecho en varias ocasiones.

En cuanto a los organismos no jurisdiccionales de los Estados, se les confirió la facultad de interponer dicha acción de inconstitucionalidad contra las disposiciones generales expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal contra las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del propio Distrito Federal.

Otro de los temas abordados en este volumen, como se ha señalado anteriormente, es el relativo al *derecho procesal administrativo*, que ha adquirido una importancia creciente tanto en nuestro ordenamiento jurídico contemporáneo como en los de otros países, si se toma en cuenta el incremento progresivo y acelerado de las actividades de las autoridades administrativas, en muy diversos ámbitos, pero por otra parte también se advierte que la administración pública ha renunciado de manera paulatina a ciertos aspectos empresariales de carácter público que se han transferido por medio de concesiones a los sectores privados, fenómeno que algunos sectores políticos han calificado de *neoliberalismo* (con alusión al régimen liberal individualista del siglo XIX).

La denominación neoliberalismo no se sostiene en la realidad, debido a que no ha evolucionado hacia una disminución de la intervención del Estado en los sectores económicos y sociales, por el contrario su participación se ha diversificado de manera creciente en muchos otros aspectos, y se ha propiciado la creación de organismos administrativos que realizan actividades de carácter procedimental en sus conflictos con los administrados y también en cuanto a su intervención en los organismos jurisdiccionales administrativos.

Debido a la creciente importancia de las normas instrumentales que regulan la tramitación contradictoria de los conflictos en los cuales intervienen los administrados por medio de impugnaciones, tanto ante autoridades administrativas (recursos administrativos), como los de carácter jurisdiccional ante tribunales que paulatinamente han aumentado su estructura y funcionamiento.

Dentro del sector de los procedimientos administrativos es posible señalar que la labor de las comisiones locales y de la Comisión Nacional para la protección de los derechos humanos y legales de los administrados es compartida en varios campos por otros organismos administrativos algunos establecidos con anterioridad a dichas comisiones como lo son la *Procuraduría de la Defensa del Trabajo* (regulado por la Ley Federal del Trabajo publicada el 10 de abril de 1970 (PRODEFET); y por la *Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)*, de acuerdo con la Nueva Ley Federal de Protección al Consumidor del 24 de diciembre de 1992 y de su Reglamento publicado el 16 de julio de 2004, con varias reformas.

Con posterioridad a los anteriores, la *Procuraduría Agraria*, cuyo fundamento se encuentra distribuido en diferentes ordenamientos como son: el artículo 3, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue publicada el 29 de diciembre de 1976; la Ley Agraria del 26 de febrero de 1992, así como el Reglamento Interior de la misma Procuraduría del 28 de diciembre de 1996. Lo anterior, sin olvidar mencionar al propio artículo 27 constitucional, en su fracción XIX. Asimismo, la *Procuraduría del Medio Ambiente*, con apoyo en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental publicada el 28 de enero de 1988, con varias reformas posteriores y su nuevo Reglamento publicado el 29 de abril de 2010.

En ese sentido, se puede observar que han surgido otros organismos similares de manera progresiva y creciente para tutelar determinado género de administrados, debido a que como se ha señalado, la administración pública y en general las autoridades administrativas de los restantes órganos del poder, han extendido su intervención en diversos sectores en los cuales se requiere la tutela de los derechos de los administrados. Y en esta dirección se puede mencionar la labor realizada por el *Instituto de Acceso a la Información (IAI)*, un organismo que con posterioridad a su introducción se le encomendó también la protección de los datos personales establecidos en los archivos de carácter público.

Con motivo de los trabajos sobre procedimientos y procesos administrativos que aparecen en este volumen, redacté y me fue publicado por El Colegio Nacional un libro con el título *Introducción a la Justicia Administrativa*, México, 1982, el cual comprende el examen de los procedimientos ante las mismas autoridades administrativas, así como aquellos

propriadamente jurisdiccionales, en la inteligencia de que se hace referencia en este último sentido al Tribunal Fiscal de la Federación, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y a los tribunales establecidos en las Entidades Federativas, que siguieron el modelo de organismo jurisdiccional tributario o el de competencia genérica del propio Distrito Federal.

Esta introducción se complementa con de una obra panorámica muy completa elaborada por el notable jurista español Jesús González Pérez con la colaboración del investigador mexicano José Luis Vázquez Alfaro, intitulada *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 2a., ed., México, Porrúa-UNAM, 1997, dos tomos. Finalmente, como mi sencilla introducción se encuentra desactualizada, tengo la intención de revisarla en su totalidad y publicarla nuevamente de acuerdo con la realidad actual; no es una labor sencilla, sino por el contrario muy complicada por los numerosos cambios que ha experimentado el ordenamiento mexicano en el campo de la justicia administrativa; sin embargo, ya he iniciado su revisión.

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

Ciudad Universitaria de México, junio de 2011.