

## LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO MEXICANO

SUMARIO: I. *La justicia constitucional mexicana. Diversas garantías constitucionales que la integran.* II. *El juicio político de responsabilidad de los altos funcionarios.* III. *Las controversias constitucionales.* IV. *El procedimiento investigatorio.* V. *El juicio de amparo en su función de garantía constitucional.*

### I. *La justicia constitucional mexicana. Diversas garantías constitucionales que la integran*

1. La justicia constitucional de un país está formada por el conjunto de garantías que el Constituyente ha establecido para reintegrar el orden fundamental infringido o violado por los órganos del poder.

Cada ordenamiento constitucional ha configurado varios sistemas que en su conjunto se han considerado como los más eficaces para lograr el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Suprema, y que sólo para efectos de su estudio es posible separarlos y analizarlos de manera aislada, pues se pueden combinar tanto el órgano político de control constitucional como el judicial y el neutro dentro del mismo sistema, ya que cada uno de ellos está dirigido a lograr una protección específica.

Esta situación se presenta en nuestro régimen constitucional vigente, ya que la Ley Suprema de 5 de febrero de 1917 consagra *cuatro garantías constitucionales* que estimamos como esenciales. La primera está encomendada a un órgano político como lo es el Congreso de la Unión, que sin embargo realiza en este supuesto una evidente función jurisdiccional: nos referimos al juicio político de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados.

Otras dos, es decir las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la misma Carta Federal, así como el juicio de amparo, funcionan a través del organismo judicial, ya que su realización corresponde, en el primer caso, a la Suprema Corte de Justicia, y en el segundo, al Poder Judicial Federal.

Finalmente, la cuarta garantía es la regulada por el párrafo tercero del artículo 97 constitucional y aun cuando en principio se atribuye a la propia Suprema Corte de Justicia, en realidad implica una colaboración de los organismos del poder, y por lo tanto, no podemos situarla plenamente dentro del órgano judicial de control.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana*, en el libro "El juicio de amparo", México, 1964, pp. 199-204.

2. El tratadista mexicano Octavio A. Hernández señala un quinto sector que denomina “proceso suspensivo de garantías en caso de emergencia”, o sea el procedimiento previsto por el artículo 29 de nuestra Constitución Federal vigente, necesario para declarar el estado de emergencia y suspender por tiempo limitado, para hacer frente rápida y fácilmente a la situación, los derechos fundamentales de la persona humana, consagrados por la misma Ley Suprema.<sup>2</sup>

Disentimos de la opinión anterior, puesto que si bien es verdad que dicho precepto establece un procedimiento, el mismo no tiene por objeto resolver una controversia entre dos o más organismos públicos o entre éstos y los particulares, sobre cuestiones derivadas de la aplicación de disposiciones de carácter constitucional, ya que exclusivamente señala las etapas y las condiciones para establecer el estado de emergencia y la suspensión de derechos fundamentales.<sup>3</sup>

3. A este respecto conviene señalar que no debe confundirse el simple procedimiento, con los instrumentos de carácter procesal, si tomamos en consideración que el primero está integrado por las normas que señalan los requisitos formales necesarios para la creación y realización de las disposiciones materiales en todos los ámbitos del campo jurídico, y en este sentido, se puede hablar de procedimientos legislativo, administrativo, etc.

Pero a diferencia del simple procedimiento, las disposiciones propiamente procesales, como son las que integran las garantías constitucionales en sentido técnico, si bien coinciden con el primero en el aspecto puramente formal del trámite, de la secuela o de las etapas en su desarrollo,<sup>4</sup> se distinguen claramente del procedimiento, en cuanto que las disposiciones relativas están encaminadas a la resolución de controversias jurídicas de manera imperativa y por un órgano imparcial situado por encima de las partes contendientes.<sup>5</sup>

4. Resulta evidente que el artículo 29 constitucional no contiene garantía en sentido estricto, es decir un instrumento de carácter procesal, sino un simple procedimiento que deben cumplir los organismos legislativo y ejecutivo en los supuestos de un grave peligro o conflicto que afecte la seguridad de la totalidad o de parte del territorio nacional, y esto ocurre fundamentalmente, como

<sup>2</sup> *Curso de amparo. Instituciones fundamentales*, México, 1966, pp. 19-20.

<sup>3</sup> Cfr. sobre el alcance de este precepto, cfr. Felipe Tena Ramírez, *La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano*; Antonio Martínez Báez, *Concepto general del estado de sitio*; y Mario de la Cueva, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*, los tres en “Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, núms. 25-28, México, enero-diciembre de 1945, pp. 133 y ss., 109 y ss. y 177 y ss. respectivamente.

<sup>4</sup> La doctrina distingue claramente entre formas de procedimiento y tipos de proceso, ya que la noción del segundo es eminentemente teleológica y la primera de índole formal, cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 2ª Ed., México, 1970, pp. 115-116.

<sup>5</sup> Sobre la distinción entre derecho procedimental y derecho procesal, cfr. Héctor Fix-Zamudio, *El juicio de amparo*, cit., pp. 10-12.

el precepto lo señala, en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

5. Mayor fundamento tiene la aguda observación del constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, que descubre una garantía por órgano político en la atribución del Senado de la República prevista por la fracción VI del artículo 76 de la Carta Federal, en cuanto dicha Cámara tiene a su cargo resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.<sup>6</sup>

En efecto, como lo afirma Carpizo, el Senado resuelve, como órgano imparcial situado por encima de los contendientes, una controversia, "sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado".

Pero como lo reconoce el mismo autor, la controversia no es jurídica sino claramente política, por lo que esta institución se encuentra en la zona fronteriza del sector que hemos calificado como protección de la Constitución y las garantías constitucionales en sentido estricto, y por este motivo no examinamos esta facultad del Senado en forma autónoma, sino relacionada con las controversias constitucionales.<sup>7</sup>

## II. *El juicio político de responsabilidad de los altos funcionarios*

6. Este instrumento de garantía por órgano político se inspira claramente en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que a su vez lo tomó en cierto sentido del régimen tradicional británico.

En efecto, podemos afirmar que la mayoría, o más bien la totalidad de las Constituciones modernas eslaben un sistema para exigir responsabilidad política a los altos funcionarios de los órganos del poder, cuando rebasan las facultades que les son atribuidas por la Ley Suprema, incurriendo en arbitrariedad, abuso o exceso de poder, y esta responsabilidad debe considerarse como una garantía constitucional puesto que tiene por objeto reprimir y sancionar la violación de las disposiciones fundamentales, que son las que señalan los límites a la autoridad de los titulares de los órganos supremos del poder, y ello a través de un verdadero proceso jurisdiccional, con independencia del órgano al cual se encomiende el enjuiciamiento, en el cual figura como acusado el funcionario a quien se atribuye la extralimitación de sus funciones establecidas en la Ley Suprema.

<sup>6</sup> *La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia*, en "El Foro", México, 1972, pp. 65-66.

<sup>7</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución*, en "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", núm. 1, enero-abril de 1968, pp. 89-104.

7. Aun cuando existen matices, es posible sostener que en la actualidad se configuran tres categorías esenciales para el enjuiciamiento de los altos funcionarios, al menos dentro del régimen de la Democracia Occidental, ya que en los países socialistas, en los cuales existe una estructura compleja de controles,<sup>8</sup> en última instancia la responsabilidad se exige ante el Soviet Supremo o Asamblea Popular, que formalmente es el órgano supremo del cual derivan todos los demás organismos del Estado.

Estos tres sistemas los calificamos según los ordenamientos más significativos, y por ello los denominamos francés, austriaco y angloamericano.

8. a) El sistema francés funciona a través de un *tribunal específico* para juzgar la responsabilidad de los altos funcionarios del Estado, con exclusión de los miembros de las dos Cámaras que integran el Parlamento,<sup>9</sup> es decir, en esencia, el Presidente de la República y los miembros del Gabinete.

Este tribunal de responsabilidades políticas recibe el nombre de Alta Corte de Justicia (*Haute Cour de Justice*), y de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución francesa vigente de 1958, se compone de miembros elegidos, de su seno y en número igual, por la Asamblea Nacional y por el Senado, después de cada renovación general o parcial de estas Asambleas, correspondiendo a dicha Corte elegir al Presidente, entre sus integrantes.<sup>10</sup>

9. b) En el sistema que hemos calificado de austriaco, en virtud de que tuvo su origen en la Constitución de ese país de 1920-1929, acorde con su régimen de justicia constitucional vigente, de acuerdo con la ley de primero de mayo de 1945.

En forma similar se ha seguido este criterio en aquellos ordenamientos que mencionamos anteriormente y que han adoptado el establecimiento de Cortes o Tribunales Constitucionales.

Según la Ley Fundamental de Austria, corresponde a la Corte Constitucional (*Verfassungsgerichtshof*) el conocimiento de la responsabilidad política de los altos funcionarios de la Federación y de las Entidades Federativas (*Länder*), particularmente, del Presidente de la República, de los miembros del Gabinete

<sup>8</sup> Cfr. entre otros, Michel Mouskhély, *Le système soviétique de contrôle* en "Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger", Paris, mayo-junio de 1959, pp. 501 y ss., y más recientemente, L. Török, *The Socialist System of State Control*, Budapest, 1974, pp. 9-45.

<sup>9</sup> A este respecto, el artículo 26 de la Carta Constitucional francesa dispone que: "Ningún miembro del Parlamento puede ser procesado, objeto de investigación, perseguido o juzgado por causa de las opiniones o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. Ningún miembro del Parlamento puede, mientras duren las sesiones, ser procesado o detenido en materia criminal o correccional, más que con autorización de la Asamblea a la que pertenece, salvo en caso de flagrante delito, de procedimientos autorizados o de sentencia firme. La detención o procesamiento contra un miembro del Parlamento se suspende si a la Asamblea a la que pertenece así lo requiere."

<sup>10</sup> Cfr. Maurice Duverger, *Institutions Politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1963, pp. 651 y ss.

y sus auxiliares; así como de los funcionarios locales que equivalen a los Gobernadores de los Estados (*Landeshauptmann*).

Sin embargo, el enjuiciamiento de estos altos funcionarios no puede efectuarse ante la citada Corte Constitucional sin un procedimiento previo, ya que si se trata del Presidente de la República, se requiere el consentimiento de las dos Cámaras del Parlamento (*Bundesversammlung*); si los acusados son Ministros del Gobierno se exige el acuerdo de la Cámara representativa —equivalente a la de Diputados (*Nationalrat*)— y respecto de los funcionarios locales, es necesaria la conformidad de la legislatura provincial (*Landtag*).<sup>11</sup>

10. Dentro de esta orientación, podemos citar como otros ejemplos, los de las Leyes Fundamentales de la República Italiana de 1948, y de la República Federal de Alemania de 1949.

Efectivamente, de acuerdo con lo establecido por los artículos 134 y 135 de la citada Constitución italiana, y las disposiciones de la Ley Núm. 20, de 25 de enero de 1962, denominada “Normas sobre el procedimiento y juicios de acusación”, corresponde a la Corte Constitucional la facultad de juzgar al Presidente de la República y a los ministros integrantes del Gobierno; pero en cualquiera de estos casos, deben intervenir, además de los jueces ordinarios de la propia Corte Constitucional, dieciséis miembros designados al comienzo de cada legislatura por las dos Cámaras del Parlamento en sesión conjunta, entre ciudadanos que reúnan los requisitos para ser electos senadores.<sup>12</sup>

11. Un procedimiento similar se ha establecido en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, cuyo artículo 61 dispone que cualquiera de las dos Cámaras del Parlamento puede acusar al Presidente de la República ante el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*), el cual puede decidir su destitución si se comprueba una violación intencional de la misma Carta Federal o de otra ley, también federal.

Por otra parte, el artículo 98, parágrafos 2 y 5 de la mencionada Constitución alemana, atribuye al citado Tribunal Constitucional Federal, el enjuiciamiento de los jueces federales, cuando dentro del ejercicio de su cargo o fuera de él contravengan los principios constitucionales de la Federación o de las entidades Federativas (*Länder*), siempre que medie petición de la Dieta Federal, equivalente a la Cámara de Diputados (*Bundestag*).

Todas estas atribuciones están reglamentadas por el artículo 13, incisos 4 y 9, de la Ley del Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgerichtsge-sez*), de 12 de marzo de 1951.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Cfr. Leopold Werner, *Die österreichischen Bundesverfassungsgesetze* (Las leyes constitucionales austriacas), Wien, 1963, pp. 116-117.

<sup>12</sup> Cfr. F. Rubio Llorente, *La Corte Constitucional Italiana*, en “Revista de la Facultad de Derecho”, núm. 31, Caracas, 1965, pp. 245-247 y el texto de la Ley núm. 26, pp. 259-265; véase también, Paolo Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale*, 10ª Ed., Napoli, 1974, pp. 586-587.

<sup>13</sup> Cfr. F. Rubio Llorente, *El Tribunal Constitucional Federal alemán*, en “Revista de

12. c) El tercer sistema es el que tuvo su origen en Inglaterra con el nombre de *impeachment*,<sup>14</sup> y que en esencia consiste en el enjuiciamiento de los miembros del Gobierno, y excepcionalmente, del Monarca, tratándose de delitos políticos.

El juicio político más dramático de la historia de Inglaterra es el que se siguió en el Parlamento en contra de Carlos I, y que concluyó con la ejecución de este monarca en el año de 1649.<sup>15</sup>

Este procedimiento se trasmitió a los Estados Unidos, y fue consagrado en el artículo primero, sección tercera, incisos 6 y 7 de la Constitución Federal, disposiciones que atribuyen al Senado de la República el procesamiento de los altos funcionarios de la Federación tratándose de delitos oficiales, pero cuando el acusado fuere el Presidente de la República, debe presidir la sesión el Presidente de la Corte Suprema Federal; requiriéndose en todos los casos, el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.<sup>16</sup>

La diferencia con el sistema de Inglaterra consiste en que mientras el Parlamento inglés no sólo impone, en caso de culpabilidad, la sanción política de destitución e inhabilitación del cargo, sino también la pena establecida en la legislación criminal, en los Estados Unidos el Congreso sólo puede determinar la sanción política, pues la pena por el delito ordinario corresponde a los jueces comunes, distinción que también se ha presentado en nuestro ordenamiento.

También en los Estados Unidos se produjo un caso muy sonado de juicio político en el año de 1867, en contra del Presidente Andrew Johnson, quien en su calidad de vicepresidente sustituyó a Abraham Lincoln cuando fue asesinado; este juicio bastante dramático concluyó con la absolución del Jefe del Estado, por el margen de un solo voto.<sup>17</sup>

13. En esencia este es el régimen que adoptamos en nuestro país, después de ensayar algunos otros, a partir de la Constitución de 5 de febrero de 1857, aun cuando en el texto primitivo de dicha Carta Fundamental, se combinaban el procedimiento angloamericano con el francés, en cuanto, según el texto original del artículo 105: "De los delitos oficiales conocerán: el Congreso (en-

la Facultad de Derecho", núm. 18, Caracas, 1959, pp. 113-126; texto de la Ley Reglamentaria, esp. pp. 131-133; consúltese también Theodor Maunz, *Deutsches Staatsrecht* (Derecho político alemán), 18ª Ed., München, 1971, pp. 297-298.

<sup>14</sup> Cfr. Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, tomo VIII, Buenos Aires, 1963, pp. 473 y ss.

<sup>15</sup> Sobre la lucha entre el Parlamento y Carlos I de Inglaterra, cfr. Jacques Chastenet, *El Parlamento de Inglaterra*, trad. por José María Quiroja Plá, Buenos Aires, 1947, páginas 27-28.

<sup>16</sup> Alexander Hamilton expresa abundantes razones para justificar la atribución al Senado para decidir sobre la responsabilidad política de los altos funcionarios, en *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, 2ª Ed. México, 1957, Capítulo LXV, pp. 277-285.

<sup>17</sup> Sobre el caso de Andrew Johnson, cfr. Carl Brent Swisher, *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Hugo Charny, Buenos Aires, 1958, tomo I, páginas 280-282.

tonces unicameral) como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.”<sup>18</sup>

Esta disposición fue modificada por Decreto de 13 de noviembre de 1874, que restableció el sistema bicameral, de manera que se configuró el que en esencia todavía conservamos, o sea, que tratándose de delitos oficiales, la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.<sup>19</sup>

Empero, existe una diferencia ostensible en cuanto al funcionamiento del juicio de responsabilidad en 1857 y el vigente, ya que según la Constitución anterior el Senado podía imponer no sólo la sanción política sino también la pena establecida en la legislación criminal ordinaria.

14. Sin embargo, la redacción del precepto reformado no era muy clara y podría interpretarse en el sentido de que la resolución de la Cámara de Diputados era la que determinaba la culpabilidad o inocencia del funcionario acusado, y que la de Senadores sólo se limitaba a imponer la pena, y así lo estimaba el constitucionalista mexicano Emilio Rabasa, en cuanto sostenía, que en realidad, la Cámara popular tenía en sus manos la suerte del acusado, porque debía declarar si éste era o no culpable, quedando al Senado el papel secundario de presidente de debates en un jurado común, de aplicar la pena señalada por la ley.<sup>20</sup>

15. Este argumento impresionó ostensiblemente a los autores del proyecto de Constitución que el Primer Jefe presentó al Congreso Constituyente reunido en Querétaro el primero de diciembre de 1916, ya que en la parte relativa de la Exposición de Motivos, se expresaba en lo conducente, que: “El poder legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, está dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder ejecutivo,

<sup>18</sup> En los artículos 106 y 108 del Proyecto de Constitución se proponía un sistema diverso: “Para la sustanciación del juicio político habrá un jurado de acusación y de sentencia. El jurado de acusación será compuesto de un individuo por cada Estado, nombrado por las legislaturas respectivas y pagado por el Estado”, y “Será jurado de sentencia el Congreso de la Unión y conocerá de las acusaciones que le dirija el de acusación, y en su fallo se limitará a absolver o destituir al acusado...”. Cfr. Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, 1956, pp. 341-342.

<sup>19</sup> En dicho precepto se dispuso: “De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta, erigida en el julado de sentencia, y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.”

<sup>20</sup> *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 3ª Ed., México, 1956, esp. pp. 167 y ss., véase también, Jacinto Pallares, *El Poder Judicial*. México, 1874, pp. 270 y ss.

o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominaban las malas pasiones y los intereses bastardos. Encaminadas a lograr este fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, *es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás funcionarios de la federación*, facultad que fue, sin duda, la que motivó en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes se manejaban como autómatas . . . ”<sup>21</sup>

16. En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución vigente, en su parte relativa: “De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado: pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley . . . ”

Esto significa que la Cámara de Senadores no puede considerarse, según se le estimaba durante la vigencia de la Carta Fundamental de 1857, como un simple jurado para determinar exclusivamente el monto de la pena que debía imponerse al funcionario condenado por la Cámara de Diputados, sino que en realidad constituye una segunda instancia del juicio político, que de acuerdo con la Ley Suprema en vigor tiene dos etapas, ante cada una de las dos Cámaras.<sup>22</sup>

Y además, el Senado en la Carta Fundamental anterior, no sólo podía señalar la sanción política de destitución e inhabilitación, sino además fijar la pena señalada por la legislación penal ordinaria.

17. Pero previamente a determinar el procedimiento señalado tanto en nuestra Constitución Federal como en la Ley Reglamentaria correspondiente, es necesario determinar quienes deben ser considerados como altos funcionarios de la Federación y de los Estados, y por tanto, sujetos al juicio político ante el Congreso de la Unión.

El artículo 108 constitucional hace una enumeración que debemos considerar limitativa de los citados funcionarios, puesto que menciona aquellos que deben estimarse dotados de inmunidad para su enjuiciamiento por parte de los tribunales ordinarios, en relación con los delitos que se califican del “orden común” (en realidad ordinarios), ya que se requiere la previa autorización o

<sup>21</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, tomo I, México, 1917, p. 267.

<sup>22</sup> Cfr. Juan José González Bustamante, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, México, 1964, pp. 67 y ss. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª Ed., México, 1973, pp. 578-581; Sergio García Ramírez, *Curso de derecho procesal penal*, México, 1974, pp. 522-526.



“desafuero” por la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 109 de la propia Ley Suprema,<sup>23</sup> que al mismo tiempo sólo pueden ser juzgados por el Congreso, en ambas instancias, respecto de los delitos políticos, también llamados oficiales, que cometan.<sup>24</sup>

Dichos funcionarios son: el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia; los Secretarios del Despacho; el Procurador General de la República, así como los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas locales.

18. En este sentido existe una discrepancia en el citado artículo 108 constitucional y el 2º del ordenamiento reglamentario correspondiente, que recibe la denominación larguísima de “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados”, promulgado el 30 de diciembre de 1939, y que agrega a los funcionarios consignados por el texto constitucional, a los Jefes de los Departamentos Autónomos,<sup>25</sup> o sea que comprendería también al Jefe del Departamento del Distrito Federal, tomando en cuenta que los anteriores Departamentos de Asuntos Agrarios y de Turismo, fueron transformados en Secretarías de Reforma Agraria y de Turismo, respectivamente, por Decreto de 30 de diciembre de 1974, publicado en el “Diario Oficial” de la Federación el 31 de los mismos mes y año, que reformó la parte respectiva de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

A este respecto consideramos que el citado artículo 2º de la Ley Reglamentaria no puede prevalecer sobre el texto preciso del artículo 108 de la Carta Fundamental, y tan se ha entendido así, que en el año de 1947 el Ejecutivo de la Unión inició una reforma constitucional —que por cierto fue aprobada

<sup>23</sup> El citado precepto constitucional dispone: “Si el delito fuere común la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.” Sobre el alcance de este precepto puede consultarse a Felipe Tena Ramírez, *op. ult. cit.*, pp. 574-578; Sergio García Ramírez, *op. ult. cit.*, pp. 521-522.

<sup>24</sup> Cfr. Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales, Segunda Serie*, México, 1964, p. 242, quien sostiene que la inmunidad es el género, y que fuero y juicio político son las especies.

<sup>25</sup> El invocado artículo 2º, preceptúa: “Para los efectos de esta Ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación, el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los *Jefes del Departamento Autónomo y el Procurador General de la República.*” También quedarán comprendidos en esta Ley los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.

por ambas Cámaras y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, de acuerdo con el procedimiento señalado por el artículo 135 de la Ley Suprema, pero que ha quedado paralizada por la falta de declaratoria que exige el mismo precepto constitucional por parte del Congreso o de la Comisión Permanente—, incluyendo entre los funcionarios dotados de fuero constitucional, y por tanto enjuiciables ante el Congreso por delitos políticos, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios de la Federación, debiendo tomarse en cuenta que de haberse concluído el procedimiento de reforma constitucional, sólo el citado Jefe del Departamento del Distrito Federal se hubiese incorporado a los altos funcionarios dotados de inmunidad constitucional, ya que los dos únicos Territorios todavía existentes, de Baja California y de Quintana Roo, fueron transformados en Estados por la reforma constitucional de 7 de octubre de 1974.<sup>26</sup>

19. Debemos señalar que de los altos funcionarios dotados de inmunidad o fuero constitucional señalados por el referido artículo 108 de la Carta Fundamental, se encuentran en una situación peculiar el Presidente de la República y los Gobernadores y miembros de las Legislaturas de las Entidades Federativas.

Respecto del primero, la responsabilidad se limita, durante el ejercicio de su encargo, sólo a la traición a la patria y delitos graves del orden común,<sup>27</sup> y esta restricción tiene por objeto que el Jefe del Ejecutivo no quede a merced del Congreso, que podría, al menos teóricamente, obstaculizar sus actividades bajo la amenaza de enjuiciarlo por supuestos o reales delitos, o faltas de carácter oficial.<sup>28</sup>

20. De acuerdo con lo que disponía el artículo 103 de la Constitución de 1857, el Presidente de la República era también responsable por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral,<sup>29</sup> aspectos que fueron suprimidos por nuestra Carta Federal vigente, ya que se consideró que podían

<sup>26</sup> Cfr. sobre el análisis de esta proyectada reforma constitucional de 1947, a Manuel Herrera y Lasso, *Estudios Constitucionales. Segunda Serie*, cit., pp. 26-27.

<sup>27</sup> En la modificación propuesta en el año de 1947, se agregaba también como motivo de responsabilidad oficial del Jefe del Ejecutivo: "los golpes de Estado contra el legítimo funcionamiento de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación", cfr. Manuel Herrera y Lasso, *op. ult. cit.*, p. 26.

<sup>28</sup> En la parte relativa del dictamen rendido por la Comisión de Constitución respectiva al Congreso de Querétaro, se justifica esta limitación con el siguiente razonamiento: "La estabilidad del poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común." *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, cit., tomo II., p. 424.

<sup>29</sup> Sobre el alcance de este precepto, cfr. entre otros, José M. del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, 3ª Ed., México, 1883, pp. 230 y ss.

motivar abusos por parte del cuerpo legislativo en contra del jefe del Ejecutivo.<sup>30</sup>

21. En cuanto a los Gobernadores y los Diputados de las Legislaturas de los Estados, su responsabilidad se limita a la violación de la Constitución y Leyes Federales, ya que los restantes delitos políticos deben someterse a las propias legislaturas, según lo dispuesto por las Constituciones locales respectivas, y así lo proponía expresamente el proyecto de reforma de 1947 al invocado artículo 108 constitucional.<sup>31</sup>

A este respecto debe hacerse notar, que el artículo 103 de la Constitución de 1857 sólo mencionaba el enjuiciamiento de los Gobernadores de los Estados por parte del Congreso de la Unión, en el supuesto de violación de la Constitución y leyes federales, ya que se consideraba que los citados Gobernadores eran auxiliares o agentes de la Federación en sus respectivas Entidades, tomando en cuenta que el artículo 114 de la Carta Fundamental de 1857 —que tiene su equivalente en el artículo 120 de la Ley Suprema en vigor— consagró la obligación para los citados Gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales.<sup>32</sup>

22. En la Exposición de motivos del proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso Constituyente de Querétaro, no se expresaron las razones por las cuales se incluyeron los miembros de las legislaturas locales dentro de los sujetos al juicio político ante el Congreso de la Unión,<sup>33</sup> y apenas si se hace mención de esta inclusión en el dictamen de la Comisión respectiva,<sup>34</sup> y por ello es que el constitucionalista mexicano Manuel Herrera y Lasso consideró que no existía una razón fundada para

<sup>30</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 590.

<sup>31</sup> El proyecto respectivo establecía en lo conducente: "Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales son responsables por las violaciones que cometan a la Constitución y leyes federales. *Las Constituciones de los Estados determinarán su responsabilidad por delitos y faltas del orden oficial que cometan.*" Cfr. Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo VIII, México, 1967, p. 160.

<sup>32</sup> De acuerdo con la doctrina imperante durante la vigencia de la Constitución de 1857, se estimaba que el motivo por el cual los Gobernadores podían ser enjuiciados ante el Congreso de la Unión era doble, ya que por un lado se les consideraba como auxiliares de la Federación y ante ella debían responder de sus actos, y en segundo lugar, las Entidades Federativas tenían el deber de respetar, cumplir y hacer cumplir los preceptos de la Carta Fundamental, cfr. José M. del Castillo Velasco, *Apuntamientos*, cit., pp. 229-230; Eduardo Ruíz, *Derecho constitucional*, 2ª Ed., México, 1902, p. 357; Mariano Coronado, *Elementos del derecho constitucional mexicano*, 3ª Ed., México, 1906, p. 206.

<sup>33</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 521.

<sup>34</sup> La parte relativa de ese dictamen, estableció: "... Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas de cada Estado (tienen la calidad) *de auxiliares de la Federación y pueden incurrir con este carácter, en responsabilidades de carácter federal.* . . .", *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, cit., Tomo II, p. 424. Esta misma idea se sustenta en el artículo 14 de la Ley de Responsabilidades, en cuanto determina: "Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales son responsables como *auxiliares de la Federación*, por las violaciones a la Constitución y Leyes Federales."

modificar el sistema de la Carta de 1857, ya que no puede equipararse la función de los Gobernadores como auxiliares de la Federación con la de los miembros de las legislaturas locales, que de ninguna manera pueden asumir este carácter.<sup>35</sup>

De acuerdo con este punto de vista, el citado tratadista concluye en el sentido de que esta inclusión de los diputados dentro de los funcionarios con inmunidad y por tanto susceptibles de juicio político ante el Congreso Federal, destruye el equilibrio de la Unión, "porque de modo irrestricto somete a los diputados locales al juicio político de la Federación; disuelve o desorganiza las legislaturas destituyendo a los responsables, y estorba el funcionamiento de ellas, coaccionando el albedrío de los sucesivos congresistas con las inhibiciones de una atemorizada perplejidad . . .".<sup>36</sup>

23. A este respecto es posible afirmar con Tena Ramírez, que no existe, al parecer, una razón decisiva para el otorgamiento del fuero federal a los funcionarios locales, ya que en realidad no fueron la independencia y la dignidad de los poderes tanto de ellos como de los funcionarios federales, el objeto exclusivo de la garantía que proporciona la inmunidad,<sup>37</sup> pues efectivamente no puede asimilarse la situación de los Gobernadores como agentes de la Unión en la publicación y cumplimiento de las leyes federales; sin embargo, al menos en el terreno de la teoría, los diputados locales pueden infringir tanto la Constitución como los ordenamientos federales, que constituyen conjuntamente con los tratados internacionales la Ley Suprema de la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional, no sólo cuando expiden leyes o decretos que sean contrarios a dicha Ley Suprema, sino en numerosas hipótesis en las cuales las referidas legislaturas pueden extralimitarse invadiendo la esfera de la Unión, y así lo reconoce el mismo Herrera y Lasso.<sup>38</sup>

24. También están sometidos al juicio político, aun cuando en una situación especial, los propios Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son los únicos funcionarios judiciales dotados de inmunidad o fuero constitucional, pero además, los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los jueces del orden común del propio Distrito, en los términos de la parte final del invocado artículo 111 constitucional, que no obstante la prevención del artículo 16 transitorio de la Ley Fundamental, todavía no ha sido reglamentado.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> *Estudios constitucionales*. Segunda serie, cit., pp. 230-232.

<sup>36</sup> *Op. ult. cit.*, p. 270.

<sup>37</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 589.

<sup>38</sup> *Estudios constitucionales*. Segunda serie, cit., p. 257.

<sup>39</sup> Este precepto transitorio, establece en su parte conducente: "El Congreso Constitucional, en el periodo ordinario de sus sesiones que comenzarán el primero de septiembre de este año (1917), expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubiesen sido ya expedidas en el periodo extraordinario a que se refiere el artículo 6º transitorio (de acuerdo con el cual ese periodo se inició el primero de abril del propio año), y dará preferencia a las leyes relativas . . . y parte final del artículo 111 de esta Constitución."

En realidad, el enjuiciamiento de estos funcionarios judiciales no se dirige particularmente a la tutela de las disposiciones fundamentales, ya que el motivo de la responsabilidad es la "mala conducta de los juzgadores", concepto que se ha tomado, en cierta medida, del derecho estadounidense.<sup>40</sup>

En tal virtud, la garantía constitucional en sentido estricto, referida a los organismos judiciales, se contrae exclusivamente a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, ya que los restantes funcionarios del Departamento judicial tanto en la esfera federal como del Distrito Federal, están sujetos a los lineamientos de la jurisdicción ordinaria, si bien con la intervención del jurado popular, de acuerdo con lo establecido con la misma Ley de Responsabilidades.<sup>41</sup>

25. El procedimiento especial para el enjuiciamiento político de los funcionarios judiciales, requiere de una solicitud de destitución del Presidente de la República, después de oír en privado al funcionario judicial de que se trate, con el fin de apreciar en conciencia la justificación de la acusación —lo que se ha calificado de "confesión laica"— y si el propio Presidente considera que está comprobada la "mala conducta", turna el asunto de ambas Cámaras, para que con audiencia del propio funcionario acusado, decidan sobre su destitución.

Este procedimiento ha sido criticado por la doctrina, ya que varios autores consideran que se atenta contra la independencia del organismo judicial,<sup>42</sup> y por nuestra parte, sin llegar a esta conclusión tan desfavorable, hemos expresado en otra oportunidad nuestra opinión en el sentido de que dicho procedimiento no es lo suficientemente amplio para otorgar a los funcionarios judiciales de que se trate, una oportunidad razonable para su defensa contra el cargo tan impreciso de "mala conducta" que se les atribuye.<sup>43</sup>

26. Hemos así establecido, cuáles son los funcionarios sometidos al juicio político y el órgano competente para conocerlo, que lo es el Congreso de la Unión, a través de dos instancias, la primera seguida ante la Cámara de Diputados, que decide sobre la procedencia de la acusación y la segunda ante el Senado de la República como sentenciador, y que la Ley Reglamentaria, conocida como "Ley de Responsabilidades", siguiendo la tradición las califica como "Jurado de Acusación" y "Jurado de Sentencia".<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Sobre el alcance y orígenes de este principio de *Good Behavior* de los jueces federales, particularmente de los magistrados de la Suprema Corte de los Estados Unidos, cfr. entre otros, Charles Evans Hughes, *La Suprema Corte de Estados Unidos*, trad. de Roberto Molina Pasquel y Vicente Herrero, 2ª Ed., México, 1971, pp. 40-42.

<sup>41</sup> Cfr. Sergio García Ramírez, *Curso de derecho procesal penal*, cit., pp. 526-528.

<sup>42</sup> Cfr. Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª Ed., México, 1959, p. 271; Fausto E. Vallado Berrón, *Sistemática constitucional*, México, 1965, pp. 167-169; Jorge Trueba Barrera, *El juicio de amparo en materia de trabajo*, México, 1963, pp. 334 y ss.

<sup>43</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *La responsabilidad de los sujetos procesales en el juicio de amparo*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 59, julio-septiembre de 1965, pp. 620-621.

<sup>44</sup> Este ordenamiento se intitula oficialmente: "Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos

Sin embargo, como veremos más adelante, dicha Ley Reglamentaria establece un verdadero proceso judicial ante cada una de las Cámaras, que no se concilia estrictamente con el espíritu del artículo 111 de la Carta Federal, que aparece introducir el criterio de que la instancia ante la Cámara de Diputados debe constituir un simple procedimiento de instrucción, parecido al establecido para la suspensión de inmunidad de los mismos altos funcionarios acusados por delitos comunes, previsto por el artículo 109 de la misma Constitución, y reglamentado por los artículos 26 a 35 de la propia Ley de Responsabilidades, calificado como un simple procedimiento administrativo.<sup>45</sup>

27. Debemos preguntarnos ahora, cuáles son los delitos y faltas de carácter político atribuidos a los altos funcionarios y que los hace incurrir en la responsabilidad cuyas bases establece el artículo 111 constitucional.

De acuerdo con nuestro ordenamiento, debe afirmarse que se trata de delitos y faltas que pueden cometer los referidos funcionarios con motivo del ejercicio de su encargo, y se encuentran tipificados por la Ley Reglamentaria correspondiente, por lo que al examinarlos así sea superficialmente, advertimos a primera vista que tienen por objeto esencial sancionar las violaciones de los principios y disposiciones constitucionales, lo cual nos sirve en apoyo de nuestra afirmación de que dicho juicio de responsabilidad constituye una verdadera garantía de nuestra Ley Suprema.<sup>46</sup>

28. En efecto, el artículo 13 de dicho ordenamiento establece al respecto:

Son delitos de los altos funcionarios de la Federación, a que se refiere el artículo 2º de esta Ley: I. El ataque a las instituciones democráticas; II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; III. El ataque a la libertad de sufragio; IV. La usurpación de atribuciones; V. La violación de garantías individuales; <sup>47</sup> VI. *Cualquiera infracción a la Constitución* o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno

Funcionarios de los Estados”, y fue promulgado el 30 de diciembre de 1939, con vigencia a partir del 22 de febrero de 1940, o sea 23 años después de promulgada la Constitución de 1917, no obstante que el párrafo quinto del artículo 111 de la Carta Fundamental estableció terminantemente —aun cuando con escasa técnica, ya que la disposición debió haber sido incluida en un artículo transitorio— que: “...El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.”

<sup>45</sup> Cfr. Sergio García Ramírez, *Curso de derecho procesal penal*, cit., 521-522.

<sup>46</sup> A este respecto, el constitucionalista mexicano Manuel Herrera y Lasso, sostuvo que se trata de una “garantía adicional” que únicamente opera cuando no funcionan las otras, *Estudios Constitucionales, Segunda Serie*, cit., pp. 254 y ss.; pero desde nuestro punto de vista, dicha garantía no es simplemente adicional, sino que además posee carácter represivo, pues carece de efectos reparadores.

<sup>47</sup> Sobre este aspecto específico, consúltese el cuidadoso estudio de Mariano Jiménez Huerta, *Delitos contra la libertad humana cometidos por altos funcionarios*, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, núm. 71, julio-septiembre de 1968, pp. 667-682.

en el funcionamiento normal de las instituciones; VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

Resulta evidente que la regulación de las instituciones democráticas; la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las atribuciones de los altos funcionarios; y las garantías individuales, etc., se encuentran precisamente en la Carta Fundamental, e inclusive la fracción VI del precepto transcrito hace referencia expresa a infracciones graves a la Constitución Federal,<sup>48</sup> lo que demuestra que esencialmente se pretende proteger nuestra Ley Suprema a través de la sanción punitiva de sus infracciones de carácter grave.

29. En cuanto a las faltas de naturaleza política, se determinan en el citado ordenamiento reglamentario, según un criterio de eliminación, ya que su artículo 16 establece que las faltas son: "*Las infracciones a la Constitución o a las leyes federales, no comprendidas en el artículo 13 . . .*", es decir, que no asumen la gravedad de las figuras delictivas del precepto transcrito con anterioridad.

30. A continuación es preciso pasar revista, así sea muy rápidamente, al procedimiento que para el juicio político de referencia establecen tanto el artículo 111 constitucional como las disposiciones relativas de la Ley Reglamentaria respectiva, es decir, los artículos 36 a 52.

La primera instancia se inicia, según lo expresamos anteriormente, ante la Cámara de Diputados, calificada como "Jurado de Acusación", a través de lo que se ha llamado "acción popular",<sup>49</sup> o sea por la acusación o denuncia de cualquier persona sobre las infracciones que se imputen al funcionario respectivo, en la inteligencia de que son inadmisibles las denuncias de carácter anónimo, ya que para evitar abusos, puede ordenarse la ratificación de la acusación o de la denuncia (artículos 36 y 37 de la Ley de Responsabilidades).

31. Por otra parte, conviene aclarar que existe un plazo preclusivo para iniciar el juicio político, ya que tanto el artículo 113 constitucional, como el 4º de la Ley reglamentaria, disponen que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después.<sup>50</sup>

32. Dentro de la misma Cámara de Diputados existe un órgano de instruc-

<sup>48</sup> Sólo de manera accesoria el juicio político se contrae a las infracciones graves a las leyes ordinarias de naturaleza federal, ya que la tipificación establecida por el transcrito artículo 13 de la Ley de Responsabilidades, demuestra claramente la preocupación primaria del legislador, para sancionar en forma esencial las violaciones a los principios y disposiciones de carácter constitucional.

<sup>49</sup> El párrafo cuarto del artículo 111 constitucional dispone de manera categórica: "Se concede *acción popular* para denunciar ante la Cámara de diputados los delitos comunes y *oficiales* de los Altos Funcionarios de la Federación. . ."

<sup>50</sup> Esto no significa que el delito quede impune después de transcurrido este plazo, sino por los tribunales ordinarios, de acuerdo con la autorizada opinión de Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 584-585.

ción que está integrado por las llamadas Secciones Instructoras del Gran Jurado, que son dos, cada una formada por cuatro diputados, y que conocen por turno de las acusaciones y denuncias que se presenten,<sup>51</sup> siguiéndose un procedimiento de audiencia para el inculpado, que le confiere los derechos tutelares que para todo procesado establece el artículo 20 constitucional, y consagrados por el artículo 38 de la Ley de Responsabilidades.

Una vez cerrada la instrucción, en la cual, como hemos dicho, se otorga al acusado una oportunidad muy amplia de defensa, la Sección instructora respectiva formula en dictamen,<sup>52</sup> que viene a constituir en la realidad un verdadero proyecto de sentencia absolutoria o condenatoria, según el caso, en los términos de los artículos 41 a 43 de la Ley de Responsabilidades, en la inteligencia de que si la averiguación practicada por la referida Sección, aparece que además del delito o falta oficiales, se ha cometido un delito del orden común, el dictamen respectivo debe contener dos proposiciones, una sobre la culpabilidad o inocencia del acusado respecto a la infracción política, y otra sobre la presunta responsabilidad del mismo inculpado sobre el delito ordinario, que se traducirá en su caso, en la suspensión de su inmunidad, para su enjuiciamiento por los tribunales comunes.

33. El dictamen anterior se entrega a los Secretarios de la Cámara a fin de que el Presidente de la misma anuncie que la propia Cámara se erige en "Jurado de Acusación" dentro de los tres días siguientes; acuerdo que debe comunicarse tanto al inculpado y a su defensor, como al acusador, si lo hubiere, para que se presenten a formular alegatos (artículo 44 de la Ley).

El día señalado, se abre primeramente una audiencia pública para la lectura de las constancias del proceso y del dictamen de la Sección instructora, otorgando oportunidad al procesado y el acusador, si lo hubiere, para formular alegatos orales; posteriormente se procede a discutir y a votar el dictamen propuesto por la Sección relativa, tanto en lo general como en lo particular, de acuerdo con el procedimiento parlamentario.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Estas "Secciones Instructoras" existen también en el Senado, de acuerdo con lo establecido por los artículos 24 a 25 de la Ley de Responsabilidades.

<sup>52</sup> Este dictamen debe concluirse dentro del plazo de un mes contado a partir de la fecha en que se haya turnado la acusación o denuncia ante la Sección respectiva, pero en asuntos complicados se puede solicitar una ampliación, pero en todo caso, el referido plazo no puede exceder en su totalidad de sesenta días, todo ello de acuerdo con el artículo 45 de la mencionada Ley de Responsabilidades.

<sup>53</sup> El artículo 46 de la propia Ley de Responsabilidades, establece lo siguiente: "El día señalado conforme al artículo 44, la Cámara de Diputados se erigirá en *Jurado de Acusación* mediante declaración del Presidente. En seguida la Secretaría dará lectura públicamente a todo el proceso y después al dictamen de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al acusador o a su representante legal en su caso, y en seguida el acusado o su defensor, o a ambos, si lo solicitaren, para que aleguen en el mismo orden lo que convenga a sus derechos. El acusador podrá replicar, y si lo hiciere, el acusado y su defensor podrán hacer uso de la palabra al último. Retirados el acusador y el acusado se procederá a discutir y a votar el dictamen propuesto por la Sección Instructora, tanto en lo general como en lo particular."



34. El artículo 47 de la Ley de Responsabilidades establece cuáles son los efectos del veredicto de la Cámara, es decir, si es absolutoria, el funcionario continúa en el ejercicio de su encargo, pero si se le considera culpable, se le suspende inmediatamente y se le pone a disposición del Senado, para la segunda instancia del juicio político, pero ni este precepto ni el anterior, como tampoco el artículo 111 constitucional, establecen el porcentaje de la votación correspondiente.

En cuanto a la referida votación, debe entenderse que debe ser de la mayoría absoluta del número total de miembros que integran la Cámara de Diputados, que es el criterio que sigue el artículo 109 de la Carta Fundamental para la privación de inmunidad de los altos funcionarios para ser enjuiciados ante los tribunales ordinarios, tratándose de los llamados delitos comunes; y este es además el punto de vista adoptado por un sector de la doctrina, aún cuando también se ha expresado la opinión en el sentido de que al no exigir el precepto fundamental un porcentaje especial, el veredicto debe tomarse por la mayoría de los miembros presentes.<sup>54</sup>

35. En cuanto a la tramitación de la segunda instancia del juicio político, existe una discrepancia entre lo dispuesto por el artículo 111 constitucional y el 48 de la Ley de Responsabilidades, que en este aspecto, como en varios otros, incurre en defectos, por lo que debe estimarse inconstitucional.

Este efecto, en tanto que el precepto constitucional mencionado dispone claramente que, cuando la Cámara de Diputados declare que ha lugar a acusar, “nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate”, y en forma diversa, la disposición reglamentaria determina que: “Recibido el veredicto del Jurado de Acusación en la Cámara de Senadores, ésta mandará pasarlo a la Sección Instructora que corresponda, la que emplazará al acusador y al acusado y su defensor, para que dentro del término de cinco días presenten sus alegatos”.

Lo anterior significa que la Ley de Responsabilidades modifica en forma indebida el sistema establecido en la Carta Fundamental y desplaza la función que corresponde a la Cámara de Diputados hacia el acusador privado, no obstante que este último puede faltar, ya que basta la simple denuncia para que se inicie la instrucción ante la propia Cámara de Diputados.

36. Debe concluirse que el artículo 48 de la Ley de Responsabilidades no puede aplicarse, por contrariar la disposición constitucional respectiva, y en consecuencia, lo correcto es que la Cámara de Diputados al emitir el veredicto

<sup>54</sup> Cfr. J. J. González Bustamante, *Los delitos de los Altos funcionarios y el fuero constitucional*, cit., p. 121, quien inclusive propone la reforma del artículo 111 de la Carta Fundamental para establecer que el veredicto de la Cámara de Diputados debe tomarse por *mayoría absoluta* de sus miembros, aun cuando, por otra parte, pretende que se modifique el sistema actual, volviendo el primitivo de la Carta de 1857, que encomendaba a la Suprema Corte de Justicia la segunda instancia del juicio político, en lugar del Senado, como se dispone actualmente.

condenatorio, designe una comisión para sostener la acusación ante la Cámara de Senadores, Comisión que podría integrarse con los miembros de la Sección Instructora que tramitó el proceso en primera instancia, y que actuaría como un órgano de Ministerio Público, presentando los elementos de convicción que pueden servir de base para la condena definitiva del acusado.

37. De acuerdo con lo establecido por los artículos 48 a 50 de la Ley Reglamentaria, una vez recibido el asunto por la Cámara de Senadores, se turna a la Sección Instructora del Gran Jurado que corresponda, para que ésta oiga en defensa al acusado y los argumentos del acusador —en estricto sentido, de la Comisión de Diputados que debe sostener la acusación— debiendo formular un dictamen que es en realidad un nuevo proyecto de sentencia, que se somete a los integrantes de la Cámara de Senadores, la que debe erigirse en Gran Jurado y decidir, por los votos de las dos terceras partes de sus integrantes —no lo expresa la Ley, pero sí el artículo 111 constitucional— sobre la culpabilidad o inocencia del acusado.

38. Si el veredicto es condenatorio, la pena que se impone al funcionario culpable es la destitución del cargo y la inhabilitación para obtener otro, según lo dispone el artículo 111 de la Ley Fundamental; y sobre este particular, el artículo 15 de la Ley Reglamentaria, precisa la sanción, estableciendo que implica en primer término, la destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido el funcionario culpable, y en segundo lugar, la inhabilitación para obtener determinados, o inclusive cualquier clase, de empleos, cargos u honores, por un plazo que no baje de cinco ni exceda de diez años.

Las faltas oficiales se sancionan con suspensión del cargo en cuyo desempeño hubieren sido cometidas, por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses, según el artículo 17 de la propia Ley de Responsabilidades.

39. Un problema importante es el relativo a la doble sanción que puede sufrir el funcionario culpable, en los términos de los artículos 111 de la Constitución Federal y 51 de la Ley Reglamentaria, al disponer que cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes —es decir, de los jueces ordinarios— para que lo juzguen o castiguen con arreglo a ella.

A este respecto la doctrina se ha dividido, pues en tanto que un sector considera que en este supuesto existe una excepción al principio *non bis in idem* consagrado por el artículo 23 constitucional,<sup>55</sup> el jurista español Mariano Jiménez Huerta, afirma que como los hechos que dan lugar a la doble sanción están tipificados, por una parte como *infracciones estrictamente políticas* que

<sup>55</sup> La parte relativa del artículo 23 constitucional establece: "...Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene." Sobre esta excepción al citado principio *non bis in idem*, cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 580-581; Sergio García Ramírez, *Curso de derecho procesal penal*, cit., p. 524.

dan lugar a una sanción también política, como lo es la destitución e inhabilitación del cargo, y por otra parte, pueden tipificar *delitos criminales en sentido estricto*, no existe en realidad un doble proceso por el *mismo delito*, y por ello no se viola el principio establecido en el invocado artículo 23 de la Carta Magna.<sup>56</sup>

40. Resulta difícil tomar partido en esta controversia, ya que con independencia de que exista o no una excepción del principio del *non bis in idem*, de cualquier manera la misma Constitución determina la posible doble sanción a los mismos hechos, aun cuando se trate de dos diferentes imputaciones.

La razón de este doble enjuiciamiento tratándose de los mismos hechos, tiene su apoyo en la circunstancia de que, en el juicio político ante el Congreso sólo se impone una sanción también de orden político, como es la privación del cargo y la inhabilitación, y de no existir otro juicio ante los tribunales ordinarios, los funcionarios estarían en una situación privilegiada respecto de otros funcionarios y empleados de menor jerarquía o bien de otros ciudadanos, que por los mismos hechos les son impuestas penas más severas.

La doble sanción, se inspira claramente en el artículo primero, sección tercera, inciso 7, de la Constitución de los Estados Unidos,<sup>57</sup> que fue explicada desde sus orígenes por Alexander Hamilton,<sup>58</sup> y posteriormente por el clásico constitucionalista Joseph Story, quien estimó que de no existir un segundo juicio para los funcionarios culpables que hubiesen sido sancionados políticamente con la destitución del cargo, los mismos funcionarios, que son menos excusables que los delincuentes comunes, escaparían a los castigos reales de la ley —se entiende la ley penal ordinaria—.<sup>59</sup>

41. Por lo que se refiere a nuestro ordenamiento, no se ha estudiado todavía con precisión la tipificación de los hechos que pueden dar lugar a la doble sanción tratándose de funcionarios que dotados de inmunidad constitucional, hubiesen sido destituidos de su encargo por el Congreso de la Unión, aun cuando en el minucioso estudio realizado por el tratadista Mariano Jiménez Huerta, se llega a la conclusión de que los citados altos funcionarios pueden incurrir en varias de las hipótesis delictivas tipificadas en el artículo 18 de la Ley de Responsabilidades, que aparentemente sólo se refieren a funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, no dotados de inmunidad constitucional.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> *Delitos contra la libertad humana*, cit., pp. 672-674.

<sup>57</sup> La citada disposición establece: "...7. La sentencia en casos de responsabilidad oficial no podrá extenderse más allá de la destitución de empleo y la privación del derecho a obtener y ejercer cargo de honor, de confianza o de provecho en el Gobierno de los Estados Unidos; pero la persona declarada culpable quedará, no obstante, sujeta a acusación, enjuiciamiento, condena y castigo, conforme a las leyes."

<sup>58</sup> En *El Federalista*, cit. Cap. LXV, pp. 278-279.

<sup>59</sup> *Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América*, trad. española, México, 1879, pp. 144-145.

<sup>60</sup> *Delitos contra la libertad humana*, cit., pp. 676-677.

Con independencia de los agudos argumentos del profesor Jiménez Huerta, también es posible establecer, que varios de los hechos que según la Ley de Responsabilidades configuran infracciones de carácter político, están tipificados en el Código Penal del Distrito Federal, aplicable a toda la República en materia federal, el cual contiene un conjunto de figuras delictivas, que también se han calificado como "delitos políticos", como aquellos que encuentran dirigidos contra la seguridad de la Nación y entre ellos se puede mencionar la traición a la patria —que es el delito oficial por el cual puede ser enjuiciado por el Congreso de la Unión el Presidente de la República—, espionaje y conspiración; otros delitos contra la seguridad interior del país, tales como rebelión, sedición y otros desórdenes públicos, etc., así como un título especial, el Décimo, que se refiere a los delitos cometidos por funcionarios públicos.<sup>61</sup>

### III. *Las controversias constitucionales*

42. El artículo 105 constitucional encomienda a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias jurídicas que puedan surgir entre los integrantes de la Unión, cuando las mismas son planteadas directamente por las Entidades afectadas.<sup>62</sup> ( )

Esta disposición se encuentra inspirada en el artículo tercero, sección segunda, fracciones I y II, de la Constitución de los Estados Unidos,<sup>63</sup> que por otra parte, también fue adoptada en principio por los restantes países latinoamericanos que han conservado la estructura federal, ya que esta garantía está dirigida esencialmente a preservar los límites que la Constitución establece entre las facultades de los organismos nacionales y los de carácter local.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Cfr. Raúl Carrancá y Trujillo, *Código Penal Comentado*, 5ª Ed., México, 1974, pp. 237 y ss., 415 y ss.

<sup>62</sup> El referido artículo 105 constitucional dispone: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley."

<sup>63</sup> Este precepto dispone en su parte conducente: "Sección 2-1. El poder judicial se extenderá a todos los casos de derecho y equidad que dinamen de esta Constitución... a todas las controversias en que participaren los Estados Unidos; a la controversia entre dos o más Estados; entre un Estado y ciudadanos de otros Estados..."

<sup>64</sup> El artículo 100 de la Constitución de la República Argentina de 1853-1860, todavía en vigor, dispone en lo conducente: "Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución... de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra..." El artículo 119, fracción I, inciso d), de la Constitución de la República Federal del Brasil del 24 de enero de 1967, reformada el 17 de octubre de 1969, preceptúa: "Compete al Supremo Tribunal Federal: I. Procesar y juzgar originariamente: d) Las causas y conflictos entre la Unión y los Estados y Territorios o entre unos y otros, inclusive en

43. En nuestro derecho constitucional tales controversias son de cuatro clases, en los términos del citado artículo 105:

- a) Entre dos o más Estados.
- b) Entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.
- c) Entre la Federación y uno o más Estados.
- d) Aquellos en los que la Federación figura como parte, en los supuestos en que lo establezca la Ley, que en el caso lo es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cuyo artículo 11, fracción IV, se dispone a este respecto, que la Federación es parte cuando a juicio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se considere que la controversia asume importancia trascendente para los intereses de la Nación.

El propio artículo 105 de la Constitución Federal ha sido reglamentado por dos ordenamientos: en primer término y en forma genérica, por el artículo 11, fracciones I a IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal,<sup>65</sup> y en materia exclusivamente tributaria, por la Ley de Coordinación Fiscal de 28 de diciembre de 1953.<sup>66</sup>

'' 44. Del examen de estas controversias podemos señalar las siguientes características comunes:

- a) Se trata de conflictos que se plantean entre entidades autónomas de carácter público que integran la Unión. En general, las partes son las Entidades Federativas o éstas y la Federación, o bien las autoridades superiores de uno de los Estados, y sólo aquellas en las cuales la Federación figure como parte constituyen

relación con los respectivos órganos de administración indirecta." Finalmente, el artículo 215, ordinal 8º de la Constitución de la República de Venezuela de 23 de enero de 1961, determina en su parte relativa: "Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia... 8º Dirimir las controversias en que una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, cuando la otra parte sea alguna de las mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal."

<sup>65</sup> La parte relativa del citado precepto dispone: "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en pleno: I. De las controversias que se susciten entre dos o más entidades federativas, o entre los Poderes de una misma Entidad sobre la constitucionalidad de sus actos. II. De las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidas por la Entidad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución. III. De las controversias que surjan entre una Entidad federativa y la Federación. IV. De las controversias en que la Federación fuese parte, cuando a juicio del Pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República..."

<sup>66</sup> Con acierto el constitucionalista mexicano Manuel Herrera y Lasso, sostuvo que resultaba necesaria la expedición de una ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, ya que las disposiciones relativas se encuentran dispersas en varios ordenamientos legales, *Estudios Constitucionales*, cit. p. 263.

la excepción a esta regla, ya que en ellas pueden actuar, y de hecho es lo más frecuente, sujetos particulares que controvierten con autoridades federales. ( )

1/b) En segundo lugar, los litigios son de carácter jurídico —ya que los de naturaleza política deben plantearse en vías diferentes—, y con mayor precisión, sobre cuestiones constitucionales, ya que la materia del conflicto recae sobre los límites y atribuciones que la Ley Suprema ha establecido para las entidades que integran la Unión, e inclusive el propio artículo 105 así lo señala cuando se trata de controversias entre autoridades de una misma Entidad Federativa, ya que entonces deben referirse a la “constitucionalidad de sus actos”. ( )

Estos dos aspectos han llevado al constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez a caracterizar a las citadas controversias constitucionales, como aquellas que se entablan entre un Poder lesionado en sus facultades por el acto inconstitucional de otro Poder.<sup>67</sup>

c) En tercer término podemos afirmar que las referidas controversias conforman una *garantía constitucional por órgano judicial* tomando en cuenta que la resolución de las mismas ha sido encomendada expresamente a la Suprema Corte por el invocado artículo 105 de la Carta Fundamental, y particularmente a su Tribunal en Pleno, según lo precisan las disposiciones reglamentarias correspondientes.<sup>68</sup> ( )

45. La reglamentación de este precepto constitucional, no ha señalado el procedimiento de acuerdo con el cual deben tramitarse los procesos correspondientes, si bien con mejor criterio, y dentro del aspecto limitado que le corresponde, la Ley de Coordinación Fiscal, ha previsto un procedimiento específico que debe seguirse para la resolución de las controversias constitucionales en materia tributaria.

Tal omisión debe considerarse como un grave defecto en el cual incurre la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de una Ley Reglamentaria específica que se considera conveniente por la doctrina, de manera que en la práctica la jurisprudencia ha acudido, al menos tratándose de los conflictos en que la Federación figura como parte, que son los que se plantean con mayor frecuencia, al Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>69</sup>

46. No ofrece mayores dificultades la comprensión de estas controversias, por lo que nos limitaremos a señalar algunos problemas que se han presentado sobre

<sup>67</sup> *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 531.

<sup>68</sup> O sean las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación transcritas en la nota 65, y artículo 9º de Ley de Coordinación Fiscal de 28 de diciembre de 1953.

<sup>69</sup> Sin embargo, el Código Federal de Procedimientos Civiles no resulta adecuado para regular la reglamentación de este tipo de controversias, pues si bien establece algunas disposiciones para el supuesto de la participación de funcionarios públicos en el procedimiento, el mismo no se encuentra estructurado sobre la base de la intervención de las entidades públicas, en ejercicio de su autoridad, como partes en la controversia, y por ello es que se hace indispensable una reglamentación específica y unitaria del referido artículo 105 de la Constitución Federal.

ciertos aspectos de las mismas en su carácter genérico, para luego referirnos, aun cuando sea con brevedad, a los litigios en materia tributaria previstos por la invocada Ley de Coordinación Fiscal.

El primer problema es el relativo a la delimitación de las citadas controversias respecto del juicio de amparo, en cuanto el mismo también puede ser utilizado para la protección del régimen federal, en los términos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que se reproducen en el artículo 1º, fracciones II y III de la Ley de Amparo, y que la doctrina ha calificado con la denominación poco precisa de “amparo soberanía”.<sup>70</sup>

47. Si se compara la redacción de las citadas fracciones del artículo 103 constitucional sobre el juicio de amparo, con la fracción II del diverso artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, nos encontramos que es muy similar y puede producir confusión, como lo ha destacado la doctrina.

En efecto, las disposiciones constitucionales mencionadas establecen la primera, que: “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: . . . II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.”<sup>71</sup>

Por su parte, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación preceptúa en su fracción II: “Compete a la Suprema Corte conocer en Pleno . . . II. De las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidas por la Entidad afectada o por la Federación en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos y atribuciones que les confiera la Constitución. . . .”

48. El tratadista mexicano Mariano Azuela considera que este último precepto debe suprimirse porque implica una confusión lamentable entre la controversia constitucional y el amparo por invasión de jurisdicción.<sup>72</sup>

Disentimos de esta autorizada opinión, porque tenemos la convicción de que la similitud entre este precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y los relativos de la legislación de amparo es más aparente que real, ya que con independencia de cierta semejanza en la redacción, los campos del juicio

<sup>70</sup> Sobre este llamado “amparo soberanía”, cfr. J. Ramón Palacios Vargas, *Instituciones de amparo*, 2ª Ed., Puebla, 1969, pp. 143-166; Juventino V. Castro, *Lecciones de garantías y amparo*, México, 1974, pp. 324-327.

<sup>71</sup> El artículo 1º de la Ley de Amparo, reproduce casi literalmente el citado precepto fundamental, en cuanto dispone: “El juicio de amparo tiene por objeto toda controversia que se suscite: . . . II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.”

<sup>72</sup> *Lagunas, errores y anacronismos de la legislación de amparo*, en “Foro de México”, núm. 8, noviembre de 1963, p. 6; y en “Problemas Jurídicos y Sociales de México”, México, 1955, p. 15.

de amparo y de la controversia constitucional por invasión de las esferas federal o local, están claramente delimitadas.

La parte final de la transcrita fracción II del artículo 11 de la Ley Orgánica mencionada establece claramente la distinción, y por ello nos hemos permitido subrayar dicha parte.

49. El precepto de que se trata, dispone en lo conducente, que la controversia debe ser planteada por la Entidad Federativa o por la Federación, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución, señalando las características que definen la controversia constitucional a que se refiere el artículo 105 constitucional, puesto que se trata de un conflicto entre entidades autónomas para la defensa de las atribuciones que, para sus respectivas competencias, señala la Carta Fundamental.

Por el contrario, cuando nos referimos al amparo por la invasión de las esferas federal o local, en los términos de las fracciones II y III de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1º de la Ley de Amparo, entendemos que la controversia respectiva únicamente puede entablarse por el particular afectado, personal y directamente en su esfera jurídica, por las leyes o actos de las autoridades correspondientes,<sup>73</sup> lo que significa que no se trata de un conflicto entre entidades públicas sino entre un particular y una o varias autoridades, y eso siempre que se cause un agravio particular al primero.

50. Por ello es que el constitucionalista Manuel Herrera y Lasso estimaba que la controversia constitucional podía ser un medio de control exclusivo o concomitante con el juicio de amparo, puesto que era posible la hipótesis de que se afecten simultáneamente, tanto la esfera jurídica de una Entidad Federativa o de la Federación, y los intereses, también jurídicos, de los particulares.<sup>74</sup>

Pero aun en el supuesto de que pueden plantearse contemporáneamente la controversia constitucional y el juicio de amparo contra una misma ley o acto invasor de la esfera local o federal, respectivamente; además de que las partes en uno y otro caso son distintas, es decir, tratándose de la controversia dos entidades políticas autónomas, y en el amparo, un particular y una autoridad, los efectos de la sentencia que se dicte para resolver ambos conflictos son diversos y perfectamente separables.

51. Ya sabemos que uno de los principios esenciales de nuestro juicio de amparo radica en la "relatividad de la sentencia", que tiene su expresión en la llamada "Fórmula Otero", o sea que la propia sentencia: "sólo se ocupará de

<sup>73</sup> Sobre la afectación personal y directa del interés del quejoso en el amparo, cfr. Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, 9ª Ed., México, 1973, pp. 253-257; Octavio A. Hernández, *Curso de amparo*, cit., pp. 77-81.

<sup>74</sup> *Estudios constitucionales*, cit., pp. 263-265; por el contrario, consideramos inadmisibles la posibilidad que considera este mismo autor, en el sentido de que puede plantearse la controversia sin afectarse los intereses jurídicos de una entidad determinada, y que en ese supuesto presentaría la demanda el Presidente de la República, *op. ult. cit.*, p. 226, ya que en nuestro concepto, no existe controversia sin afectación de intereses.



los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediese en el caso especial sobre que verse la demanda, *sin hacer una declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare*”, como lo determina el primer párrafo del artículo 76 de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, en relación con el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional.<sup>75</sup>

Por el contrario, la sentencia que en su caso debería pronunciarse en una controversia constitucional, cuando la materia consista en disposiciones normativas de carácter general, y con mayor razón cuando se impugne un ordenamiento legislativo, tendría siempre efectos *erga omnes* y no particulares, en el supuesto que el fallo declarase la inconstitucionalidad de la ley.

52. Así, al menos teóricamente, en el supuesto de una reclamación simultánea, de disposiciones de carácter general, por un lado la concesión del amparo se traducirá únicamente la desaplicación de las normas violatorias, en beneficio del solicitante de la protección, en tanto que el fallo de la controversia implicará la nulidad total de los preceptos contrarios a la Ley Suprema, si bien en esa segunda hipótesis, indirectamente resultarían beneficiados todos los afectados individuales con las disposiciones generales reclamadas, y no exclusivamente él o los peticionarios del amparo contra las mismas normas.

53. Todo lo anterior no ha tenido la posibilidad de precisarse en la práctica, si se toma en cuenta que las controversias constitucionales, especialmente las producidas entre la Federación y las Entidades Federativas, han sido escasas y desde hace algunos años no se ha vuelto a suscitar ninguna.

En efecto, con independencia de algunos intentos que se presentaron en los primeros años de aplicación de la Constitución actual de 1917, y en los cuales no hubo un pronunciamiento de fondo por parte de la Suprema Corte de Justicia,<sup>76</sup> el asunto de mayor repercusión es el llamado “*caso Oaxaca*” resuelto por el Pleno de la misma Suprema Corte los días 3 y 17 de diciembre de 1932.<sup>77</sup>

En la citada controversia, que se tramitó con el número 2 de 1932, el Procurador General de la República, en representación de la Federación, demandó la inconstitucionalidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos

<sup>75</sup> Sobre el llamado principio de la relatividad de la sentencia de amparo, cfr. Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, cit., pp. 258-262; Octavio A. Hernández, *Curso de amparo*, pp. 83-87; Alfonso Noriega Cantú, *Lecciones de amparo*, México, 1975, pp. 695-696.

<sup>76</sup> Podemos señalar entre las primeras controversias constitucionales planteadas en los primeros años de la vigencia de la Constitución de 1917, pero que no llegaron a resolverse en cuanto al fondo, la iniciada por el General Silvestre G. Mariscal, como Gobernador del Estado de Guerrero, en contra de la Federación, admitida por la Suprema Corte de Justicia el 27 de febrero de 1918; la que se estableció entre los poderes legislativo y ejecutivo del Estado de Nayarit, admitida el 11 de septiembre del mismo año de 1918; y la que se planteó entre la Legislatura del Estado de Veracruz y el Congreso de la Unión, admitida el 28 de junio de 1922; según aparece del Seminario Judicial de la Federación, Tomos II, III y XI, pp. 644-648; 769-771 y 969-980, respectivamente.

<sup>77</sup> Véase el agudo comentario de Antonio Carillo Flores, *La justicia federal y la administración pública*, México, 1973, pp. 301-303.

y, consecuentemente, la anulación del acuerdo que se haya dictado . . . ” (artículo 9º primer párrafo).<sup>89</sup>

El mismo artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal establece un procedimiento específico para tramitar la controversia constitucional tributaria, que puede describirse sucintamente, en estos términos; el plazo preclusivo para interponer la demanda es de treinta días constados a partir de la fecha de notificación del acuerdo impugnado; la Suprema Corte debe correr traslado a la Federación para que conteste en un plazo de treinta días, en la inteligencia de que al notificarse la interposición de la demanda, la Secretaría de Hacienda debe dejar en suspenso la medida sancionatoria hasta que se resuelva el fondo del asunto; al admitirse la demanda se fija fecha para la celebración de una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los noventa días siguientes; y una vez efectuada, la Suprema Corte debe dictar el fallo correspondiente.

#### IV. *El procedimiento investigatorio*

66. El procedimiento investigatorio regulado por el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, es una de las instituciones que ha provocado mayores dudas sobre su alcance, si se toma en cuenta que la redacción del citado precepto fundamental no es precisa y su falta de reglamentación no permite establecer una idea clara sobre su significado, ni respecto al propósito específico que llevó a los constituyentes de Querétaro para introducir esta institución, que contrariamente a todas las que hemos mencionado anteriormente, no tiene sus antecedentes en alguna disposición de la Constitución Federal de los Estados Unidos.

67. La doctrina ha advertido que en la Exposición de Motivos del Proyecto que don Venustiano Carranza presentó al referido Congreso de Querétaro el primero de diciembre de 1916, no se contiene una idea precisa sobre la introducción de este sistema,<sup>90</sup> ya que en la parte conducente se limita a expresar: “El poder Legislativo tiene incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue conveniente para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legis-

<sup>89</sup> El invocado primer párrafo del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, establece: “La Entidad afectada podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 105 constitucional y de las fracciones II y III del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, demandando a la Federación el reconocimiento de la constitucionalidad de las leyes o procedimientos impugnados y, consecuentemente, la anulación del acuerdo que se haya dictado, conforme al artículo 8º de esta ley . . .”

<sup>90</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *La facultad de la Suprema Corte en materia electoral*, en “Revista Mexicana de Derecho Público”, núm. 1, julio-septiembre de 1946, pp. 41-42.

lativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo poder ejecutivo, para excitar a la suprema corte, a que comisione a alguno de sus miembros, o a un magistrado de circuito, o a un juez de Distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tendrían que conformarse con los informes con que quisieran rendirles las autoridades."<sup>91</sup>

Por otra parte, este precepto no fue objeto de discusión en el citado Congreso Constituyente, siendo aprobado en sus términos, sin que los miembros de ese cuerpo se percataran claramente de su importancia ni de sus posibles efectos en las relaciones entre los organismos del poder.<sup>92</sup>

68. Se ha especulado sobre el posible origen de este precepto constitucional, pero sin que exista una hipótesis claramente verificable, se pueden invocar razonablemente los acontecimientos efectuados en el puerto de Veracruz en el año de 1879, respecto de los cuales la Suprema Corte ordenó una investigación, la que se ha citado como antecedente por el constitucionalista mexicano Jorge Carpizo,<sup>93</sup> siguiendo en esto la opinión de la tesis profesional que sobre la materia redactó Félix Valencia Valladolid.<sup>94</sup>

Los acontecimientos históricos de 1879 son bien conocidos por la conmoción nacional que provocaron en su época, ya que con motivo de un supuesto pronunciamiento, el Gobernador de Veracruz, Luis Mier y Terán, ordenó la detención y ejecución sin juicio de varias personas, algunas de las cuales fueron arrancadas del paredón por la valiente actitud del juez de Distrito en el Estado de Veracruz, Rafael de Zayas Enríquez, pero otras ya habían sido privadas de la vida por las autoridades militares, ocasionando un verdadero escándalo público; por lo que a petición del fiscal de la Suprema Corte, José Eligio Muñoz, dicho Alto Tribunal ordenó una investigación, que se encomendó al propio juez de Distrito de Veracruz, y cuyos resultados se turnaron por la propia Corte a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que la pasó a la segunda sección del gran jurado, el que a su vez se declaró incompetente y envió el expediente al Ministerio de Guerra y Marina, para que consignara el asunto al juez competente, lo que por supuesto no se realizó.<sup>95</sup>

69. Tal parece, como lo advierte Tene Ramírez, que la facultad encomendada a la Suprema Corte de Justicia se debía referir, de acuerdo con la Exposición de Motivos del proyecto de Constitución presentado en 1916 al Constituyente, a una colaboración con el organismo legislativo, para proporcionar a este úl-

<sup>91</sup> Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, cit., Tomo I, p. 267.

<sup>92</sup> Cfr. *Diario de los Debates*, cit., Tomo II, pp. 539 a 541, y 543 a 558.

<sup>93</sup> *La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia*, cit., pp. 66-72.

<sup>94</sup> Quien a su vez se inspiró en los datos proporcionados por Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 570-571.

<sup>95</sup> Cfr. Jorge Carpizo. *La función de investigación*, cit., pp. 70-72.

timo elemento que no podría obtener por sí sólo,<sup>96</sup> pero la redacción del precepto propuesto, aprobado y todavía vigente, posee un alcance mucho mayor.<sup>97</sup>

En efecto, además de las Cámaras del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, el precepto fundamental que examinamos, otorga legitimación para solicitar la investigación de que se trata, también a los Gobernadores de los Estados, e inclusive atribuye a la misma Suprema Corte una facultad discrecional para iniciar de oficio esta investigación, la que en nuestro concepto resulta extraña a las funciones de un órgano judicial, que por su naturaleza no puede actuar sino a petición exterior, inclusive en aquellas cuestiones que no constituyen propiamente el ejercicio de la actividad jurisdiccional en sentido estricto.

70. Para realizar la mencionada investigación, el más alto Tribunal de la República puede designar a uno de sus miembros, o algún juez o magistrado federal, o bien a varios comisionados especiales —por lo que no es necesario que sean funcionarios judiciales— en la inteligencia de que la materia sobre la cual puede desarrollarse la investigación puede versar sobre cuatro aspectos diversos:<sup>98</sup>

- a) Conducta de algún juez o magistrado federal;
- b) Hecho o hechos que constituyan la violación de una garantía individual;
- c) Violación del voto público; y
- d) Algún otro delito castigado por la ley federal.

71. En cuanto al primer aspecto, indudablemente que la investigación de la conducta de un funcionario judicial debe circunscribirse a aquellos casos muy graves que puedan causar una conmoción pública, pues de considerarse que puede solicitarse o iniciarse la propia investigación en cualquier caso, la disposición resultaría inútil, ya que la misma Suprema Corte realiza una función de fiscalización sobre los jueces y magistrados federales, de acuerdo con lo establecido por el artículo 12, fracción XXX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>99</sup>

<sup>96</sup> *La facultad de la Suprema Corte en materia electoral*, cit., pp. 51-52.

<sup>97</sup> El citado párrafo tercero del artículo 97 constitucional dispone: "Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación... nombrar a alguno o algunos de sus miembros, o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designar a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyen la violación de una garantía individual o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal..."

<sup>98</sup> Esta facultad investigatoria de la Suprema Corte es atribuida lógicamente al Tribunal en Pleno, por el artículo 12, fracción XXIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>99</sup> Dicho precepto establece: "Corresponde a la Suprema Corte conocer en Pleno: ... XXX. Imponer correcciones disciplinarias a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, en los casos de faltas graves en el ejercicio de sus funciones; y suspenderlos en

Si se pensara en la reglamentación del precepto que examinamos, podría orientarse la investigación de que se trata para determinar los elementos de la "mala conducta" que constituye un motivo de destitución de los propios jueces y magistrados, a solicitud del Presidente de la República y con aprobación del Congreso, colaborando así la misma Suprema Corte con los otros dos organismos en el juicio de responsabilidad correspondiente.

A este respecto puede citarse la resolución dictada por el Tribunal en Pleno de la misma Suprema Corte de Justicia en el expediente varios 331-954, con fecha 17 de enero de 1961, respecto de una petición del Gobernador del Estado de Sinaloa, para que, con apoyo en el citado artículo 97, tercer párrafo, de la Constitución Federal, ordenara una investigación de la conducta del juez de Distrito en la referida Entidad Federativa, que se consideraba lesiva para el organismo judicial local; resolución en la cual se hace un estudio de la situación de los jueces locales cuando actúen en su calidad de auxiliares de la justicia federal.<sup>100</sup>

72. Respecto a la hipótesis de la investigación de la violación de las llamadas "garantías individuales" o con mayor precisión, derechos fundamentales de la persona humana, puede afirmarse que es el sector en el cual la propia investigación puede asumir mayor eficacia, de manera que el procedimiento investigatorio pudiera cumplir realmente su función de garantía constitucional, así sea de manera subsidiaria, como la califica el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez.<sup>101</sup>

Además, debe tratarse de una situación diversa de la que puede reclamarse a través del juicio de amparo, que también procede por violación de "garantías individuales", y por tanto, es preciso concluir que se trata de violaciones a los derechos humanos consumadas de modo irreparable, ya que en este supuesto es inadmisibles el propio amparo de acuerdo con lo establecido por el artículo 73, fracción IX, de la Ley Reglamentaria del propio Juicio de Amparo.<sup>102</sup>

73. En este sentido, la investigación encomendada a la Suprema Corte viene a ser un complemento necesario de nuestro juicio de amparo como lo sostuvo acertadamente el tratadista y magistrado Teófilo Olea y Leyva, ya que enjuiciar a las autoridades infractoras de los derechos del hombre, resultaría un recurso retórico si se limitara al amparo, que es inadmisibles tratándose de las violaciones consumadas de manera irreparable, pero en cambio, adquiere nuevamente eficacia por conducto del procedimiento señalado por el párrafo tercero del invocado artículo 97 de nuestra Ley Suprema.<sup>103</sup>

sus mismas funciones para consignarlos al Ministerio Público, si aparecieren indiciados en la comisión de un delito..."

<sup>100</sup> Cfr. "Boletín de Información Judicial", núm. 164, México, abril de 1961, pp. 196-211.

<sup>101</sup> *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 565-572.

<sup>102</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, cit., pp. 434-437; Alfonso Noriega Cantú, *Lecciones de amparo*, cit., pp. 480-482.

<sup>103</sup> *El amparo y el desamparo. Ensayo de Interpretación del párrafo III del artículo 97*

Por otra parte, resulta lógico considerar que la investigación relativa resultará procedente únicamente en los casos en que las violaciones a los derechos fundamentales produzcan una conmoción de carácter nacional, pues si bien es verdad como lo señala el jurista italiano Mauro Cappelletti, que toda infracción a los derechos humanos trasciende la esfera del particular afectado,<sup>104</sup> esa trascendencia social, en ocasiones se transforma en nacional, ya que produce un impacto en la opinión pública de todo el país.

74. Tenemos un ejemplo evidente de esta situación en el caso de la ciudad de León en el Estado de Guanajuato, que se presentó en el año de 1946, y que provocó un verdadero clamor general contra las autoridades de la citada Entidad Federativa, que con su imprudencia fueron causantes de la muerte de varios ciudadanos y de lesiones a muchos otros, que efectuaban una reunión de carácter político.<sup>105</sup>

El Ejecutivo Federal solicitó de la Suprema Corte de Justicia la investigación en los términos de la citada fracción tercera del referido artículo 97 constitucional, por lo que dicho Tribunal comisionó a varios de sus integrantes para que la efectuaran, y con el resultado de la misma, el Tribunal en Pleno aprobó un dictamen que fue sometido al propio Ejecutivo, y como es bien sabido en ese dictamen se consignaban las infracciones a los derechos humanos efectuadas por las autoridades locales, y sirvió de base al Senado de la República, para declarar desaparecidos los poderes en el referido Estado de Guanajuato.<sup>106</sup>

75. Por lo que se refiere al voto público, la intervención de la Suprema Corte es muy delicada, puesto que se trata de una materia en la cual el aspecto de política activa resulta muy difícil de delimitar en relación con los elementos estrictamente jurídicos, que son los que tocaría examinar al más Alto Tribunal de la República, como lo advierte con gran agudeza Felipe Tena Ramírez,<sup>107</sup> ya que en nuestro sistema constitucional no existen como en otros países latinoamericanos, tribunales electorales que decidan sobre controversias de esta naturaleza en instancias inferiores, y que depuran las controversias derivadas de los sufragios de sus elementos estrictamente políticos, para decidir sobre las cuestiones jurídicas, que son las que se someten a los tribunales supremos.<sup>108</sup>

*constitucional*, en el volumen "Problemas Jurídicos y sociales de México", 1955, pp. 195 y ss.

<sup>104</sup> *La jurisdicción constitucional de la libertad*, cit., pp. 1 y 2.

<sup>105</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 566.

<sup>106</sup> Para el alcance de la facultad del Senado de la República para declarar desaparecidos los poderes de una Entidad Federativa, cfr. Felipe Tena Ramírez, *op. ult. cit.*, pp. 441-447; Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 185; Ulises Schmill Ordóñez, *El sistema de la Constitución Mexicana*, México, 1971, pp. 256-264, y recientemente el minucioso y agudo análisis de Manuel Barquín, *La desaparición de los poderes de las Entidades Federativas*, en "Revista Jurídica Veracruzana", Jalapa, abril-junio de 1975, pp. 23-52.

<sup>107</sup> *La Facultad de la Suprema Corte en materia electoral*, cit., pp. 61 y ss.

<sup>108</sup> La necesidad de una jurisdicción electoral en sentido estricto fue señalada por el

Por el contrario, de acuerdo con lo establecido por el artículo 60 de nuestra Ley Suprema, las Cámaras que integran el Congreso de la Unión deciden, sin ulterior recurso, sobre la calificación definitiva de las elecciones de sus propios miembros, y por su parte, el artículo 74, fracción I, de la propia Carta Fundamental, atribuye a la Cámara de Diputados la función de erigirse en Colegio Electoral para declarar, también de manera definitiva sobre los resultados de la elección del Presidente de la República.

76. Esto ha determinado que la propia Corte se muestre muy reticente para aceptar la práctica de investigaciones sobre las infracciones del voto público en materia federal, para no verse mezclada en disputas de partido, que rebajarían su prestigio, y recordando, además, los resultados tan desfavorables que se produjeron cuando el mismo Alto Tribunal, por influencia de su Presidente don José María Iglesias, intervino en estas cuestiones, a través del amparo y con apoyo en la teoría sostenida por el propio Iglesias —por parte, un distinguido jurista— sobre la llamada “incompetencia de origen”,<sup>109</sup> y que fue eliminada posteriormente de la jurisprudencia, debido a los argumentos concluyentes del ilustre Ignacio Luis Vallarta.<sup>110</sup>

Se advierte que el más Alto Tribunal de la República ha intervenido en muy contadas ocasiones en materia electoral, además sin resultados apreciables,<sup>111</sup> pues como lo sostiene el tratadista Antonio Lomelí Garduño, esta facultad investigatoria, es demasiado tímida para desembocar en resultados efectivos, y por tanto, o se le otorga la atribución completa a la propia Corte, decidiendo sobre el voto público, o se suprime definitivamente la intervención del más Alto Tribunal de la República en esta materia.<sup>112</sup>

77. También es posible observar que la misma Suprema Corte ha sido todavía más cautelosa cuando la solicitud de la investigación ha sido formulada por particulares o por partidos políticos,<sup>113</sup> ya que en esta dirección se ha establecido en la jurisprudencia que el Tribunal en Pleno posee facultades discrecionales para aceptar o negar su intervención, ya que los particulares no se encuentran legitimados, de acuerdo con el precepto constitucional invocado, para pedir que

jurista mexicano Teófilo Olea y Leyva, en su trabajo mencionado, *El amparo y el desamparo*, pp. 190 y ss.

<sup>109</sup> *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, México, 1874; reproducido en la “Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, núm. 30, abril-junio de 1946, pp. 257-295.

<sup>110</sup> Especialmente en el juicio de amparo solicitado por el distinguido jurista mexicano León Guzmán contra la Legislatura del Estado de Puebla, fallado el 23 de agosto de 1878. Puede consultarse esta sentencia y su justificación en la obra del mismo Vallarta, *Votos. Cuestiones Constitucionales*, 2ª Ed., Tomo I, México, 1894, pp. 56 y ss.

<sup>111</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 569.

<sup>112</sup> *Comentarios constitucionales*, Guanajuato, 1965, pp. 114-115.

<sup>113</sup> A este respecto son interesantes las discusiones sostenidas por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la sesión de 7 de agosto de 1946, y contenidas en el folleto intitulado, *El artículo 97 constitucional y la democracia*, México, 1947, especialmente pp. 17 y ss.

se realice en forma obligatoria la investigación correspondiente,<sup>114</sup> criterio que se ha reafirmado recientemente en la resolución pronunciada por el mismo Tribunal en Pleno con fecha 28 de enero de 1975 respecto a la solicitud de investigación de violación del voto público presentada por Alejandro Cañedo Benítez.<sup>115</sup>

78. Por otra parte, la jurisprudencia mencionada con anterioridad se refiere a la denuncia de violación del voto público en los sufragios federales, ya que cuando se ha solicitado la intervención de la Suprema Corte de Justicia respecto a elecciones locales, se ha sostenido con toda justificación, que se trata de una materia que no está comprendida dentro de los supuestos del tantas veces citado párrafo tercero del artículo 97 constitucional.<sup>116</sup>

79. Finalmente, la cuarta posibilidad de la investigación se refiere a otros delitos sancionados por la legislación federal, pero indudablemente que no se trata tampoco, de cualquier clase de delitos tipificados en el Código Penal del Distrito Federal, aplicable en materia federal a todo el país, sino aquellos que puedan provocar un malestar general en toda la República, por lo que debe interpretarse la disposición constitucional que se ha venido invocando, de acuerdo con los propósitos del proyecto de don Venustiano Carranza, en el sentido de que la Suprema Corte puede auxiliar a las Comisiones Instructoras de ambas Cámaras del Congreso de la Unión en la averiguación de ciertos delitos oficiales que asuman extraordinaria gravedad y que sean materia del juicio de responsabilidad al que nos hemos referido anteriormente pues se trata precisamnete de un asunto de naturaleza jurisdiccional, según hemos visto, aun cuando se tramite ante un órgano de carácter político, como lo es el Congreso de la Unión y los miembros de este último no tendrían que “conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores” como se expresa en la Exposición de motivos, cuya parte relativa se transcribió con anterioridad.

80. Una vez que hemos examinado la materia de la investigación que puede practicar la Suprema Corte en los términos del párrafo tercero del artículo 97 constitucional, es preciso ahora determinar la naturaleza de la garantía constitucional contenida en esta disposición y los efectos a que da lugar su tramitación.

Respecto a la naturaleza de la institución existen dos puntos de vista, el del tratadista Octavio A. Hernández, quien afirma que es un proceso en sentido estricto,<sup>117</sup> y el sostenido por el joven constitucionalista Jorge Carpizo, en el sentido de que se trata de un simple procedimiento, ya que si bien es posible que

<sup>114</sup> Tesis núm. 112, pp. 246-247, cuaderno relativo al Tribunal en Pleno del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en el año de 1975.

<sup>115</sup> Consultar la tesis contenida en el “Boletín del Semanario Judicial de la Federación”, núm. 13, México, enero de 1975, pp. 13-16, que consigna también como antecedentes las resoluciones pronunciadas por el Tribunal en Pleno en las solicitudes de investigación presentadas por Aquiles Elorduy y Partido Acción Nacional, resueltas el 8 de agosto de 1961 y el 28 de septiembre de 1971.

<sup>116</sup> Cfr. *Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Tribunal en Pleno*, México, 1956, p. 25.

<sup>117</sup> *Curso de amparo. Instituciones fundamentales*, cit., pp. 18-1.



con posterioridad pueda desembocar en un verdadero proceso, tal culminación no es forzosa, sino que puede asumir efectos diversos.<sup>118</sup>

En lo personal nos afiliamos a la segunda corriente, ya que el papel que se confía a la Suprema Corte de Justicia no es de carácter jurisdiccional, si se toma en cuenta que no actúa como un verdadero juez sino como un simple órgano instructor, pues en todo caso su actividad se limita a realizar una investigación y formular un dictamen, pero carece de facultad para decidir la cuestión, que se somete a otro órgano público que debe resolver sobre el contenido del propio dictamen.<sup>119</sup>

81. Este organismo público puede ser el mismo que solicitó la investigación, pero en ocasiones no toca al peticionario decidir sobre su resultado, sino a alguna otra autoridad, a la cual debe turnarse el dictamen respectivo.

Si se trata del comportamiento de un juez o magistrado federal, y que según expresamos, podría referirse esta investigación a la "mala conducta" que se le puede atribuir de acuerdo con la parte final del artículo 111 constitucional, el dictamen correspondiente debe entregarse al Presidente de la República, para decidir sobre la procedencia de la acusación, o bien a las Secciones Instructoras de las Cámaras, si ya se formuló la solicitud de destitución y alguna de las propias Cámaras ha pedido a la Suprema Corte la averiguación relativa.

82. Por lo que se refiere a la violación de derechos fundamentales consumada de modo irreparable, también pueden presentarse dos hipótesis; aquella en la que la investigación fuese solicitada por el Ejecutivo Federal, en cuyo caso el dictamen debe entregarse al Procurador General de la República, para que, en su carácter de Jefe del Ministerio Público Federal decida si procede la consignación respectiva; pero también puede suceder que la misma investigación sea requerida por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, como una colaboración para la instrucción de un juicio de responsabilidad seguido contra un alto funcionario federal por la violación de "garantías individuales", en los términos del artículo 13, fracción V, de la Ley de Responsabilidades, ya mencionado.<sup>120</sup>

83. Un aspecto más delicado es el relativo a la investigación sobre violaciones al voto público, y que sólo tiene un interés puramente especulativo, pues ya expresamos que la Suprema Corte de Justicia, con toda razón se ha mostrado renuente a intervenir en esta materia la cual, sin embargo, podría servir de base para una futura reglamentación del precepto constitucional que estamos examinando.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> *La función de investigación*, cit., pp. 72-75. Esta parece ser, aun cuando no lo expresen directamente, el criterio de los tratadistas Tena Ramírez y Olea y Leyva, en los estudios mencionados anteriormente, cuando se ocupan de la materia.

<sup>119</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 565-567, Ulises Schmill, *El sistema de la constitución mexicana*, cit., pp. 312-313.

<sup>120</sup> Cfr. Jorge Carpizo, *La función de investigación*, cit., pp. 80-83.

<sup>121</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *La facultad de la Suprema Corte en materia electoral*, cit., pp. 62-63; Teófilo Olea y Leyva, *El amparo y el desamparo*, cit., pp. 114-115.

Si se pensara en la reglamentación del precepto que examinamos, podría orientarse la investigación de que se trata para determinar los elementos de la "mala conducta" que constituye un motivo de destitución de los propios jueces y magistrados, a solicitud del Presidente de la República y con aprobación del Congreso, colaborando así la misma Suprema Corte con los otros dos organismos en el juicio de responsabilidad correspondiente.

A este respecto puede citarse la resolución dictada por el Tribunal en Pleno de la misma Suprema Corte de Justicia en el expediente varios 331-954, con fecha 17 de enero de 1961, respecto de una petición del Gobernador del Estado de Sinaloa, para que, con apoyo en el citado artículo 97, tercer párrafo, de la Constitución Federal, ordenara una investigación de la conducta del juez de Distrito en la referida Entidad Federativa, que se consideraba lesiva para el organismo judicial local; resolución en la cual se hace un estudio de la situación de los jueces locales cuando actúen en su calidad de auxiliares de la justicia federal.<sup>100</sup>

72. Respecto a la hipótesis de la investigación de la violación de las llamadas "garantías individuales" o con mayor precisión, derechos fundamentales de la persona humana, puede afirmarse que es el sector en el cual la propia investigación puede asumir mayor eficacia, de manera que el procedimiento investigatorio pudiera cumplir realmente su función de garantía constitucional, así sea de manera subsidiaria, como la califica el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez.<sup>101</sup>

Además, debe tratarse de una situación diversa de la que puede reclamarse a través del juicio de amparo, que también procede por violación de "garantías individuales", y por tanto, es preciso concluir que se trata de violaciones a los derechos humanos consumadas de modo irreparable, ya que en este supuesto es inadmisibles el propio amparo de acuerdo con lo establecido por el artículo 73, fracción IX, de la Ley Reglamentaria del propio Juicio de Amparo.<sup>102</sup>

73. En este sentido, la investigación encomendada a la Suprema Corte viene a ser un complemento necesario de nuestro juicio de amparo como lo sostuvo acertadamente el tratadista y magistrado Teófilo Olea y Leyva, ya que enjuiciar a las autoridades infractoras de los derechos del hombre, resultaría un recurso retórico si se limitara al amparo, que es inadmisibles tratándose de las violaciones consumadas de manera irreparable, pero en cambio, adquiere nuevamente eficacia por conducto del procedimiento señalado por el párrafo tercero del invocado artículo 97 de nuestra Ley Suprema.<sup>103</sup>

sus mismas funciones para consignarlos al Ministerio Público, si aparecieran indiciados en la comisión de un delito..."

<sup>100</sup> Cfr. "Boletín de Información Judicial", núm. 164, México, abril de 1961, pp. 196-211.

<sup>101</sup> *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 565-572.

<sup>102</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, cit., pp. 434-437; Alfonso Noriega Cantú, *Lecciones de amparo*, cit., pp. 480-482.

<sup>103</sup> *El amparo y el desamparo. Ensayo de Interpretación del párrafo III del artículo 97*

Por otra parte, resulta lógico considerar que la investigación relativa resultará procedente únicamente en los casos en que las violaciones a los derechos fundamentales produzcan una conmoción de carácter nacional, pues si bien es verdad como lo señala el jurista italiano Mauro Cappelletti, que toda infracción a los derechos humanos trasciende la esfera del particular afectado,<sup>104</sup> esa trascendencia social, en ocasiones se transforma en nacional, ya que produce un impacto en la opinión pública de todo el país.

74. Tenemos un ejemplo evidente de esta situación en el caso de la ciudad de León en el Estado de Guanajuato, que se presentó en el año de 1946, y que provocó un verdadero clamor general contra las autoridades de la citada Entidad Federativa, que con su imprudencia fueron causantes de la muerte de varios ciudadanos y de lesiones a muchos otros, que efectuaban una reunión de carácter político.<sup>105</sup>

El Ejecutivo Federal solicitó de la Suprema Corte de Justicia la investigación en los términos de la citada fracción tercera del referido artículo 97 constitucional, por lo que dicho Tribunal comisionó a varios de sus integrantes para que la efectuaran, y con el resultado de la misma, el Tribunal en Pleno aprobó un dictamen que fue sometido al propio Ejecutivo, y como es bien sabido en ese dictamen se consignaban las infracciones a los derechos humanos efectuadas por las autoridades locales, y sirvió de base al Senado de la República, para declarar desaparecidos los poderes en el referido Estado de Guanajuato.<sup>106</sup>

175. Por lo que se refiere al voto público, la intervención de la Suprema Corte es muy delicada, puesto que se trata de una materia en la cual el aspecto de política activa resulta muy difícil de delimitar en relación con los elementos estrictamente jurídicos, que son los que tocaría examinar al más Alto Tribunal de la República, como lo advierte con gran agudeza Felipe Tena Ramírez,<sup>107</sup> ya que en nuestro sistema constitucional no existen como en otros países latinoamericanos, tribunales electorales que decidan sobre controversias de esta naturaleza en instancias inferiores, y que depuran las controversias derivadas de los sufragios de sus elementos estrictamente políticos, para decidir sobre las cuestiones jurídicas, que son las que se someten a los tribunales supremos.<sup>108</sup>

*constitucional*, en el volumen "Problemas Jurídicos y sociales de México", 1955, pp. 195 y ss.

<sup>104</sup> *La jurisdicción constitucional de la libertad*, cit., pp. 1 y 2.

<sup>105</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 566.

<sup>106</sup> Para el alcance de la facultad del Senado de la República para declarar desaparecidos los poderes de una Entidad Federativa, cfr. Felipe Tena Ramírez, *op. ult. cit.*, pp. 441-447; Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 185; Ulises Schmill Ordóñez, *El sistema de la Constitución Mexicana*, México, 1971, pp. 256-264, y recientemente el minucioso y agudo análisis de Manuel Barquín, *La desaparición de los poderes de las Entidades Federativas*, en "Revista Jurídica Veracruzana", Jalapa, abril-junio de 1975, pp. 23-52.

<sup>107</sup> *La Facultad de la Suprema Corte en materia electoral*, cit., pp. 61 y ss.

<sup>108</sup> La necesidad de una jurisdicción electoral en sentido estricto fue señalada por el

Por el contrario, de acuerdo con lo establecido por el artículo 60 de nuestra Ley Suprema, las Cámaras que integran el Congreso de la Unión deciden, sin ulterior recurso, sobre la calificación definitiva de las elecciones de sus propios miembros, y por su parte, el artículo 74, fracción I, de la propia Carta Fundamental, atribuye a la Cámara de Diputados la función de erigirse en Colegio Electoral para declarar, también de manera definitiva sobre los resultados de la elección del Presidente de la República.

76. Esto ha determinado que la propia Corte se muestre muy reticente para aceptar la práctica de investigaciones sobre las infracciones del voto público en materia federal, para no verse mezclada en disputas de partido, que rebajarían su prestigio, y recordando, además, los resultados tan desfavorables que se produjeron cuando el mismo Alto Tribunal, por influencia de su Presidente don José María Iglesias, intervino en estas cuestiones, a través del amparo y con apoyo en la teoría sostenida por el propio Iglesias —por parte, un distinguido jurista— sobre la llamada “incompetencia de origen”,<sup>109</sup> y que fue eliminada posteriormente de la jurisprudencia, debido a los argumentos concluyentes del ilustre Ignacio Luis Vallarta.<sup>110</sup>

Se advierte que el más Alto Tribunal de la República ha intervenido en muy contadas ocasiones en materia electoral, además sin resultados apreciables,<sup>111</sup> pues como lo sostiene el tratadista Antonio Lomelí Garduño, esta facultad investigatoria, es demasiado tímida para desembocar en resultados efectivos, y por tanto, o se le otorga la atribución completa a la propia Corte, decidiendo sobre el voto público, o se suprime definitivamente la intervención del más Alto Tribunal de la República en esta materia.<sup>112</sup>

77. También es posible observar que la misma Suprema Corte ha sido todavía más cautelosa cuando la solicitud de la investigación ha sido formulada por particulares o por partidos políticos,<sup>113</sup> ya que en esta dirección se ha establecido en la jurisprudencia que el Tribunal en Pleno posee facultades discrecionales para aceptar o negar su intervención, ya que los particulares no se encuentran legitimados, de acuerdo con el precepto constitucional invocado, para pedir que

jurista mexicano Teófilo Olea y Leyva, en su trabajo mencionado, *El amparo y el desamparo*, pp. 190 y ss.

<sup>109</sup> *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, México, 1874; reproducido en la “Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, núm. 30, abril-junio de 1946, pp. 257-295.

<sup>110</sup> Especialmente en el juicio de amparo solicitado por el distinguido jurista mexicano León Guzmán contra la Legislatura del Estado de Puebla, fallado el 23 de agosto de 1878. Puede consultarse esta sentencia y su justificación en la obra del mismo Vallarta, *Votos. Cuestiones Constitucionales*, 2ª Ed., Tomo I, México, 1894, pp. 56 y ss.

<sup>111</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 569.

<sup>112</sup> *Comentarios constitucionales*, Guanajuato, 1965, pp. 114-115.

<sup>113</sup> A este respecto son interesantes las discusiones sostenidas por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la sesión de 7 de agosto de 1946, y contenidas en el folleto intitulado, *El artículo 97 constitucional y la democracia*, México, 1947, especialmente pp. 17 y ss.

se realice en forma obligatoria la investigación correspondiente,<sup>114</sup> criterio que se ha reafirmado recientemente en la resolución pronunciada por el mismo Tribunal en Pleno con fecha 28 de enero de 1975 respecto a la solicitud de investigación de violación del voto público presentada por Alejandro Cañedo Benítez.<sup>115</sup>

78. Por otra parte, la jurisprudencia mencionada con anterioridad se refiere a la denuncia de violación del voto público en los sufragios federales, ya que cuando se ha solicitado la intervención de la Suprema Corte de Justicia respecto a elecciones locales, se ha sostenido con toda justificación, que se trata de una materia que no está comprendida dentro de los supuestos del tantas veces citado párrafo tercero del artículo 97 constitucional.<sup>116</sup>

79. Finalmente, la cuarta posibilidad de la investigación se refiere a otros delitos sancionados por la legislación federal, pero indudablemente que no se trata tampoco, de cualquier clase de delitos tipificados en el Código Penal del Distrito Federal, aplicable en materia federal a todo el país, sino aquellos que puedan provocar un malestar general en toda la República, por lo que debe interpretarse la disposición constitucional que se ha venido invocando, de acuerdo con los propósitos del proyecto de don Venustiano Carranza, en el sentido de que la Suprema Corte puede auxiliar a las Comisiones Instructoras de ambas Cámaras del Congreso de la Unión en la averiguación de ciertos delitos oficiales que asuman extraordinaria gravedad y que sean materia del juicio de responsabilidad al que nos hemos referido anteriormente pues se trata precisamnete de un asunto de naturaleza jurisdiccional, según hemos visto, aun cuando se tramite ante un órgano de carácter político, como lo es el Congreso de la Unión y los miembros de este último no tendrían que "conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores" como se expresa en la Exposición de motivos, cuya parte relativa se transcribió con anterioridad.

80. Una vez que hemos examinado la materia de la investigación que puede practicar la Suprema Corte en los términos del párrafo tercero del artículo 97 constitucional, es preciso ahora determinar la naturaleza de la garantía constitucional contenida en esta disposición y los efectos a que da lugar su tramitación.

Respecto a la naturaleza de la institución existen dos puntos de vista, el del tratadista Octavio A. Hernández, quien afirma que es un proceso en sentido estricto,<sup>117</sup> y el sostenido por el joven constitucionalista Jorge Carpizo, en el sentido de que se trata de un simple procedimiento, ya que si bien es posible que

<sup>114</sup> Tesis núm. 112, pp. 246-247, cuaderno relativo al Tribunal en Pleno del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en el año de 1975.

<sup>115</sup> Consultar la tesis contenida en el "Boletín del Semanario Judicial de la Federación", núm. 13, México, enero de 1975, pp. 13-16, que consigna también como antecedentes las resoluciones pronunciadas por el Tribunal en Pleno en las solicitudes de investigación presentadas por Aquiles Elorduy y Partido Acción Nacional, resueltas el 8 de agosto de 1961 y el 28 de septiembre de 1971.

<sup>116</sup> Cfr. *Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Tribunal en Pleno*, México, 1956, p. 25.

<sup>117</sup> *Curso de amparo. Instituciones fundamentales*, cit., pp. 18-1.

con posterioridad pueda desembocar en un verdadero proceso, tal culminación no es forzosa, sino que puede asumir efectos diversos.<sup>118</sup> ( )

En lo personal nos afiliamos a la segunda corriente, ya que el papel que se confía a la Suprema Corte de Justicia no es de carácter jurisdiccional, si se toma en cuenta que no actúa como un verdadero juez sino como un simple órgano instructor, pues en todo caso su actividad se limita a realizar una investigación y formular un dictamen, pero carece de facultad para decidir la cuestión, que se somete a otro órgano público que debe resolver sobre el contenido del propio dictamen.<sup>119</sup> ( )

81. Este organismo público puede ser el mismo que solicitó la investigación, pero en ocasiones no toca al peticionario decidir sobre su resultado, sino a alguna otra autoridad, a la cual debe turnarse el dictamen respectivo.

Si se trata del comportamiento de un juez o magistrado federal, y que según expresamos, podría referirse esta investigación a la "mala conducta" que se les puede atribuir de acuerdo con la parte final del artículo 111 constitucional, el dictamen correspondiente debe entregarse al Presidente de la República, para decidir sobre la procedencia de la acusación, o bien a las Secciones Instructoras de las Cámaras, si ya se formuló la solicitud de destitución y alguna de las propias Cámaras ha pedido a la Suprema Corte la averiguación relativa.

82. Por lo que se refiere a la violación de derechos fundamentales consumada de modo irreparable, también pueden presentarse dos hipótesis; aquella en la que la investigación fuese solicitada por el Ejecutivo Federal, en cuyo caso el dictamen debe entregarse al Procurador General de la República, para que, en su carácter de Jefe del Ministerio Público Federal decida si procede la consignación respectiva; pero también puede suceder que la misma investigación sea requerida por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, como una colaboración para la instrucción de un juicio de responsabilidad seguido contra un alto funcionario federal por la violación de "garantías individuales", en los términos del artículo 13, fracción V, de la Ley de Responsabilidades, ya mencionado.<sup>120</sup>

83. Un aspecto más delicado es el relativo a la investigación sobre violaciones al voto público, y que sólo tiene un interés puramente especulativo, pues ya expresamos que la Suprema Corte de Justicia, con toda razón se ha mostrado renuente a intervenir en esta materia la cual, sin embargo, podría servir de base para una futura reglamentación del precepto constitucional que estamos examinando.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> La *función de investigación*, cit., pp. 72-75. Esta parece ser, aun cuando no lo expresen directamente, el criterio de los tratadistas Tena Ramírez y Olea y Leyva, en los estudios mencionados anteriormente, cuando se ocupan de la materia.

<sup>119</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 565-567, Ulises Schmill, *El sistema de la constitución mexicana*, cit., pp. 312-313.

<sup>120</sup> Cfr. Jorge Carpizo, *La función de investigación*, cit., pp. 80-83.

<sup>121</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *La facultad de la Suprema Corte en materia electoral*, cit., pp. 62-63; Teófilo Olea y Leyva, *El amparo y el desamparo*, cit., pp. 114-115.

Al respecto, debe señalarse que existió un intento de reglamentación de esta facultad en la Ley Federal Electoral de 1946, en cuyos artículos 113 a 116 se señalaba la posibilidad de que las Cámaras pudieran solicitar de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del citado párrafo tercero del artículo 97 constitucional, una investigación sobre el voto público emitido para la elección de funcionarios federales, debiendo entregarse el dictamen respectivo al Congreso de la Unión o al Ejecutivo Federal, para los efectos legales consiguientes. Inclusive, Tena Ramírez, señala que la iniciativa presidencial de diciembre de 1945 sobre este ordenamiento, proponía se otorgara a la Suprema Corte una intervención más amplia que se estimó peligrosa por parte del Congreso, el cual se limitó a consignar las atribuciones que se mencionan en el texto.<sup>122</sup>

La Ley Electoral de 4 de diciembre de 1951, que sustituyó la anterior, derogó los citados preceptos y atribuyó la investigación que podía confiarse a la Corte, a la Comisión Federal Electoral y al Procurador General de la República, según los artículos 132 y siguientes del último ordenamiento, y que corresponden, en esencia, a los artículos 49, 172 y 179 de la Ley Federal Electoral vigente, de 5 de enero de 1973.<sup>123</sup>

Pero con independencia de lo anterior, resulta evidente que en el supuesto de que se requiriese del más Alto Tribunal de la República una investigación de esta naturaleza con apoyo directo en el precepto constitucional mencionado, el dictamen respectivo tendría que turnarse en última instancia a los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión para que decidiesen en definitiva, según lo dispuesto por los invocados artículos 60 y 74, fracción I, de la Carta Fundamental, y de los artículos 165 a 173 de la citada Ley Federal Electoral vigente, de 1973.

84. En conclusión, podemos afirmar que el procedimiento investigador confiado a la Suprema Corte de Justicia por el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se traduce en una colaboración entre varios organismos públicos, ya que si bien es verdad que el órgano instructor es judicial, el resultado de la investigación debe turnarse a otra entidad pública, ya sea legislativa o de la administración, para que tome una decisión sobre el dictamen, que en su caso formule el más Alto Tribunal de la República.

#### V. *El juicio de amparo como garantía constitucional*

85. En nuestro recorrido sobre las garantías constitucionales en el derecho mexicano, llegamos por fin al juicio de amparo, que sin duda alguna es la más conocida, apreciada y estudiada de todas aquellas que en su conjunto integran la justicia constitucional de nuestro país.

<sup>122</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 568.

<sup>123</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *op. ult. cit.*, p. 569.

Para los estudiosos mexicanos resulta familiar la evolución que sufrió nuestra máxima institución procesal, que tal como surgió en la Constitución de 1857 debía considerarse exclusivamente como un medio de defensa de los derechos fundamentales de la persona humana y de la estructura del régimen federal; pero después de una evolución —corrupción en el concepto de Emilio Rabasa—,<sup>124</sup> llegó a asumir funciones de control de la legalidad, particularmente en materia judicial culminando con la incorporación del recurso de casación, y por ello es que este sector lo hemos calificado como “amparo-casación”.

86. En tales condiciones, el amparo mexicano asume en la actualidad una doble función, de garantía constitucional por una parte y de control de la legalidad ordinaria por la otra<sup>125</sup> y esta doble función fue aceptada concientemente por el Constituyente de Querétaro.<sup>126</sup>

En consecuencia, cuando hablamos del amparo como garantía constitucional, nos estamos refiriendo de manera exclusiva a aquel sector del mismo que se contrae a la protección directa de las disposiciones constitucionales, y de ninguna manera al aspecto del control de la legalidad, que sólo por una ficción puede afirmarse que se refiere a violaciones de preceptos de la Ley Suprema.

En este sector estrictamente constitucional observamos que es el amparo la única garantía que realmente tiene eficacia y se utiliza constantemente para conservar el orden constitucional, así sea en el aspecto limitado de la tutela de los derechos de personas particulares, a través del agravio individual.

No debemos desconocer que es tan amplio el ámbito protector del amparo, que prácticamente tutela todo el ordenamiento jurídico nacional, por lo que el llamado control de legalidad ha terminado por oscurecer al sector de la garantía constitucional en sentido estricto, que en la práctica ha quedado relegado, no obstante su importancia teórica, a un lugar secundario.<sup>127</sup>

87. Por lo que se refiere a las otras tres garantías constitucionales que hemos examinado con anterioridad, es decir, el juicio de responsabilidad por delitos políticos de los altos funcionarios de la Federación y de las Entidades Federativas; las controversias constitucionales y el procedimiento investigador, poseen un funcionamiento precario y en la actualidad prácticamente nulo, y por ello es

<sup>124</sup> Idea que se advierte en varios de sus clásicos estudios sobre nuestra máxima institución procesal, pero que sostiene en forma expresa en *El juicio constitucional*, 2ª Ed., México, 1955, cuyo capítulo XVII se intitula “Corrupción del amparo”, pp. 313-322.

<sup>125</sup> En el Primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal que se efectuaron en la ciudad universitaria de México durante los días 14 a 28 de febrero de 1960, en la sesión celebrada el 16 del propio mes de febrero, se aprobó por aclamación la proposición de que: “el juicio de amparo debe conservar sus alcances de doble control de constitucionalidad y de legalidad”, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, núms. 37-40, enero-diciembre de 1960, pp. 258-259.

<sup>126</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, cit., Tomo I, p. 263.

<sup>127</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *La adecuación del proceso a la protección de los derechos*, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, núm. 61, enero-marzo de 1966, pp. 97-105.



que no han atraído de manera suficiente la atención de la doctrina constitucional de nuestro país, que se ha concentrado casi totalmente en el juicio de amparo, ya que es el único que como hemos dicho, ha demostrado su eficacia como control constitucional y por ello es que nos hemos permitido calificarlo como *garantía constitucional por antonomasia*.<sup>128</sup>

Sin embargo coincidimos también con Felipe Tena Ramírez, en cuanto considera que esa garantía constitucional no constituye realmente un control directo de la Constitución, sino más bien de los derechos de la persona humana, ya que como lo sostiene el distinguido constitucionalista:

Ninguna institución jurídica ha tenido entre nosotros el crecimiento, la espléndida palpitación de vida del amparo, lo cual se debe no tanto a que el pueblo lo considere como el regulador del sistema federal, el equilibrador de los poderes o el instrumento en el gobierno de los jueces, sino a que ha sido el escudo resonante de la inviolabilidad de la persona.<sup>129</sup>

88. En consecuencia, podemos concluir en el sentido de que el amparo tiene sobre sus espaldas, cada vez más robustas, el peso y la responsabilidad enormes, de defender, proteger y al mismo tiempo evolucionar el régimen constitucional y los derechos fundamentales del hombre, y si bien es verdad como lo hemos reconocido anteriormente, no constituye una garantía total de la Ley Suprema, puesto que está dirigido esencialmente a la tutela de los derechos subjetivos públicos de los particulares y sólo en forma indirecta protege las disposiciones de la parte orgánica de la Carta Fundamental, de cualquier manera, la defensa de la Constitución sólo puede hacerse en México —porque las otras garantías que le servirían de complemento no operan en la realidad— a través y por conducto del juicio de amparo.

Héctor FIX-ZAMUDIO

Director del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la UNAM

<sup>128</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *El juicio de amparo*, cit., p. 85.

<sup>129</sup> *Derecho constitucional mexicano*, cit., p. 537.