

las mismas autoridades demandadas (artículo 223 de la Ley de amparo).

193. Se modifican los plazos para interposición del juicio de amparo, de manera que los ejidatarios y los comuneros en lo individual tienen ahora treinta días contados a partir de su conocimiento de los actos que estiman violatorios para presentar su demanda (antes era de quince días) (artículo 217 del mismo ordenamiento).

194. Cuando los derechos que se estiman infringidos tienen carácter colectivo, los campesinos afectados pueden acudir a los jueces de primera instancia de los lugares en los cuales se pretendan ejecutar los actos impugnados, si en ellos no reside un juez federal de distrito, y dicho juez local ordenará la suspensión de dichos actos y enviará el expediente al propio juez federal (artículos 38, 40 y 220 de la Ley de Amparo); este último debe ordenar de oficio la suspensión de los actos, la cual se prolongará hasta la resolución definitiva de amparo (artículo 233 de la referida Ley de Amparo).

195. Dos disposiciones de gran importancia debemos destacar en esta materia. La primera establece la prohibición del desistimiento del amparo por parte de los campesinos sujetos a la reforma agraria cuando reclamen actos que afecten sus derechos colectivos (artículo 231, fracción I, de la Ley de Amparo), con la única excepción de que la renuncia a continuar la tramitación del amparo se acuerde por la Asamblea General de los campesinos afectados, con objeto de evitar que dichos campesinos sean engañados por las autoridades agrarias o los propietarios agrícolas; y en segundo término, el artículo 225 del mismo ordenamiento determina que el juez del amparo, cuando otorgue la protección solicitada, debe hacerlo respecto de los actos reclamados cuya existencia efectivamente se hubiese demostrado en el expediente, aun cuando hayan sido señalados equivocadamente por los campesinos reclamantes, ya que generalmente carecen de asesoramiento jurídico.

VIII. La introducción y desarrollo del Ombudsman

196. Esta institución es muy reciente en el ámbito del derecho latinoamericano y por supuesto en México, debido a que hasta hace muy poco tiempo se consideraba como un instrumento tutelar de los derechos humanos extraño a nuestra tradición jurídica. Sin embargo, debido a que este mecanismo se ha extendido de manera rápida y vertiginosa en numerosos ordenamientos pertenecientes a diversas familias o tradiciones jurídicas, se despertó el interés de los juristas de nuestra región por su estudio, y a medida que se conoció y divulgó, se

inició su implantación de manera progresiva en nuestros ordenamientos, por lo cual puede afirmarse que en la actualidad se encuentra en pleno desarrollo y se advierte una tendencia hacia su consolidación.

197. Son evidentes las causas por las cuales este instrumento se ha introducido y extendido en forma tan espectacular en numerosas legislaciones contemporáneas, ya que responde a una necesidad del Estado social de derecho, en el cual se observa un crecimiento desorbitado de la administración pública, pues como lo afirmó acertadamente el distinguido tratadista español Manuel García Pelayo, el Estado social se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; lo que implica redistribuir bienes y servicios a fin de obtener una meta muy difícil de alcanzar: la *justicia social*, y por este motivo se le ha calificado como Estado de bienestar (*Welfare State*), pero también Estado benefactor, promotor, distribuidor, manager, etcétera.

198. Podemos observar en la realidad jurídica y social de nuestra época que se identifican casi totalmente los conceptos de gobernado y administrado, ya que el primero se encuentra inmerso en el mundo a veces impenetrable, de la actividad administrativa, y en ocasiones impotente y desorientado para defender su escasa esfera de libertad frente a una creciente reglamentación administrativa que llega a ser aplastante.

199. Es cierto que se han establecido varios instrumentos tradicionales para la defensa de los administrados, como los *recursos administrativos* y el *contencioso administrativo*, los primeros ante la misma administración activa y el segundo por conducto de tribunales especializados, pero aun cuando son eficaces en términos generales, han llegado a recargarse de tal manera, que son lentos y costosos, por lo que es indispensable el establecimiento de otros mecanismos más ágiles, los que, por medio de procedimientos flexibles, rápidos y poco onerosos, puedan resolver los incontables conflictos entre los propios administrados y la administración.

200. El gran prestigio de la institución que se conoce genéricamente como *Ombudsman*, debido a su origen escandinavo, ha determinado que este vocablo succo (que significa "representante") hubiese penetrado en el lenguaje jurídico universal, pues si bien es verdad que en las diversas legislaciones se le han conferido varios nombres, en algunas otras, que no pertenecen a los ordenamientos escandinavos, lo han consagrado con su denominación original entre las cuales podemos señalar las leyes de Nueva Zelanda (1976) y Australia (la Ley Federal de 1976), entre otras.

201. Como es bien sabido, el *Ombudsman* tiene su origen en la Ley Constitucional sobre Forma de Gobierno de Suecia de 1809 (sustituida por la actual de

1974, que conserva la institución), y después de un lento pero firme desarrollo en su país de origen, trascendió con el mismo nombre a otros ordenamientos escandinavos, tales como la Constitución de Finlandia de 1919, y posteriormente en las legislaciones de Noruega (1952) y Dinamarca (1953).

202. Según el modelo original es un organismo dependiente del Legislativo, pero con autonomía funcional, y por ello se le calificó como “comisionado parlamentario”, con la atribución esencial de recibir las reclamaciones de los gobernados contra las autoridades administrativas cuando afecten sus derechos e intereses legítimos, con el propósito de obtener un pronto arreglo, o bien, en caso de no lograrlo, iniciar una investigación para formular recomendaciones no obligatorias a las propias autoridades administrativas, recomendaciones que se publican en los informes periódicos, generalmente de carácter anual, que presentan al propio órgano Legislativo.

203. Debido al éxito del modelo escandinavo, el mismo se introdujo de manera paulatina, pero de forma cada vez más acelerada, en diversos ordenamientos, y para no mencionar sino algunos, podemos hacer referencia al Comisionado Parlamentario para la Defensa en la República Federal de Alemania (1956); el Comisionado Parlamentario para la Administración en Nueva Zelanda (1962), ahora con el nombre de *Ombudsman* en la Ley de 1976, según se ha visto (ver *supra* párrafo 200); en la Gran Bretaña se estableció como Comisionado Parlamentario para la Administración en (1967), el cual se extendió al ámbito local en 1974; en Canadá a partir de 1967 en las diversas entidades federativas, y en Australia en las entidades federativas a partir de 1971, y finalmente en la Federación en 1976.

204. Una modificación esencial al paradigma escandinavo se advierte en el derecho francés, en el cual se estableció el organismo denominado *Médiateur* en el año de 1973, ya que la designación de su titular no corresponde al órgano Legislativo, sino al gobierno, pero no puede ser destituido por éste sin autorización del Consejo de Estado, que como es bien sabido, es un tribunal administrativo dotado de gran independencia.

205. Sería interminable señalar, así fuera de manera panorámica, la evolución del *Ombudsman* en los ordenamientos cada vez más numerosos que lo han adoptado, por lo que nos limitaremos a destacar su establecimiento en las legislaciones europeas que se encuentran más próximas a la tradición jurídica latinoamericana, y por tanto, de la nuestra. Nos referimos al *Promotor de la Justicia* de Portugal, creado desde 1975 al restablecerse el régimen democrático y constitucionalizado en la Ley Fundamental de 1976-1982, y al *Defensor del Pueblo* español, consagrado por la Constitución de 1978, cuya ley orgánica fue aprobada el 6 de

abril de 1981. En ambos supuestos el organismo tutelar se aproxima al modelo escandinavo del Comisionado Parlamentario.

206. Podemos, entonces, describir al *Ombudsman*, de manera aproximada, como el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, los cuales, con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar reclamaciones (lo que también puede hacer de oficio), por la afectación de los derechos e intereses legítimos, e inclusive los fundamentales de los gobernados consagrados constitucionalmente, de los gobernados, de manera esencial respecto de los actos u omisiones de autoridades administrativas, no sólo por infracciones de la legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto. En primer término dicho organismo debe intentar un acuerdo entre las partes, y de no lograrlo, debe realizar una investigación para proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a los más altos órganos del gobierno y del Parlamento, con la atribución adicional de proponer las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los citados derechos e intereses. Por tal motivo también se le ha calificado como “magistratura de opinión o de persuasión”.

207. Como una aproximación mayor al ordenamiento mexicano podemos señalar la introducción del *Ombudsman* en los ordenamientos latinoamericanos, si bien de manera todavía incipiente, pero con la tendencia a su ampliación paulatina. Al respecto, podemos señalar que esta introducción se debe a la doctrina latinoamericana, que en los años setenta inició el estudio y divulgación de la institución escandinava, conformando la cultura necesaria para su aceptación, con los matices necesarios para su introducción en los ordenamientos de nuestra región. A este respecto también debe destacarse la labor de promoción que ha realizado el Instituto Latinoamericano del *Ombudsman*, creado en Caracas en el año de 1983.

208. Después de numerosos ensayos y proposiciones legislativas, lentamente pero con firmeza se ha introducido la institución en algunos ordenamientos de Latinoamérica, y en vía de ejemplo podemos mencionar el Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires (octubre de 1985); la Procuraduría de los Derechos Humanos de Costa Rica (1982), que dependió primero de la Procuraduría General de la República y ahora del Ministerio de Justicia; el Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala (Constitución de 1985 y Ley de octubre de 1986); la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la República de Colombia (decreto presiden-

cial de 8 de noviembre de 1987), y la atribución a los personeros municipales colombianos por medio de la reforma de 1980 al Código de Régimen Municipal, de la defensa de los derechos humanos en sus respectivos municipios; en algunas constituciones recientes de las provincias argentinas se ha consagrado esta institución con varias denominaciones, entre ellas la de Defensor del Pueblo, y finalmente, la nueva Constitución colombiana de 6 de julio de 1991 estableció como resultado de esta evolución, al Defensor del Pueblo como verdadero *Ombudsman*.

209. En nuestro país también se inició una tendencia hacia el establecimiento del *Ombudsman* en época reciente, con apoyo en la labor previa de la doctrina nacional, que realizó estudios monográficos y tesis recepcionales sobre esta institución de origen escandinavo, en sus diversos modelos, los que dieron origen a varios ensayos legislativos, algunos de los cuales quedaron sin aplicación, pero sirvieron de antecedente a la introducción de este instrumento tutelar que se ha extendido de manera paulatina.

210. Como antecedentes en el ordenamiento mexicano podemos señalar al Procurador de Vecinos de la ciudad de Colima, creado por acuerdo del ayuntamiento de dicha ciudad el 21 de noviembre de 1983, el que posteriormente se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal de la entidad federativa del mismo nombre, de 8 de diciembre de 1984. Anteriormente se había establecido, sin eficacia práctica, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, de 3 de enero de 1979.

211. Es posible afirmar que la primera institución realmente efectiva, y que continúa funcionando de manera eficiente, es la Defensoría de los Derechos Universitarios, cuyo Estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 3 de enero de 1985.

212. Una institución que también dio ejemplo de una labor tutelar de los derechos humanos fue la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, creada por la reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de dicha entidad federativa, de 14 de agosto de 1988, pero que posteriormente se integró como Secretaría Ejecutiva, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, establecida por decreto del Ejecutivo publicado el 17 de junio de 1990.

213. También se puede mencionar a la Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la ciudad de Querétaro, que fue introducida por decreto del Ayuntamiento publicado el 22 de diciembre de 1988.

214. Con los anteriores antecedentes y según el acuerdo del jefe del Departamento del Distrito Federal publicado en el *Diario Oficial* de 25 de enero de 1989, y cuyo *Manual de Organización* apareció en el propio órgano oficial de 17 de julio

del citado año de 1989, se creó la *Procuraduría Social* de dicho Departamento. Este organismo depende del propio jefe del Departamento del Distrito Federal.

215. Sus funciones consisten, esencialmente, en recibir quejas y reclamaciones de los habitantes del propio Distrito Federal contra las autoridades administrativas del mismo Departamento, que afecten sus derechos e intereses legítimos; realizar investigaciones sobre dichas inconformidades con objeto de formular, si proceden, recomendaciones no obligatorias a las propias autoridades, así como informar periódicamente al citado jefe del Departamento del Distrito Federal sobre las referidas recomendaciones, las cuales también pueden tener carácter general con la intención de mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficiencia de los servidores públicos.

216. Pero indudablemente, el organismo protector más importante es la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, creada por acuerdo presidencial de 5 de junio de 1990, y cuyo Reglamento fue elaborado por el Consejo de dicha Comisión durante los días 18 de junio a 9 de julio del mismo año de 1990.

217. No obstante que administrativamente dicha Comisión depende de la Secretaría de Gobernación, la misma ha demostrado un grado excepcional de independencia, que le ha otorgado amplio prestigio en todos los sectores sociales, por lo que ha logrado iniciar una cultura de los derechos humanos, que es un factor esencial para lograr su verdadera tutela, todo ello por medio de una intensa labor de promoción que abarca conferencias, mesas redondas, cursillos, capacitación y la publicación de numerosos folletos y libros sobre la materia.

218. La referida Comisión posee una estructura peculiar, en cuanto, además de su presidente (designado por el titular del Ejecutivo Federal), y otros funcionarios, entre ellos el visitador, nombrados por el primero, forma parte de la Comisión un Consejo integrado por diez miembros con carácter honorífico, también de designación presidencial, de notorio prestigio intelectual y moral y pertenecientes a las diversas corrientes políticas y de opinión, que está encargado de señalar las directrices y lineamientos generales de la actividad tutelar y de promoción de los derechos humanos que corresponden a la citada Comisión.

219. La Comisión Nacional de Derechos Humanos posee atribuciones más amplias que las tradicionales del modelo escandinavo del *Ombudsman*, pues además de las relativas a la recepción de quejas y denuncias de violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades públicas, y de realizar investigaciones, que inclusive puede iniciar de oficio, para formular las recomendaciones correspondientes, la propia Comisión efectúa labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los propios derechos humanos, así como el establecimiento de una política nacional materia de respeto y defensa de los propios

derechos, que ha incluido el estudio y proposición de reformas legislativas y reglamentarias.

220. Aun cuando todas estas actividades son de gran trascendencia, es indudable que la que asume mayor significación es la clásica que corresponde a las instituciones inspiradas en el *Ombudsman* de la tutela de los derechos humanos por medio de las investigaciones de las infracciones a los mencionados derechos por parte de las autoridades públicas, en especial las de carácter administrativo, con objeto de formular recomendaciones, si procede, a las citadas autoridades, las que se dan a conocer públicamente, pues si bien no tienen carácter obligatorio, poseen la fuerza del convencimiento ante la opinión pública, como demuestra el apoyo que han encontrado en los diversos sectores sociales.

221. Si bien se han formulado algunas críticas en cuanto al actual marco jurídico de la citada Comisión Nacional de Derechos Humanos, consideramos que ha sido muy positivo su establecimiento con sus características actuales, puesto que ha sido la forma más adecuada para que la institución pueda consolidarse, ya que entonces su estructura jurídica puede perfeccionarse en un futuro próximo para otorgarle una base normativa más sólida que garantice de manera definitiva su autonomía.

222. Basta la consulta de los dos informes semestrales que ha presentado y publicado la citada Comisión y que corresponden a los periodos de junio-diciembre de 1990, y enero-junio de 1991, para percatarse de los profundos cambios que ha propiciado la actividad de protección y de promoción de los derechos humanos que ha realizado esta institución en nuestro país. De manera destacada puede señalarse el anteproyecto de reformas legislativas que formuló la Comisión con el asesoramiento de destacados juristas mexicanos; anteproyecto que sirvió de base a la iniciativa presidencial, transformada en el decreto legislativo que modificó diversas disposiciones de los Códigos Federal y Distrital de Procedimientos Penales, las que se han traducido en un mejoramiento ostensible de la situación de los inculcados, inclusive de los ofendidos, en el procedimiento penal mexicano. (Estas reformas entraron en vigor el primero de febrero de 1991.)

223. De acuerdo con el modelo de la Comisión Nacional, varias entidades federativas han establecido Comisiones locales con estructura jurídica y funciones muy similares a la primera, tendencia que seguramente se incrementará en el futuro próximo debido al éxito espectacular que ha obtenido la mencionada Comisión Nacional.

224. Entre dichas Comisiones debemos destacar la del estado de Guerrero, en virtud de que posee características peculiares que señalan una evolución hacia un marco jurídico más sólido, ya que dicha institución se incorporó al artículo 76

bis de la Constitución del estado, por medio de la reforma promulgada el 21 de septiembre de 1990.

225. Dicho precepto fundamental y la Ley Orgánica respectiva (publicada el 26 del propio mes de septiembre de 1990) si bien situaron a dicha Comisión dentro del Poder Ejecutivo y en relación directa con su titular, sin intermediación alguna, se le dotó de autonomía técnica y operativa. Además, el presidente de dicho organismo tutelar es nombrado por el gobernador de dicha entidad con aprobación del Congreso local, en la misma forma en que son designados los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado, por lo que dicho presidente tiene el *carácter inamovible* hasta su jubilación, y sólo puede ser destituido por causa de responsabilidad (artículo 13 de la Ley).

226. Otro aspecto importante de la Ley que se comenta, consiste en que en la misma se establece un procedimiento específico en relación con la *desaparición involuntaria de personas* (artículos 31-39), además de un *recurso extraordinario de exhibición de persona (habeas corpus)* (artículos 44-52 del propio ordenamiento).

227. Otro organismo que implica un paso más en la evolución que se advierte en cuanto al establecimiento de figuras similares al *Ombudsman*, se denomina *Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California*, establecida por Ley del Congreso de dicha entidad federativa con apoyo en la iniciativa presentada por el gobernador, primero que pertenece a un partido de oposición en nuestro país. Dicho ordenamiento fue expedido el 31 de enero de 1991.

228. En primer lugar, es de advertirse que el titular de la citada Procuraduría es nombrado por el Congreso del estado de una terna presentada por el gobernador, y los dos subprocuradores son designados por el procurador y ratificados por el mismo Congreso, lo que otorga a dichos funcionarios mayor independencia (artículos 9o. y 10o. de la Ley)

229. Las funciones esenciales de dicha Procuraduría son las de recibir e investigar las quejas o denuncias cuando se afecten los derechos humanos de los habitantes de dicha entidad federativa por las autoridades y servidores públicos de carácter local; formular recomendaciones no obligatorias a dichas autoridades y rendir informes periódicos a los superiores jerárquicos de la administración pública estatal y municipal, con copia a los titulares de los órganos de gobierno de dicha entidad, así como presentar un informe anual en el mes de noviembre ante el Congreso del estado (artículo 12 de la Ley).

230. Por otra parte, se observa la influencia del modelo de la Comisión Nacional, en cuanto dicha Procuraduría cuenta, como organismo de participación ciudadana, con un consejo consultivo integrado con un mínimo de siete

ciudadanos que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y que se hubiesen significado por su interés y capacidad en la defensa, difusión y promoción de los derechos humanos (artículo II del citado ordenamiento).

IX. La participación de los tribunales federales y locales en la función de la justicia constitucional

231. Si observamos la actividad de conjunto de los jueces y tribunales mexicanos, podemos afirmar que su labor en la preservación y desarrollo de los valores jurídico-políticos de carácter fundamental consagrados en nuestra Constitución federal ha sido modesta, ya que se ha concentrado en la Suprema Corte de Justicia y posteriormente también en los tribunales colegiados de circuito, pero aun en ellos la función de justicia constitucional no ha tenido carácter predominante, en virtud de su doble función de órganos jurisdiccionales que conocen de cuestiones de legalidad y de constitucionalidad de manera contemporánea, y sólo hasta las reformas que entraron en vigor en enero de 1988, se concentró en la propia Suprema Corte la decisión de las cuestiones de constitucionalidad por conducto del juicio de amparo (ver *infra* párrafo 262).

232. En primer lugar, debemos destacar que en nuestro ordenamiento constitucional existe teóricamente el *control difuso* de la constitucionalidad de las leyes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 133 constitucional (ver *supra* párrafo 161), sistema que, como hemos dicho anteriormente, por vez primera se introdujo en la Constitución yucateca de 1841 (ver *supra* párrafo 40), y posteriormente en el artículo 126 de la Constitución Federal de 1857.

233. Uno de los motivos esenciales de la pasividad de los jueces y tribunales locales se debe al criterio tanto doctrinal como jurisprudencial, en el sentido de que debe otorgarse primacía al artículo 103 de la Constitución Federal vigente (que corresponde al artículo 101 de la carta de 1857), que confiere a los tribunales federales el conocimiento de toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, así como por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la autonomía de los estados y por leyes o actos de las autoridades de estos últimos que invadan la esfera de la Federación.

234. En efecto, la concentración de los problemas de constitucionalidad de las disposiciones legislativas en los tribunales de amparo determinó el establecimiento del principio relativo al “monopolio del Poder Judicial Federal” sobre las cuestiones de inconstitucionalidad, por lo que un sector de la doctrina consideró que existía una

contradicción entre los artículos 103 y 133 de nuestra Constitución federal, por lo que debería dársele preeminencia al primero sobre el último (ver *supra* párrafo 158).

235. Sin embargo, como y se señaló con anterioridad, esta supuesta contradicción entre los preceptos constitucionales mencionados fue superada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la cual aceptó la posibilidad de que se pueda impugnar la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas por medio de la interposición del juicio de amparo contra las sentencias judiciales, precisamente por la violación del citado artículo 133 de la Constitución federal (impugnación que hemos calificado como “recurso de inconstitucionalidad”) (ver *supra* párrafos 156-162), pero por el contrario, no se ha encontrado una forma adecuada para lograr la aplicación del control difuso, de acuerdo con el cual los jueces de cualquier jerarquía puedan plantear y resolver en los procesos concretos de su conocimiento, las cuestiones de la constitucionalidad de las disposiciones aplicables, y esto probablemente, por un lado, por la desconfianza que todavía subsiste en la idoneidad de los jueces locales, no obstante que han cambiado las circunstancias que originaron esa falta de confianza, y por la otra, en el temor de dichos juzgadores para avocarse dichas cuestiones, que tradicionalmente se han considerado dentro de la esfera de los tribunales federales por conducto del derecho de amparo.

236. A este respecto consideramos aplicables los agudos razonamientos expresados hace casi cinco décadas por el ilustre constitucionalista mexicano Antonio Martínez Báez, en cuanto expresó que el citado artículo 133 de la carta federal no establece el control de la constitucionalidad de las leyes sino el que califica de “control federal” que no tiene por objeto hacer efectiva la supremacía de la Constitución sobre todas las leyes, sino de ese conjunto, heterógeno formalmente, de la propia Constitución, leyes federales y tratados, y que la efectividad o cumplimiento de la supremacía de ese ordenamiento corresponde tanto a los jueces locales en los procesos ordinarios de que conozcan, como de los tribunales federales por medio del juicio de amparo.

237. Tampoco se ha logrado que otros tribunales federales tengan la facultad de decidir de manera prejudicial o incidental las cuestiones de constitucionalidad planteadas por las partes o de oficio por el juzgador en los procesos de que conozcan, y al respecto podemos considerar como organismos judiciales que no integran formalmente al Poder Judicial Federal, en los términos del artículo 94 constitucional, al Tribunal Fiscal de la Federación, a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y a los tribunales militares.

238. Se realizó un intento con motivo de la creación del Tribunal Fiscal de la

Federación en la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, para conferir a dicho organismo judicial (considerado entonces como dependencia administrativa de jurisdicción delegada) la facultad de desaplicar las disposiciones tributarias en los procesos de su conocimiento, pero este criterio fue desechado por el mismo Tribunal en la resolución pronunciada por el Pleno el 30 de octubre de 1937.

239. Pocos años después, es decir, en 1942, se efectuó un nuevo ensayo para otorgar al citado Tribunal Fiscal de la Federación la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de las disposiciones legislativas aplicables en casos concretos, en el proyecto de sentencia elaborado por el entonces ministro de la Segunda Sala (Administrativa) de la Suprema Corte de Justicia y destacado tratadista Gabino Fraga (por lo que se le conoció con el nombre de “tesis Fraga”), todo ello con apoyo en los artículos 128 y 133 de la Constitución.

240. Después de un intenso debate doctrinal, en virtud de que este problema apasionó a los juristas mexicanos en esa época, la citada Sala Administrativa del más alto tribunal del país estableció el criterio convertido en jurisprudencia obligatoria que todavía subsiste, en el sentido de que el mencionado Tribunal Fiscal Federal no está facultado para resolver de manera prejudicial o incidental las cuestiones de constitucionalidad que se presenten con motivo de los asuntos de su competencia, y esta tesis puede aplicarse a los otros organismos judiciales que no forman parte del Poder Judicial Federal, mencionados con anterioridad (ver *supra* párrafo 237).

241. A partir de entonces es indiscutible que sólo los jueces y tribunales que pertenecen al Poder Judicial Federal (en los términos del artículo 94 constitucional), son los únicos facultados para resolver sobre la desaplicación de las disposiciones legales que consideren contrarias a la Constitución federal, ya sea por medio de la vía directa que hemos calificado como “acción de inconstitucionalidad” (ver *supra* párrafos 147-155) o bien de manera incidental o prejudicial al conocer de la impugnación de las resoluciones judiciales (es decir, el “recurso de inconstitucionalidad”) (ver *supra* párrafos 156-162).

242. Pero aun por lo que se refiere al juicio de amparo contra leyes, deben destacarse algunos factores que han influido en la limitación de la función de la justicia constitucional atribuida a los tribunales que integran el Poder Judicial Federal. En primer término, una especie de autocontrol que deriva de la apreciación efectuada por Alexis de Tocqueville en su clásica obra *La democracia en América* (ver *supra* párrafo 9), en cuanto subrayó la discreta labor de los jueces norteamericanos de su época, al atacar la ley en un debate obscuro y sobre la aplicación particular, lo que ocultaba en parte a las miradas del público

la importancia del ataque, de manera que la ley no se sentía herida sino por casualidad y sólo llegaba a sucumbir bajo los golpes redoblados de la jurisprudencia, lo que ya no corresponde a la preeminencia que ha alcanzado el Poder Judicial Federal de los Estados Unidos, y en particular, la Corte Suprema Federal.

243. Un segundo aspecto que se debe tomar en cuenta es la centralización judicial en el ordenamiento mexicano (que como hemos sostenido se originó en una interpretación incorrecta del artículo 14 de la Constitución Federal de 1857) (ver *supra* párrafos 49-52), que incorporó al juicio de amparo originalmente establecido para tutelar los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, y por medio de tales derechos, la protección del equilibrio entre las facultades de la Federación y de las entidades federativas establecidas en la misma Constitución; el enorme peso de un recurso de casación nacional, que ha ahogado materialmente a los tribunales federales y les ha impedido, hasta muy recientemente, concentrarse en la labor esencial de justicia constitucional que se les ha conferido, y a ello se debe esencialmente la reforma constitucional y legal que entró en vigor el 15 de enero de 1988 (ver *infra* párrafos 262-263).

244. Una cuestión de la mayor importancia (que abordaremos más adelante con mayor amplitud) (ver *infra* párrafos 296-305), se refiere a la *interpretación constitucional*, instrumento utilizado con bastantes limitaciones por el Poder Judicial Federal mexicano y en particular por la Suprema Corte de Justicia, debido a que en nuestro ordenamiento ha imperado el sistema de modificación y adecuación de las normas constitucionales a los cambios de la realidad político social cada vez más rápidos y acelerados en los últimos años por medio de las reformas de carácter formal, según el procedimiento del artículo 135 de la Carta federal, habida cuenta de que el texto original de la Constitución de 5 de febrero de 1917 debe considerarse como de transición entre el individualismo liberal de la carta de 1857 y el llamado constitucionalismo social que inició nuestra Constitución vigente, y que se manifestó en la primera posguerra.

245. Lo anterior llevó al ilustre constitucionalista mexicano Emilio Rabasa a considerar en una de sus obras publicadas en la primera década de este siglo, a negar a los tribunales de nuestro país la condición de un verdadero poder político equivalente al de los organismos Ejecutivo y Legislativo, pues en su concepto, los tribunales carecían de los elementos esenciales de iniciativa, unidad y autoridad que caracterizaban a los verdaderos factores del poder. Sin embargo, reconoció que si bien los tribunales no constituían un órgano del poder político, sí podían ejercerlo, y en ocasiones de manera considerable, como ocurría con la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, y también la Suprema Corte de Justicia de México, cuando resolvía cuestiones de carácter constitucional.

246. No obstante todos estos obstáculos, los tribunales federales, y en particular la Suprema Corte de Justicia de México, han realizado una labor muy discreta pero independiente, y en ocasiones valerosa, para proteger los derechos de los gobernados, y por ello es que desde sus inicios ha sido el juicio de amparo el único instrumento que ha tenido verdadera aplicación en nuestra realidad jurídico-política, como lo hemos sostenido en varias ocasiones, y por ello este instrumento ha adquirido un prestigio popular indiscutible.

247. En un documentado estudio, el tratadista norteamericano Carl E. Schwarz, profundo conocedor de nuestras instituciones judiciales, y en particular del juicio de amparo, llegó a la conclusión de que, al comparar la labor de los jueces federales de México y de los Estados Unidos, es sorprendente que los tribunales federales mexicanos hayan trazado con gran libertad el curso de su propio rumbo con o sin las presiones de los políticos locales o de las élites nacionales, debido al alto porcentaje de casos en que los reclamantes obtuvieron el amparo y el gran volumen de juicios iniciados anualmente, lo que demuestra que el Poder Judicial mexicano es un importante distribuidor de valores, de recursos escasos y de sanciones dentro del sistema político nacional.

X. La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional

248. De las reflexiones anteriores se desprende que el peso del control de la legalidad, y en particular, de la impugnación de las resoluciones judiciales por medio del juicio de amparo, transformado en un recurso de casación de carácter nacional (ver *supra* párrafos 166-167), determinó una severa restricción de la función de justicia constitucional conferida a los jueces y tribunales federales, y en particular de la Suprema Corte de Justicia. Compartimos, por tanto, la acertada opinión del distinguido tratadista mexicano Antonio Carrillo Flores, en el sentido de que la labor de la propia Corte como tribunal, es decir, como órgano predominantemente aplicador de las leyes ordinarias, ha oscurecido su función esencial de poder político, es decir, de justicia constitucional.

249. Las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, han significado la culminación de una evolución paulatina en la competencia y estructura de los propios tribunales federales y en particular de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país, para recuperar la función constitucional por medio del juicio de amparo (aun cuando no, desafortunadamente, en relación con los otros instrumentos relativos a las controversias constitucionales y el procedimiento investigador, que forman parte de la propia justicia constitu-

cional, según hemos visto con anterioridad), que le confieren entre otros preceptos, los artículos 103 y 133 de la Constitución federal.

250. Dicha reforma de 1988, contra lo que a primera vista pudiera parecer, no puede considerarse como una transformación repentina e impremeditada de nuestro Poder Judicial Federal, sino el resultado de un desarrollo lento y en ocasiones contradictorio, para atemperar la función de nuestra Suprema Corte como tribunal de casación, atribución que se inició, como hemos señalado de manera reiterada, en la segunda mitad del siglo XIX, con la interpretación errónea del artículo 14 de la Constitución de 1857, que fue aceptada expresamente por el Constituyente de Querétaro (ver *supra* párrafos 49-54). Se puede afirmar que esa transformación paulatina para recuperar la función de justicia constitucional de la Suprema Corte de Justicia comenzó con las reformas constitucionales y legales de 1951, por medio de las cuales se crearon los tribunales colegiados de circuito, según veremos más adelante (ver *infra* párrafo 253).

251. En efecto, al constitucionalizarse en el artículo 14 de la Constitución vigente de 1917 el amparo judicial, la labor de la Suprema Corte de Justicia como tribunal de casación, en perjuicio de sus atribuciones de órgano de justicia constitucional, se hizo evidente, y por ello fue necesario en la reforma constitucional de 20 de agosto de 1928 al artículo 94 de la propia carta federal, que dividió al más alto tribunal del país en tres salas de cinco magistrados cada una, para el conocimiento del juicio de amparo según la materia (penal, administrativa y civil), en virtud de que el texto original de dicho precepto establecía que, para resolver las controversias planteadas por medio del juicio de amparo, debía funcionar en Pleno integrado entonces por once magistrados. En la reforma de 15 de diciembre de 1934 al mismo artículo 94 constitucional, se creó la cuarta Sala (en materia laboral), todo ello por la presión que significó el crecimiento incontenible de los juicios de amparo contra resoluciones judiciales.

252. A partir de entonces se observa una tendencia contraria dirigida a ampliar la actividad de la Suprema Corte de Justicia en las cuestiones de constitucionalidad, y reducir las que se refieren a la resolución de conflictos derivados de la aplicación de leyes ordinarias, así sea sólo en relación con el juicio de amparo, desarrollo que como hemos señalado anteriormente (ver *supra* párrafos 249-250) ha desembocado en las reformas de 1988, en virtud de la evolución irreversible que se observa en nuestra época dirigida a otorgar funciones de justicia constitucional a los tribunales supremos, en los ordenamientos en los cuales no se han establecido tribunales especializados para la solución de los litigios constitucionales. En este desarrollo podemos señalar varias etapas.

253. A) Un primer paso, así sea modesto, se advierte en las reformas consti-

tucionales y legales que entraron en vigor en el mes de mayo de 1951, ya que por una parte se crearon los tribunales colegiados de circuito para auxiliar a la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de los juicios de amparo, con lo cual se siguió el ejemplo de la creación de los tribunales de circuito de apelación en los Estados Unidos en el año de 1891, con el propósito de aliviar la carga de asuntos de la Suprema Corte Federal; y al mismo tiempo en 1951 se amplió la institución denominada “suplencia de la queja” (ver *supra* párrafo 192) (es decir la corrección de los errores y deficiencias de la demanda y de otras instancias en la tramitación del juicio de amparo), en relación con los actos de autoridad apoyados en las leyes consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia obligatoria de la misma Suprema Corte, lo que implicaba la extensión de la obligatoriedad de la misma jurisprudencia a las autoridades administrativas, aun cuando estas últimas todavía no se han percatado con claridad de esta situación.

254. B) En una segunda etapa se pueden situar las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en octubre de 1968, en virtud de que uno de sus principales objetivos fue el de trasladar hacia los tribunales colegiados, cuyo número se ha ampliado constantemente a partir de entonces, los asuntos que se consideraron de mayor importancia social, económica o jurídica, conservando sólo los más trascendentes en la Suprema Corte de Justicia, lo que por otra parte produjo un debate doctrinal por la persistencia del criterio tradicional de que no era posible dividir la competencia para conocer del juicio de amparo en cuanto a los asuntos estrictamente constitucionales y aquellos que implicaban de manera exclusiva una controversia sobre problemas de legalidad secundaria.

255. Además, en esas reformas de 1968 se introdujo, así fuera en forma muy restringida, la facultad discrecional de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, para conocer de los juicios de amparo en materia administrativa que por su menor cuantía correspondían en principio a los tribunales colegiados de circuito, cuando dicha Sala los considerase de “importancia y trascendencia para los intereses de la Nación”.

256. C) Pero las dos reformas anteriores se quedaron a medio camino en el intento de otorgar a nuestra Suprema Corte una función más definida de justicia constitucional, por lo que la evolución posterior consistió en ampliar la competencia discrecional de la Suprema Corte de Justicia, en virtud de la experiencia favorable del *certiorari* ante la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos, el que ha permitido a esta última elegir aquellos asuntos que estime de trascendencia constitucional y determinar que los restantes queden firmes o bien los remite a los tribunales de circuito de apelación, ya que éstos fueron creados según se expresó anteriormente (ver *supra* párrafo 253), con el propósito de apoyar a la

misma Corte Suprema norteamericana.

257. D) En esta dirección se dio el siguiente paso en la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1936 promulgada en diciembre de 1983, en cuanto se otorgó a las restantes salas numerarias de la Suprema Corte (es decir, Primera, Tercera y Cuarta), facultades a fin de que, cuando estimaran que un amparo promovido ante ellas *careciera de importancia y trascendencia sociales*, podían discrecionalmente enviarlo al tribunal colegiado correspondiente para su resolución. A la inversa, cuando una de las propias salas estimara que un amparo del conocimiento de un tribunal colegiado de circuito, por su *especial entidad* debiera ser resuelto por alguna de ellas, podían solicitarlo al propio tribunal para su decisión. En estos supuestos de atracción y de remisión, la Suprema Corte de Justicia procedía únicamente de oficio o a petición del procurador general de la República.

258. E) A continuación podemos señalar la reforma al artículo 11 de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial de 1936, que adicionó la fracción V bis, y atribuyó al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, la facultad discrecional, de oficio o a petición del procurador general de la República, para remitir a las Salas del propio alto tribunal para su resolución, aquellos asuntos que por sus características especiales no requerían su intervención.

259. El terreno estaba abonado para la reforma de 1988, pero además de la evolución que hemos señalado en los párrafos anteriores, es preciso destacar que esta última reforma siguió de cierta manera los principios expuestos en dos proyectos de reforma constitucional que no prosperaron en su tiempo, pero que son antecedentes de la actual. El primero de esos intentos se realizó en diciembre de 1944, cuando el presidente de la República general Manuel Ávila Camacho presentó al Congreso Federal una iniciativa de reformas constitucionales con objeto de crear tribunales colegiados de circuito, que como hemos dicho no se introdujeron hasta 1951 (ver *supra* párrafo 253), a fin de que auxiliaran a la Suprema Corte, y se encomendó la distribución de competencia de los jueces federales al propio Congreso (ya que se señala todavía en forma detallada por el artículo 107 constitucional), pero con la limitación de que la propia Suprema Corte debería decidir las controversias sobre la constitucionalidad de las leyes federales o locales; aquellas contra la violación de los derechos de los gobernados que afectaran la vida, la libertad o la integridad de las personas; y la impugnación de la infracción directa de un precepto constitucional.

260. El texto de esta iniciativa fue aprobado por las dos Cámaras del Congreso Federal y por la mayoría de las legislaturas de los estados, pero encontró una oposición abierta de los integrantes del más alto tribunal del país, en particular de

su presidente, Salvador Urbina, y por ello, a pesar de la aprobación del proyecto mismo, no se hizo la declaratoria que exige el artículo 135 constitucional para la conclusión del procedimiento de las reformas a la carta federal, por lo que después de una discusión muy amplia, la misma Suprema Corte elaboró en 1945 un contraproyecto, el cual sirvió de base a las reformas de 1951 antes mencionadas (ver *supra* párrafo 253).

261. Un nuevo intento se hizo en la iniciativa presentada por el senador Rodolfo Brena Torres el 19 de septiembre de 1959, el cual propuso a la Cámara respectiva, reformas constitucionales para reducir el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia a once (como se establecía en el texto original del artículo 94 de la carta federal de 1917), a fin de que funcionaran sólo en pleno para decidir de manera exclusiva los juicios de amparo en los cuales se *plantearan cuestiones de constitucionalidad*, dejando el llamado control de legalidad a la decisión firme de los tribunales colegiados de circuito, proyecto que no llegó a aprobarse.

262. F) Con las reformas constitucionales promulgadas el 29 de julio y publicadas el 10 de agosto de 1987, las que fueron reglamentadas por las modificaciones a la Ley de Amparo y por la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que sustituyó a la anterior de 1936 (las dos últimas publicadas el 5 de enero de 1988), y que en su totalidad entraron en vigor el 15 del propio enero, culminó el desarrollo del Poder Judicial de la Federación, al cual nos referimos con anterioridad en sus diversas etapas, en las cuales se advierte la reducción paulatina de la competencia de la Suprema Corte de Justicia en materia de casación, y en general, del control de legalidad.

263. No pretendemos realizar un análisis de los distintos aspectos de esta importante reforma constitucional y legal, sino sólo de aquellos estrictamente relacionados con la constitucionalización del más alto tribunal de la República, en el sentido en que lo hemos señalado, ya que dichas reformas contienen modificaciones a varias disposiciones de la Constitución de Querétaro, que no sería posible examinar en esta oportunidad.

264. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 6 de abril de 1987 se mencionó de manera expresa la intervención de la Suprema Corte de Justicia en la elaboración del anteproyecto de reforma constitucional, por lo que en esta ocasión dicho alto tribunal adoptó una posición opuesta a la que había asumido en el año de 1944 (ver *supra* 259-260), lo que resulta explicable por la evolución posterior a esa época, que hemos señalado con anterioridad y que ha modificado en forma sustancial la situación de la propia Corte en ese lapso de casi cinco décadas.

265. En la propia exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales se señala que: “La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la *interpretación definitiva de la Constitución*, como debe corresponder al más Alto Tribunal del país”. Y agrega más adelante:

[...]Es la *trascendencia política* que deriva de la atribución de fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, lo que debe orientar el criterio para determinar la esfera de competencia del máximo tribunal, pues la observancia y respeto a la Constitución añade el interés superior de la Nación. La custodia de la supremacía de la norma constitucional y de su estricto cumplimiento, es *función que sirve para limitar la actuación de los poderes activos y para mantener la estabilidad del régimen político del país, por lo que fundamentalmente debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia*[...]

266. Además de los dos precedentes de 1944 y 1959 (ver *supra* párrafos 259-261), se contó con la experiencia del funcionamiento de los tribunales colegiados de circuito durante todos estos años, ya que los mismos “han probado su capacidad para impartir justicia pronta, imparcial, gratuita y completa”, y además en virtud de que: “La sociedad mexicana se ha beneficiado con la descentralización que su ubicación determina”, como se menciona en la amplia y documentada exposición de motivos de la iniciativa presidencial de abril de 1987, por lo que el control relativo a las cuestiones de legalidad se atribuye en su totalidad a los citados tribunales colegiados de circuito, con la ventaja de evitar los problemas relativos a la distribución de competencias apoyada, como venía ocurriendo, en clasificaciones derivadas de la importancia jurídica, social o económica de las controversias, especialmente dentro del juicio de amparo.

267. Las citadas reformas constitucionales publicadas en agosto de 1987, relacionadas con la materia de justicia constitucional, son muy esquemáticas, lo que en nuestro concepto constituye un aspecto positivo si lo comparamos con otras modificaciones a la carta federal, que han asumido en no pocas ocasiones carácter reglamentario, lo que determina la necesidad de cambiar dichos preceptos con frecuencia para lograr su actualización en una época que se caracteriza por sus constantes y dinámicos cambios sociales, económicos, políticos y culturales.

268. Por tanto, es preferible adoptar sólo los lineamientos esenciales, como se hace con la mejor técnica jurídica en la reforma que se analiza, con objeto de que el legislador secundario pueda establecer los matices que puedan adaptarse con mayor flexibilidad a dichos cambios, sin necesidad de afectar las disposiciones constitucionales que han sido modificadas con exceso en los últimos decenios, y así se hizo en los ordenamientos publicados el 5 de enero de 1988, es decir,

las modificaciones a la Ley de Amparo y la expedición de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (ver *supra* párrafo 262).

269. En efecto, en el texto del artículo 94 constitucional se conserva la composición actual de la Suprema Corte de Justicia con veintiún ministros numerarios, y se establece el nombramiento de magistrados supernumerarios hasta el número de cinco, pero como una posibilidad que dependerá de las necesidades requeridas por las nuevas funciones del más alto tribunal de la República, ya que su designación será potestativa. Los aspectos reglamentarios sobre el funcionamiento de la propia Corte en pleno y en salas, la competencia de los tribunales colegiados de circuito y de los juzgados de distrito, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se rigen por lo dispuesto en los mencionados ordenamientos ordinarios.

270. Se puede destacar la *concesión de facultades legislativas de carácter material* a la Suprema Corte de Justicia, que ya eran indispensables, a fin de que el Pleno pueda determinar el número, división de circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito, en virtud de que la situación anterior requería de constantes y continuos cambios a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para incorporar modificaciones determinadas por las exigencias de incrementar el número de magistrados y jueces federales, así como distribuir competencias y aspectos de especialización, lo que además de producir inestabilidad de los preceptos de la citada Ley Orgánica, requería de un procedimiento legislativo constante por parte del Congreso de la Unión, el que resultaba muy complicado para la flexibilidad que necesita el desarrollo tan dinámico de nuestros tribunales federales en los últimos años (artículo 94, párrafo quinto de la Constitución federal, y 12, fracciones I a IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

271. En este ámbito de las facultades legislativas, también se otorga al propio Tribunal en pleno, competencia para emitir acuerdos generales para lograr, mediante una adecuada distribución entre las Salas, de los asuntos que debe conocer la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud en su despacho (artículo 94, párrafo sexto, de la carta federal y 12, fracción V, de la Ley Orgánica respectiva).

272. En el nuevo texto del artículo 107 constitucional se establecen las reglas básicas de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, especialmente en el segundo grado del juicio de amparo (fracción VIII), al disponerse que el llamado recurso de revisión (en realidad, apelación), contra las sentencias de fondo por los jueces de distrito, será conocido por la Suprema Corte de Justicia en dos

hipótesis: *a)* Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo por estimarlas *directamente* violatorias de la Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89, de la propia carta federal, así como reglamentos de leyes locales emitidos por los gobernadores de los estados, *siempre que subsista esta cuestión de constitucionalidad en el recurso respectivo*. A su vez, el artículo 84, fracción I, inciso a), agrega a las anteriores hipótesis aquella relativa a que *se establezca en la sentencia impugnada la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal*, y *b)* En los supuestos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional (que impropiamente se ha calificado como “amparo soberanía”), es decir, por invasión recíproca de competencias federales y locales, cuando exista afectación a intereses jurídicos particulares.

273. La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación hace la distribución de la competencia de la Suprema Corte de Justicia que se ha mencionado en el párrafo anterior, entre el Tribunal en Pleno y las Salas. Al Pleno corresponde el conocimiento de revisión de los fallos de fondo de los jueces de distrito tratándose de la impugnación de leyes federales o locales, o de tratados internacionales; o bien cuando se trate de juicios de amparo en segunda instancia en los cuales se controvierta la invasión de la esfera federal o local, respectivamente, en el supuesto de afectación de los derechos de los particulares (artículo 12, fracción V, incisos A y B de la citada Ley Orgánica).

274. Por lo que se refiere a la impugnación por medio del juicio de amparo, cuando en el llamado recurso de revisión contra las sentencias de los jueces de distrito se discuta la constitucionalidad de reglamentos expedidos por el presidente de la República o por los gobernadores de los estados, o bien cuando en las propias sentencias se establezca la interpretación directa de un precepto de la carta fundamental, estos recursos se atribuyen al conocimiento de las Salas de acuerdo con su materia (artículos 24, 25, 26 y 27, todos ellos en su fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal). Lo anterior sin perjuicio de que el Tribunal en Pleno de la Corte determine que las Salas conozcan de los asuntos que por su materia correspondan a otras, en ejercicio de la facultad que le confiere el párrafo sexto del artículo 94 de la Constitución federal (ver *supra* párrafo 271) (artículos 24, fracción XIII; 25, también fracción XIII; 26 y 27, fracciones XII y X, respectivamente, de la citada Ley Orgánica).

275. Por otra parte, también se conserva el texto de la fracción IX del citado artículo 107 constitucional, que admite el recurso de revisión contra las resoluciones pronunciadas por los tribunales colegiados de circuito en amparo de una sola instancia, cuando decidan la inconstitucionalidad de una ley o interpreten direc-

tamente un precepto de la Constitución federal. El conocimiento de este recurso de revisión corresponde a la Suprema Corte de Justicia (artículo 84, fracción II, de la Ley de Amparo), y se atribuye al Tribunal en pleno cuando la decisión se refiere a la constitucionalidad de una ley federal o local, o respecto de un tratado internacional (artículo 12, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) y a las Salas, según su materia, cuando el recurso se interponga contra los mencionados fallos de los tribunales colegiados de circuito que decidan sobre la constitucionalidad de reglamentos federales o locales, o sobre la interpretación directa de un precepto de la carta federal (artículos 24, 25, 26 y 27, en todos ellos, fracción II, de la Ley Orgánica mencionada).

276. De acuerdo con las reformas que comentamos se *confiere a los tribunales colegiados de circuito algunos aspectos de justicia constitucional* sin posibilidad de impugnación ante la Suprema Corte de Justicia, es decir, que sus fallos tienen carácter definitivo y firme, como lo explica la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional publicada en agosto de 1987, pero se trata sólo de problemas de constitucionalidad de menor importancia, como son los relativos a los *reglamentos autónomos y municipales* (ya que las reformas promulgadas en diciembre de 1982 al artículo 115 de la carta federal otorgaron a los municipios ciertas atribuciones legislativas directas), así como también los *reglamentos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal* (de acuerdo con las reformas al artículo 73, fracción VI, base 3a., inciso A, promulgadas el 10 de agosto de 1987), por tratarse de un nivel normativo inferior que requiere de la acción inmediata de la justicia federal, que se puede efectuar por la descentralización de los citados tribunales, sin la dilación que implica asignar el conocimiento de esta materia a la Suprema Corte de Justicia.

277. En este supuesto se trataría de amparos de doble instancia, en los cuales se combata de manera inmediata los citados reglamentos autónomos, municipales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ya que si se discute la inconstitucionalidad de dichos ordenamientos de menor jerarquía en forma incidental o prejudicial por medio del juicio de amparo de una sola instancia ante los propios tribunales colegiados, y dichos tribunales, con motivo de dicha cuestión de constitucionalidad, deciden sobre la misma o interpretan en forma directa un precepto de la carta federal, contra esos fallos se puede interponer el recurso de revisión ante las Salas de la Suprema Corte de Justicia (ver *supra* párrafo 274).

278. De acuerdo con la evolución que se advierte para conferir a la Suprema Corte de Justicia *facultades discrecionales* (ver *supra* párrafos 255-258), en las reformas que entraron en vigor en enero de 1988 se conservaron dichas atribuciones, pero sólo en cuanto a la *atracción o avocación*, y se suprimieron las de remisión

que se habían establecido en las reformas legislativas de 1983 (ver párrafos 257-258). En efecto en la actualidad se otorgan a la Suprema Corte de Justicia *facultades discrecionales de atracción* que se confieren al máximo tribunal del país en las fracciones V (amparo de una instancia) y VIII (amparo de doble grado), del artículo 107 constitucional, a fin de que la Corte de oficio, a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del procurador general de la República, pueda conocer de los amparos de un solo grado o en revisión, que por sus *características especiales* así lo ameriten. La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal atribuye dicha facultad de atracción a las salas de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con su materia (artículos 24, 25, 26 y 27, en todos en su fracción I, inciso b), en los amparos en revisión, y fracción III, respecto de los amparos de una sola instancia).

279. Esta expresión de *características especiales* es muy ambigua, pero su misma indeterminación confiere una discrecionalidad muy amplia a la Suprema Corte para atraer los asuntos que considere debe conocer, a pesar de que según las reglas de competencia correspondan a los tribunales colegiados de circuito. No obstante, el mismo legislador ha utilizado otras frases tales como *importancia trascendente para los intereses de la nación* (en relación con las controversias en que la Federación sea parte, de acuerdo con la fracción IV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal) (ver *supra* párrafo 123).

280. En la misma forma el propio legislador ha empleado expresiones similares en cuanto a las facultades de atracción, y las de remisión (estas últimas actualmente suprimidas pero otorgadas a las Salas de la Suprema Corte en las reformas de 1968 y 1983) (ver *supra* párrafos 255-257), en las cuales se utilizaron los vocablos “importancia trascendente para el interés nacional”, en relación con la Segunda Sala, e “importancia y trascendencia sociales y especial entidad”, respecto de las restantes. En virtud de lo anterior, puede concluirse que todas estas frases tienen significado equivalente, puesto que dejan a la discreción de la Suprema Corte decidir si ejercitan su facultad de atracción en los supuestos de que se trate de acuerdo con su trascendencia para el interés nacional debido a su significado jurídico, social o económico, y entre ellos pueden quedar comprendidos, en el supuesto de que se estimen significativos, los juicios de amparo de doble grado (que no admiten en el recurso de revisión) en los cuales se controvierta la constitucionalidad de reglamentos autónomos, municipales o que sean expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ver *supra* párrafos 276-278).

281. Todos los demás juicios de amparo promovidos en una o dos instancias se confieren a los tribunales colegiados de circuito, los cuales tendrán a su cargo,

salvo los casos excepcionales de inconstitucionalidad de disposiciones reglamentarias de carácter inferior, el *control de legalidad*, cuyo mayor número en cuanto a los juicios de amparo, corresponden a la impugnación de resoluciones judiciales, es decir, que dichos tribunales funcionan esencialmente como *tribunales de casación*, instrumento que anteriormente compartían con la Suprema Corte de Justicia (artículo 44, fracción I, de la Ley Orgánica respectiva).

282. Además de las razones antes mencionadas, que se apoyan en el desarrollo de la competencia de la Suprema Corte de Justicia que ahora funcionará como un tribunal predominantemente de carácter constitucional, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 1987 se señala que una ventaja adicional del control de legalidad conferido en su integridad a los tribunales colegiados de circuito, radica en que la distinción de la competencia en dicho control ya no se apoya, como se hizo a partir de 1951 y en mayor grado en 1968, en el interés económico del negocio, la duración de la pena o características especiales en otras ramas, sino que ahora se unifica de manera total, lo que en concreto se atribuye al logro de la democracia económica, según la propia iniciativa, al suprimirse la distinción que sólo se apoya en el monto que subyace al problema jurídico planteado.

283. Otra cuestión que se modificó en las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en enero de 1988, se refiere a la anterior competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de una segunda apelación federal, que correspondía claramente al control de legalidad en materia administrativa, puesto que implicaba la impugnación de las resoluciones de los tribunales de lo contencioso administrativo establecidas por las leyes federales, que a partir de la reforma de 30 de diciembre de 1946, a la fracción I, del artículo 104 de la Constitución federal, se atribuyó en última instancia a la Segunda Sala de la propia Suprema Corte de Justicia, ya que únicamente se estableció en materia tributaria contra los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, con el nombre de "revisión fiscal".

284. En las reformas mencionadas de 1988 se adicionó la fracción I-B del citado artículo 104, fracción I, de la carta federal, que regula el "recurso de revisión" (en realidad apelación) contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo de carácter federal (que en la actualidad, de manera más técnica se regulan en la fracción XXXIX-H del artículo 73 de la misma Constitución), sólo cuando lo establezcan las leyes respectivas (hasta el momento únicamente respecto de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación) y que ahora se atribuyen a los tribunales colegiados de circuito, los que ya no sólo conocerán de la materia de amparo como ocurrió a partir de su creación en 1951.

285. En conclusión, podemos afirmar que la Suprema Corte de Justicia a partir de la aceptación de su competencia para conocer de los juicios de amparo promovidos contra las sentencias de todos los tribunales del país, con apoyo en el artículo 14 de la Constitución Federal de 1857 (ver *supra* párrafos 50-53), se transformó de manera esencial en un *tribunal de casación*, aun cuando también resolviera de manera restringida cuestiones de constitucionalidad, pero esta situación se ha revertido de manera paulatina, para llegar hasta las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, por las cuales se transformó la propia Suprema Corte en un verdadero *tribunal constitucional*, puesto que se ha especializado en justicia constitucional.

XI. Perspectivas de la justicia constitucional en México

286. De acuerdo con lo que hemos señalado con anterioridad, la justicia constitucional mexicana posee varios instrumentos para la resolución de controversias derivadas de la aplicación de las normas fundamentales, pero sólo uno de ellos, el juicio de amparo, ha tenido una aplicación constante desde su consagración definitiva en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857, y además no es probable que en un futuro próximo puedan resurgir los restantes instrumentos, por lo que es previsible que todo el peso de la tutela de las normas de nuestra carta fundamental se seguirá apoyando esencialmente en el propio juicio de amparo, y sólo el surgimiento de mecanismos similares al *Ombudsman*, que se han consolidado recientemente en nuestro país, pueden aliviar la tarea agobiadora de nuestra máxima institución procesal.

287. En tal virtud, examinaremos en primer lugar los aspectos preVISIBLES de la evolución de nuestro derecho de amparo en los próximos años, para después hacer una breve referencia al desarrollo que puede predecirse de las comisiones, procuradurías o defensorías de derechos humanos que se han creado en estos últimos años.

288. De acuerdo con las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, y que según hemos dicho concentraron en la Suprema Corte de Justicia la función esencial y definitiva de la justicia constitucional en nuestro país, tenemos la convicción de que en los próximos años, la función de tribunal constitucional que se le ha encomendado puede desenvolverse en cuatro direcciones fundamentales: *a)* en cuanto a la declaración general de inconstitucionalidad; *b)* un desarrollo importante en su labor de máximo y definitivo intérprete de los valores y principios constitucionales; *c)* en cuanto a la

tutela de los llamados intereses difusos o transpersonales, y *d*) en la precisión de los derechos políticos de los mexicanos.

289. A) Destacamos con anterioridad la tendencia que se observa en un sector cada vez más importante de la doctrina mexicana para establecer la *declaración general de inconstitucionalidad* en el amparo contra leyes, que desde su establecimiento hasta la actualidad, sigue el modelo original americano de la desaplicación de las disposiciones legislativas en cada caso concreto, de acuerdo con la tradicional “fórmula Otero” (ver *supra* párrafos 163-165). Tenemos la convicción de que no pasará demasiado tiempo en que esta institución se introduzca, así sea de manera paulatina, no sólo porque ésta es la proyección de los instrumentos de control de la constitucionalidad de las disposiciones legislativas en un número creciente de ordenamientos contemporáneos, sino por necesidades ineludibles, tanto del régimen democrático como de la solución rápida y efectiva de los conflictos de carácter constitucional.

290. Al ampliar los razonamientos que expresamos al examinar el amparo contra leyes, que explican el crecimiento de la corriente doctrinal favorable a la consagración en nuestro ordenamiento de la declaración general de inconstitucionalidad (ver *supra* notas 163-164), se puede agregar que la citada fórmula Otero, la que se justificó plenamente en la época histórica de su consagración, es decir, en la primera mitad del siglo anterior (ver *supra* párrafo 41), resulta anacrónica en la actualidad, y debe sustituirse de manera paulatina por la citada declaración general, en virtud de que el sistema actual posee dos defectos esenciales.

291. *a*) En primer lugar, son numerosas en la práctica las impugnaciones de las normas legislativas cuando se discute su inconstitucionalidad, en todos los ordenamientos en los cuales se admite, y nuestro país no es la excepción, ya que no resulta expedito realizar la desaplicación de las disposiciones impugnadas en cada caso concreto. La demostración de lo anterior la podemos observar en la reforma constitucional y legal de 1975, por la cual se extendió la procedencia del sobreseimiento y la caducidad de la instancia por inactividad procesal a los juicios de amparo en los cuales se reclame la inconstitucionalidad de preceptos legislativos, no obstante que se trata de una materia en la cual predomina el interés público, y por este motivo se había excluido de estas instituciones introducidas en las reformas de 1951 y 1968, ya que debería imperar el impulso de oficio sobre la pasividad de las partes. Todo ello se debió al enorme rezago que ahogaba al Tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, en las reformas de 1988 no se suprimieron los citados sobreseimiento y caducidad de la instancia respecto del amparo contra leyes, a pesar de que con posterioridad a las mismas reformas, la Suprema Corte de Justicia ha concentrado su actividad especialmen-

te en esta materia, pero no por ello podrá terminarse el rezago de manera rápida, debido a los juicios de amparo que se han acumulado en estos años y los que previsiblemente se interpondrán en el futuro, y que deben resolverse uno por uno, no obstante que exista jurisprudencia obligatoria en varios de los problemas planteados.

292. *b)* En segundo lugar, y este es el aspecto de fondo, con el sistema vigente de desaplicación de las disposiciones legislativas contrarias a la carta fundamental en cada caso concreto y sólo en relación con las partes en los mismos, aun en el supuesto de que dichos juicios de amparo no se resolvieran con retardo, *se viola el principio esencial de igualdad de los gobernados ante la ley*, que es uno de los valores básicos de un régimen democrático (ver *supra* párrafo 164), en cuanto la desaplicación particular implica que, frente a una ley inconstitucional, las personas que cuentan con recursos económicos para lograr el asesoramiento de abogados expertos no tienen la obligación de cumplirla al haber figurado como partes en los propios juicios de amparo en el caso de haber obtenido un fallo favorable, en tanto que un número generalmente mayor de personas, las que por su limitación de recursos económicos y por su inadecuada preparación cultural no han contado con ese asesoramiento, deben acatar las disposiciones legales contrarias a los preceptos fundamentales.

293. No resultará sencillo implantar este principio de la declaración general en nuestro ordenamiento, ya que previamente es necesario superar el peso de una concepción tradicional de la división de los poderes, de acuerdo con la cual, la citada declaración implicaría una invasión por parte de los tribunales federales, a las facultades legislativas del Ejecutivo Federal y de los de los estados, así como del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales; y por la otra, es preciso vencer el temor de que la atribución de dicha facultad propicie el enfrentamiento entre la Suprema Corte y los otros dos órganos del poder. Por el contrario, la experiencia en Colombia y Venezuela, que es muy amplia y se encuentra próxima a nosotros, demuestra que el sistema ha sido beneficioso, al permitir un control más efectivo por parte del organismo judicial, y elevar en forma considerable el prestigio de las cortes supremas respectivas. Lo anterior ha propiciado el establecimiento muy reciente de la Corte Constitucional colombiana en la nueva carta de 6 de julio de 1991.

294. Al tomar en cuenta los problemas de adaptación que deben resolverse, se ha propuesto la introducción paulatina de la citada declaración general de inconstitucionalidad, de manera que en una primera etapa sólo pudiese operar hasta que la Suprema Corte de Justicia estableciera jurisprudencia sobre las leyes contrarias a la carta federal. Por otra parte podría reducirse de manera paulatina

el número de sentencias conformes que integran la citada jurisprudencia, y como ejemplo podemos citar la Constitución de la provincia argentina de Río Negro, de acuerdo con el cual, cuando el Tribunal Superior declare por *tercera vez* la inconstitucionalidad de una norma legislativa, el mismo Tribunal puede suspender su vigencia, y por tanto, la citada disposición no puede aplicarse desde el momento en que es publicada la sentencia respectiva.

295. En esta dirección, conviene tomar en cuenta el movimiento cada vez más vigoroso que se observa en Latinoamérica para la introducción de la propia declaración general de inconstitucionalidad de las leyes en los ordenamientos que, como el nuestro, todavía no la han adoptado, y que se advierte en la recomendación aprobada en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional efectuado en la ciudad de México durante los días 25 a 30 de agosto de 1975, en el sentido de que:

En la realización del control de la constitucionalidad de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas, de la desaplicación concreta de la ley, para consignar el de la declaración general de inconstitucionalidad, tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle verdadera eficacia práctica.

296. B) Un segundo aspecto que implica un mayor desarrollo se refiere a la *interpretación constitucional*, como ya se señaló en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que dio origen a las reformas de 1988 (ver *supra* párrafo 265). En efecto, aun sin la implantación de la declaración general de inconstitucionalidad, las citadas reformas de 1988 han tenido y tendrán, con mayor vigor en el futuro, una repercusión significativa en las relaciones del Poder Judicial Federal, y en especial, de la Suprema Corte de Justicia, con los dos otros órganos del poder, y en particular con el Ejecutivo Federal, y en su caso, con los de las entidades federativas, en cuanto a su función de *intérprete máximo* de la Constitución federal, de manera predominante en relación con las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de los tratados internacionales incorporados al ordenamiento jurídico interno por la aprobación del Senado federal. En esta dirección, la Suprema Corte efectúa una *función política*, en cuanto interviene en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, al interpretar, dar contenido y aplicar de manera definitiva los preceptos, principios y valores supremos consagrados en la carta fundamental.

297. Al asumir la Suprema Corte de Justicia esa función esencial de la interpretación final de las disposiciones constitucionales, se podrá alterar de manera sustancial la tradición de nuestro ordenamiento jurídico en el sentido de

modificar formalmente el texto de los preceptos de la carta suprema, cuando resulte necesario su adaptación a los dinámicos cambios sociales, económicos y políticos de nuestra época, al extremo que hemos superado, según hemos señalado, las trescientas reformas constitucionales a partir de la vigencia de nuestra Constitución federal.

298. Con una labor mucho más intensa en esta materia de interpretación constitucional (institución cuyo estudio es muy reciente en nuestro país), sería innecesario, de acuerdo con el ejemplo de otros ordenamientos y particularmente con el notorio de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, acudir con frecuencia a las reformas formales del texto constitucional, ya que por medio de sus fallos la Suprema Corte mexicana puede dar contenido a los citados principios y valores abstractos de las normas constitucionales, de acuerdo con los cambios que se observan en nuestra realidad.

299. Como lo señala acertadamente el notable constitucionalista alemán Konrad Hesse, para el derecho constitucional la importancia de la interpretación es fundamental, debido al carácter abierto y amplio de la Constitución, por lo que los problemas de interpretación surgen con mayor frecuencia que en otros sectores del ordenamiento cuyas normas son más detalladas, y esa importancia se acrecienta cuando existe una *jurisdicción constitucional*. Esta afirmación la podemos aplicar a nuestro ordenamiento, especialmente en la actualidad, al conferirse a nuestra Suprema Corte el carácter, aun cuando no el nombre, de tribunal constitucional.

300. La doctrina y la jurisprudencia contemporáneas han llegado a la conclusión, sobre la cual existe consenso, en el sentido de que la *interpretación constitucional*, en particular la que corresponde a los tribunales (y aún más, cuando realizan una función de justicia constitucional), no puede equipararse a la de las restantes normas jurídicas, aun cuando pertenezca al mismo género, ya que asume caracteres peculiares muy acentuados, pues como lo ha puesto de relieve el notable tratadista italiano Mauro Cappelletti, dicha interpretación, además de atribuir *facultades muy amplias de valoración a los jueces constitucionales*, les confiere una *función política vigorosa*, entendida en sentido técnico y no partidista, puesto que influye de manera significativa en la toma de decisiones por parte de los otros dos órganos del Estado.

301. Según el pensamiento del distinguido constitucionalista italiano Franco Pierandrei, la interpretación de las normas constitucionales debe adecuarse a la naturaleza fundamental de los motivos de los principios esenciales que se encuentran en la base de estos preceptos.

302. Por su parte, el conocido constitucionalista argentino Segundo V.

Linares Quintana ha señalado una serie de reglas particulares, que en su concepto deben servir de orientación para interpretar las disposiciones constitucionales, entre las cuales destaca que en dicha interpretación debe prevalecer el contenido teleológico o finalista; que debe utilizarse un criterio amplio, liberal y práctico; que debe considerarse a la ley suprema como un conjunto armónico de disposiciones y de principios; que deben tomarse en cuenta no sólo las condiciones y necesidades existentes en el momento de la sanción, sino también las imperantes en la época de la aplicación, etcétera.

303. Esto nos indica que la interpretación de las disposiciones constitucionales requiere por parte del intérprete y aplicador, una *particular sensibilidad* que le permita captar la esencia, penetrar en la entraña misma y comprender la orientación de las disposiciones fundamentales, y además, conocer y tomar en cuenta las condiciones sociales, económicas y políticas existentes en el momento en que se pretende desentrañar el sentido mismo de los preceptos supremos.

304. Lo anterior nos lleva a considerar que la interpretación constitucional, si bien participa de los lineamientos generales de toda interpretación jurídica en sentido genérico, posee aspectos peculiares que le confieren una autonomía tanto doctrinal como de carácter técnico o práctico, ya que en términos generales es considerablemente más difícil y complicado captar el pleno sentido de una norma fundamental, que comprender el significado de un precepto ordinario, y por tanto, exige al intérprete una preparación especializada en derecho constitucional, con lo que desaparece la ilusión de los publicistas románticos del siglo XIX, los que pensaban que los textos constitucionales debían ser comprensibles para todos los ciudadanos, y por el contrario, podemos afirmar que en la actualidad el significado de las disposiciones fundamentales ha llegado a ser tan complejo que ni siquiera pueden ser entendidas plenamente por todos los juristas.

305. Es cierto, finalmente, que la interpretación de los textos constitucionales no corresponde en exclusiva a los tribunales, sino que se efectúa también por los otros dos órganos del poder, es decir, por el Legislativo cuando expide las normas secundarias y por el Ejecutivo, cuando formula reglamentos, o bien crea actos o resoluciones de carácter administrativo, pero como lo señala el conocido tratadista alemán Klaus Stern, en los países en los cuales existe una jurisdicción constitucional, corresponde a los tribunales supremos o especializados establecer la *interpretación definitiva* de las normas constitucionales, la que es obligatoria para todas las autoridades públicas y para los particulares, y en este sentido se acrecienta de manera considerable la participación de nuestra Suprema Corte en la toma de decisiones fundamentales, y por lo tanto, su relación con los otros dos órganos del poder, y en particular con el Ejecutivo, como se señaló con anterioridad.

306. c) El problema de los *intereses difusos o transpersonales* es muy reciente, pues se origina en las modernas sociedades tecnológicas fuertemente industrializadas en las que se producen situaciones que afectan los intereses legítimos de personas que no pertenecen a grupos integrados, sino que se encuentran dispersas e inarticuladas y de ahí las denominaciones con las que se les conoce. Debido al desarrollo industrial de nuestro país en las últimas décadas, que en estos últimos años parece acelerarse, después del estancamiento del inicio de los ochenta, han surgido, entre otros, los problemas relativos a la protección del medio ambiente, de los asentamientos humanos y de las zonas urbanas; pero no se han establecido con claridad los instrumentos jurídicos y particularmente procesales, para su tutela.

307. En primer término, es necesario partir de una idea, así sea provisional, sobre lo que debe entenderse por los citados intereses difusos, los que pertenecen al género de los intereses colectivos, y corresponden a un número indeterminado de personas que no están agrupadas o asociadas para la defensa de sus intereses comunes, como por ejemplo los sindicatos de obreros y campesinos, los colegios profesionales o las cámaras empresariales, sino que forman conglomerados dispersos, como ocurre con los consumidores, los afectados con la contaminación, los interesados en defender el patrimonio artístico y cultural, los que se oponen al deterioro de las zonas urbanas o pretenden su mejoramiento.

308. No es el momento para realizar un análisis de los diversos mecanismos que se han establecido en varios ordenamientos jurídicos contemporáneos, inclusive a nivel constitucional, para proteger este tipo de intereses, ya que la bibliografía es muy amplia, pero por el contrario es muy escasa en nuestro país, no obstante la importancia que asume esta institución, aun cuando se ha legislado sobre algunos aspectos sustantivos, como los relativos a la tutela de los consumidores por medio de la Procuraduría Federal del Consumidor y respecto del medio ambiente.

309. Sólo mencionaremos muy brevemente la evolución que se advierte en este campo desde el punto de vista del derecho comparado, en el cual se observan tres soluciones esenciales de carácter legislativo: a) la primera, que se puede calificar de tradicional, confiere al Ministerio Público la facultad de promover la defensa procesal de los intereses colectivos de carácter social, cuando los mismos no corresponden a grupos o asociaciones determinados; b) el otorgamiento y legitimación a personas o asociaciones privadas y la facultad de acudir al proceso en representación de los intereses difusos, con la previa autorización del propio Ministerio Público (*Attorney General*), por conducto de lo que se ha calificado de *relator actions*, reguladas por los ordenamientos de Inglaterra y otros países de la

Commonwealth, como Australia y Nueva Zelanda; c) el acceso directo de las propias personas o asociaciones en representación de los mencionados intereses transpersonales, de acuerdo con las llamadas *class* o *public interest actions*, que se han desarrollado particularmente en los Estados Unidos, pero que también han dado lugar a reformas legislativas y evolución de la jurisprudencia en varios países de Europa continental.

310. En los ordenamientos latinoamericanos se advierte una incipiente preocupación por establecer mecanismos de protección de los citados intereses, en particular de protección y defensa del consumidor en Venezuela (5 de agosto de 1974), y en Costa Rica (28 de febrero de 1975, con reformas en 1982), así como la mencionada Ley Federal mexicana de Protección al Consumidor de 5 de febrero de 1976, con reformas recientes. En estos ordenamientos se establecen organismos especializados en la tutela de los derechos de los consumidores frente a los prestadores de bienes y servicios, pero sin llegar a la tutela procesal, pues sólo funcionan como asesores y en ciertos casos como conciliadores y árbitros, si bien en algunos supuestos establecen lineamientos generales que sí protegen a los consumidores en su conjunto y no sólo a los afectados que acuden a presentar reclamaciones.

311. Un ejemplo que nos parece significativo en esta evolución consiste en la utilización de la *acción popular*, prevista en el artículo 153, párrafo 31, de la Constitución brasileña anterior de 1967, y que actualmente está regulada por el artículo 5o., fracción LXXIII, de la carta federal vigente de 5 de octubre de 1988, y reglamentada por la Ley 4717 de 29 de junio de 1965. Dicha institución tiene por objeto la anulación de los actos y disposiciones que afecten al patrimonio de las entidades públicas; pero la citada ley reglamentaria regula dicha acción popular con un criterio flexible, pues admite su ejercicio para tutelar como correspondientes a dicho patrimonio, los bienes y derechos de valor económico, artístico, estético, histórico y turístico, de manera que puede emplearse válidamente, de acuerdo con la jurisprudencia, por personas y asociaciones que promuevan la protección procesal de los intereses de grupos indeterminados relacionados con el medio ambiente, el desarrollo urbano y el patrimonio artístico y cultural.

312. Un paso adelante lo dio el Congreso federal brasileño al expedir la ley 7,347 de 24 de julio de 1985, publicada al día siguiente, que regula la acción civil pública de responsabilidad por daños causados al medio ambiente, al consumidor, o bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico y turístico, sin perjuicio de la acción popular señalada en el párrafo anterior. Dicha acción (en realidad, pretensión), así como las medidas precautorias correspondientes, puede solicitarse ante el juez que resida en el lugar en que se efectúa o pretenda

realizarse el daño, por el Ministerio Público; por la Federación, por los estados y municipios; los organismos descentralizados, empresas públicas, fundaciones y sociedades de economía mixta, o por asociaciones privadas, estas últimas cuando incluyan en sus finalidades institucionales la protección de los citados intereses.

313. En nuestro país estamos todavía lejos de encontrar una solución adecuada a la tutela de dichos intereses difusos o transpersonales, con excepción en cierta manera de los de los consumidores, pero no se han realizado estudios para lograr la defensa de los intereses legítimos de los afectados por el medio ambiente, por las obras urbanas, o aquellos que pretenden la defensa del patrimonio artístico y cultural de nuestro país.

314. No se han hecho todavía intentos por establecer el acceso de los representantes de los citados intereses difusos o transpersonales en el proceso civil o penal, puesto que primero es preciso revisar profundamente el concepto tradicional de *legitimación procesal*, la cual requiere de una afectación actual y directa de la esfera jurídica de las partes.

315. Por lo que respecta al procedimiento administrativo, si bien todavía subsiste en nuestro ordenamiento el principio del interés actual y directo para poder participar en el mismo, ya se advierte la preocupación para incorporar la tutela de los mencionados intereses difusos o transpersonales en el mismo procedimiento, como lo demuestra lo dispuesto por el artículo 16 del Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos para el Distrito Federal, publicado en mayo de 1991 por la Coordinación General Jurídica del propio Departamento, y que propone la siguiente disposición:

(Intereses difusos). También podrán participar en el procedimiento administrativo el ministerio público como representante social, las asociaciones e instituciones legalmente constituidas para la defensa de los intereses de cualquier persona o de un número indeterminado de ellas, con relación al medio ambiente, prestación de servicios públicos, patrimonio artístico y cultural u otras cuestiones similares y de interés general.

316. No ocurre lo mismo en relación con nuestro juicio de amparo, en el cual podrían plantearse cuestiones directamente constitucionales en relación con los mencionados intereses difusos, en virtud de que nuestra carta federal establece lineamientos y disposiciones en los cuales se puede apoyar la tutela de los propios intereses pertenecientes a grupos indeterminados, y como ejemplos podemos citar la ordenación de los asentamientos humanos; la preservación y restauración del equilibrio ecológico; la regulación del uso del agua y de los recursos naturales, todos ellos consagrados en el artículo 27 constitucional, pero también algunos derechos subjetivos como ocurre respec-

to a la protección de la salud y el derecho a la vivienda digna y decorosa (artículo 4o. constitucional); y el derecho a la información (artículo 6o.) entre otros, etcétera.

317. La jurisprudencia todavía aplicable de la Suprema Corte de Justicia, con apoyo en el artículo 4o. de la Ley de Amparo mantiene el principio de que para interponer el juicio de amparo es precisa la *afectación personal, actual y directa*, según el concepto tradicional de la legitimación procesal (ver *supra* párrafo 314).

318. Sin embargo, así sea en forma incipiente, se advierte una tendencia todavía incierta, para tutelar algunos intereses legítimos de personas indeterminadas, por parte de algunos tribunales colegiados en relación con problemas de carácter urbano o de protección del patrimonio artístico y cultural.

319. Contrasta esta situación en nuestro ordenamiento con el derecho constitucional brasileño, el cual ha logrado avances sustanciales en esta materia además de la acción popular que mencionamos anteriormente (ver *supra* párrafo 311), por lo que respecta a una institución que debe considerarse equivalente, en varios aspectos, al juicio de amparo mexicano, es decir, el llamado *mandado de segurança*, que algunos autores han calificado como “mandamiento de amparo”. En efecto, el artículo 5o., fracción LXX, de la carta federal de 5 de octubre de 1988, establece el llamado “mandado de segurança colectivo”, que amplía considerablemente la legitimación procesal para interponer dicho medio de impugnación para tutela de derechos fundamentales, sin llegar a la amplitud de la mencionada acción popular, en cuanto dispone:

El mandamiento de seguridad (amparo) colectivo puede ser interpuesto por: *a)* un partido político con representación en el Congreso Nacional (en relación con los derechos políticos); y *b)* por una organización sindical, entidad gremial o asociación legalmente constituida y en funcionamiento cuando menos durante un año, en defensa de los intereses de sus miembros o asociados.

320. D) El último aspecto en que es previsible que se ocupe la justicia constitucional mexicana, por medio del juicio de amparo, se refiere a la *determinación de los derechos políticos*, debido a varias prohibiciones constitucionales y legales sobre la improcedencia del amparo en materia de responsabilidad de los altos funcionarios; la declaratoria de los colegios electorales, y en general las decisiones de los organismos de este carácter (artículos 60, 74, fracción I, 110 y 111, entre otros, de la Constitución federal), la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido en forma tajante que no procede el juicio de amparo contra actos de naturaleza política, porque los mismos no constituyen derechos o garantías individuales, de acuerdo con la doctrina tradicional, que todavía sostiene algunos tratadistas mexicanos, en el sentido de que los citados derechos individuales, que se identifican con los derechos humanos, son diversos de los derechos

políticos, los que constituyen prerrogativas exclusivas de los ciudadanos, y que por lo mismo no pueden ser objeto de tutela judicial por medio del amparo.

321. Esta distinción ya no puede hacerse en la actualidad, pues existe consenso en la doctrina contemporánea en el sentido de que los derechos políticos son derechos humanos y pueden protegerse de la misma manera que los tradicionales derechos individuales o “derechos civiles”. Tampoco puede sostenerse en nuestra época que los derechos políticos son diversos en cuanto a su tutela, de los derechos individuales, con mayor razón en cuanto nuestro país ha ratificado y se han aprobado por el Senado federal (por lo que forman parte de nuestro derecho interno de acuerdo con el artículo 133 constitucional), el Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, que contienen las dos categorías de derechos, ambos pertenecientes al género de los derechos humanos.

322. Lo que ha ocurrido en nuestra jurisprudencia y se observa en la actuación de los tribunales en el ámbito latinoamericano, es la influencia del criterio seguido por muchos años por la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, que estableció una autolimitación en cuanto a las cuestiones políticas o (*political questions*), pero que fue modificada sustancialmente en el famoso caso *Baker versus Carr* (1962), en el cual se estableció la inconstitucionalidad de varias leyes electorales de algunas entidades federativas, especialmente del sur, resolución que influyó decisivamente en una reforma de carácter electoral en dichos estados.

323. Los jueces y tribunales latinoamericanos han sido muy tímidos para intervenir en el conocimiento de cuestiones de carácter político, que tradicionalmente se han considerado como “no judiciales”, en lo particular por lo que se refiere a los llamados “delitos políticos” y en cuanto a las restricciones de los derechos humanos durante los estados de emergencia, que han sido constantes y en ocasiones permanentes en los numerosos regímenes *de facto* predominantemente castrenses, que dominaron por varias décadas en numerosos países de nuestro continente y que afortunadamente se encuentran en retirada.

324. Por este motivo, en una de las conclusiones aprobadas en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional efectuado en la ciudad de México durante los días 25 a 30 de agosto de 1975, se expresó:

La función jurisdiccional de los tribunales latinoamericanos, especialmente las Cortes Supremas y el ejercicio de la *función de justicia constitucional*, sólo podrá lograr efectividad, así sea limitada, cuando se superen los obstáculos, hasta ahora insalvables de la *interpretación desorbitada de los actos políticos y de gobierno*, así como de las constantes declaraciones de emergencia y de estatutos calificados con razón o sin ella, de revolucionarios, y para ello podrían

utilizarse los instrumentos de la “razonabilidad” que ha sostenido en alguna época la Suprema Corte argentina, y en lo que resulte aplicable, el recurso de “desvío de poder”, creado por la jurisprudencia del Consejo de Estado francés para determinar los límites de las facultades discrecionales del ejecutivo.

325. Se advierte una evolución reciente en varios ordenamientos latinoamericanos para someter de manera paulatina ciertos derechos políticos a la tutela judicial si se toma en consideración que es posible distinguir entre los aspectos jurídicos respecto de los de oportunidad política de tales derechos, pero como sería difícil por la índole de este trabajo analizar dichos cambios, sólo hacemos referencia a las transformaciones en este sentido que se observan en la legislación mexicana en cuanto a la tutela judicial de los derechos políticos, inclusive los de carácter electoral.

326. En efecto, con posterioridad al infructuoso intento que se realizó en diciembre de 1977, para establecer en el artículo 60 constitucional una instancia ante la Suprema Corte de Justicia, que se calificó de “reclamación” contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, que fue severamente objetada por un sector importante de la doctrina, el segundo paso se dio en las subsecuentes reformas al propio artículo 60 de la carta federal promulgadas el 15 de diciembre de 1986, que suprimieron el citado recurso de reclamación, regulado por los artículos 235 a 241 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promulgada en 1977 y reformada en 1982 (que como se vaticinaba no tuvo resultados prácticos), y en su lugar se introdujo por vez primera en nuestra legislación un tribunal para decidir las controversias electorales por medio de resoluciones obligatorias, pero se conservó el sistema de autocalificación, de manera que dichas resoluciones podían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, que tenían la facultad de dictar la decisión final.

327. Dicho organismo recibió la denominación de Tribunal de lo Contencioso Electoral, y fue reglamentado por los artículos 352 a 362 del Código Federal Electoral, promulgado el 9 de enero y publicado el 12 de febrero de 1987, organismo que fue calificado por el citado artículo 352 como *organismo autónomo de carácter administrativo dotado de plena autonomía*.

328. La evolución hacia una verdadera *jurisdicción especializada* se advierte en la creación del Tribunal Federal Electoral en las reformas constitucionales de agosto de 1990 a los artículos 41 y 60 de la carta federal. El artículo 264 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales promulgado también en 1990, define a dicho Tribunal como *órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral* y además, dispone en su párrafo segundo, que *contra sus resoluciones no*

procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral, sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de acuerdo con el sistema de autocalificación.

329. El objeto de hacer una breve descripción de este desarrollo hacia el establecimiento de una verdadera jurisdicción electoral concentrada en un Tribunal Federal Electoral (con independencia de sistemas similares en las entidades federativas), es el señalamiento de que si bien las decisiones de este tribunal no son impugnables ante los tribunales federales por medio del juicio de amparo, y por lo mismo no pueden elevarse ante la Suprema Corte de Justicia, salvo aquellos aspectos que teóricamente se confieren a dicho alto tribunal por conducto del *procedimiento investigador* (ver *supra* párrafo 132), pero existen algunas otras cuestiones que no son estrictamente electorales que se refieren a los derechos políticos tanto de los partidos como de los ciudadanos, las que pudieran combatirse por medio del juicio de amparo, si bien su delimitación no es sencilla, ya que varias de estas cuestiones están sometidas también al Tribunal Federal Electoral.

330. Nos referimos a controversias que pueden derivar de los derechos de los ciudadanos y de los partidos, así como de las prerrogativas de estos últimos que si bien en principio pueden combatirse ante el Instituto y el Tribunal Federal Electoral durante dos años anteriores a la elección y durante los procedimientos electorales, existen algunos aspectos no contemplados expresamente por la legislación electoral, como son, por ejemplo, la libre manifestación de las ideas, la libertad de imprenta, los derechos de asociación y reunión, todos ellos en materia política (artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitución federal, entre otros).

331. Además de la precisión que puede hacer la Suprema Corte en la delimitación de la tutela de los derechos políticos establecidos por nuestra Constitución federal y los tratados internacionales suscritos por nuestro país e incorporados a nuestro derecho interno en los términos del artículo 133 constitucional, ya sea ante los tribunales electorales que se han establecido y en el futuro se introduzcan en nuestro ordenamiento federal, los de las entidades federativas, y aquellos que se pueden impugnar por medio del juicio de amparo, los que todavía se encuentran en una situación de incertidumbre debido a los principios tradicionales mencionados con anterioridad (ver *supra* párrafo 320).

332. Además existe un sector en el cual la propia Suprema Corte puede desarrollar un conjunto de lineamientos contemporáneos sobre la tutela de los derechos políticos en nuestro ordenamiento por medio del *juicio de amparo contra leyes*, en cuanto es posible la impugnación de las disposiciones electorales en la vía de amparo, en las dos modalidades de “acción y recurso”, por parte de los ciudadanos de las agrupaciones y partidos políticos.

333. Finalmente, se avizora un reforzamiento muy significativo en la función de justicia constitucional de los tribunales federales y en particular de la Suprema Corte de Justicia, por medio de la labor complementaria, pero no por ello menos importante, de las comisiones, defensorías y procuradurías de derechos humanos que recientemente han surgido en nuestro país, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal (ver *supra* párrafos 211-223). La evolución que se puede pronosticar en este desarrollo de las instituciones similares al *Ombudsman*, es la del fortalecimiento de su estructura jurídica, para asegurar con mayor rigor su autonomía, no sólo funcional sino de carácter institucional, como ya se advierte en algunas de ellas, como señalamos respecto de la Comisión de Defensa de Derechos Humanos del Estado de Guerrero, que inclusive se elevó a rango constitucional (ver *supra* 224), y la Procuraduría de los Derechos Humanos y de Protección Ciudadana del Estado de Baja California (ver *supra* párrafo 227), que fue establecida por ley del Congreso local, ya que en ambos supuestos, además del marco legislativo, la designación del titular de estos organismos se realiza por la legislatura local, previo nombramiento o formulación de una terna por parte del gobernador respectivo, lo que indudablemente otorga una mayor autonomía a la institución y la aproxima de cierta manera al modelo escandinavo.

334. Por tanto, no es aventurado vaticinar que en un futuro cercano se reforzarán dichas comisiones, procuradurías y defensorías de derechos humanos, al sustituirse los decretos del Ejecutivo que han establecido varias de ellas como un periodo muy fructífero de experimentación, por disposiciones expedidas por los órganos legislativos competentes, inclusive con la posibilidad de darles consagración en las Constituciones respectivas, con objeto de consolidar la autonomía de dichos organismos, para lo cual es preciso que los titulares de los mismos sean designados en la misma forma que los jueces y magistrados; es decir, con proposición del Ejecutivo y aprobación de dichos órganos legislativos, y además, debe dotárseles de las garantías de estabilidad, remuneración y autoridad similares a las de los jueces y magistrados.

XII. Conclusiones

335. De las reflexiones que hemos hecho en este estudio, podemos llegar a las siguientes y breves conclusiones:

336. *Primera.* De las distintas expresiones que se han utilizado para calificar la función de la solución de los conflictos derivados de la aplicación de las normas

constitucionales; es decir, *control, defensa, justicia, jurisdicción y derecho procesal*, todos ellos con el calificativo "constitucional", consideramos preferible el de *justicia constitucional*, no sólo porque es más precisa que las muy genéricas de defensa y control, pero a su vez más amplia que jurisdicción, garantías o derecho procesal constitucional, sino además por su amplio contenido axiológico que se advierte en la actividad dirigida a la decisión de dichos conflictos constitucionales.

337. *Segunda.* Las instituciones de justicia constitucional que existen en nuestro régimen jurídico actual tienen su origen en una evolución lenta y difícil, en la cual se advierte la influencia de varios ordenamientos externos, especialmente angloamericanos, españoles y franceses, pero también una serie de etapas en el desarrollo constitucional mexicano, que se precisaron en la Constitución Federal de 1857 y se consolidaron de manera definitiva en la carta vigente de 5 de febrero de 1917 y sus reformas posteriores, que son numerosas.

338. *Tercera.* Los instrumentos mexicanos de justicia constitucional se inspiran en su mayor parte en el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, tales como el juicio político de responsabilidad de los altos funcionarios (*Impeachment*); las controversias constitucionales, y el juicio de amparo, este último como un trasplante de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes. En la carta federal de 1917 se introdujo como institución original el llamado procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia, y finalmente, en época reciente se han creado mecanismos de protección de los derechos humanos confiados a entidades públicas que tienen su fuente original en el paradigma escandinavo del *Ombudsman*.

339. *Cuarta.* En el presente, nuestra justicia constitucional está integrada, al menos desde el punto de vista del derecho positivo, por cinco instrumentos: *a)* El juicio de responsabilidad política de los altos funcionarios; *b)* Las controversias constitucionales; *c)* El procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia; *d)* El juicio de amparo, y *e)* Las comisiones, defensorías o procuradurías de derechos humanos. De todos ellos, sólo pueden considerarse con eficacia en nuestra realidad jurídico-constitucional el juicio de amparo y los organismos inspirados en el modelo escandinavo del *Ombudsman*, pues los restantes han carecido de vigencia y se han aplicado esporádicamente, por lo que puede afirmarse que han caído en desuso, no obstante la posible utilidad que pudieran tener.

340. *Quinta.* Es indudable que el juicio de amparo es la institución que posee mayor efectividad, pero no puede estimarse como un instrumento exclusivo de justicia constitucional, ya que se ha transformado en un mecanismo muy complejo que abarca la tutela tanto de las disposiciones estrictamente constitucionales

como también las de todo el ordenamiento jurídico mexicano, como medio de impugnación de última instancia de todos los procedimientos y procesos de nuestro sistema jurídico, de manera que se encuentran mezclados el control de la constitucionalidad con el de la legalidad ordinaria, incluyendo la reglamentaria. Los sectores del juicio de amparo que se encuentran relacionados en forma directa con la solución de conflictos derivados de la aplicación de las normas constitucionales se refieren a la impugnación de los actos de autoridad que pongan en peligro la vida, afecten la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro y actos regulados por el artículo 22 de la carta federal (restricción de la pena de muerte y prohibición de tormentos, malos tratos, penas infamantes y trascendentes, así como la confiscación de bienes), procedimiento que en su estructura y tramitación guarda semejanza con el *habeas corpus* tradicional. En segundo término el llamado *amparo contra leyes*, por medio del cual se combaten las disposiciones legislativas que se consideran contrarias a la carta federal, ya sea en forma directa, es decir, al reclamarse la expedición y promulgación de las mismas en contra de las autoridades legislativas (acción de inconstitucionalidad), o bien por conducto de una sentencia, en la cual la cuestión de constitucionalidad se plantea de manera incidental o prejudicial (recurso de inconstitucionalidad).

341. *Sexta*. Los otros sectores del juicio de amparo, es decir, los relativos a la impugnación de resoluciones judiciales de todos los tribunales del país (recurso de casación); contra actos de las autoridades administrativas que no admiten la impugnación ante tribunales especializados (contencioso administrativo); y de aquellos interpuestos contra actos y resoluciones de las autoridades que afecten los derechos de los campesinos sujetos al sistema de la reforma agraria (amparo social agrario), sólo de manera esporádica admiten el planteamiento de problemas de carácter constitucional.

342. *Séptima*. La reforma jurídica más importante en cuanto al derecho de amparo vinculado a la justicia constitucional entró en vigor el 15 de enero de 1988, ya que por medio de la misma se concentraron las cuestiones directas de constitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia, y se trasladaron a los tribunales colegiados de circuito los problemas relativos al control de legalidad, especialmente los relacionados con el recurso de casación, de tal manera que a partir de entonces el más alto tribunal del país puede dedicarse plenamente a su función esencial de la interpretación y aplicación de los preceptos, principios y valores establecidos en nuestra Constitución.

343. *Octava*. Se observa en una época muy reciente la creación, de manera paulatina y después de varios ensayos, de organismos inspirados en el modelo

escandinavo del *Ombudsman*, con objeto de tutelar los derechos humanos consagrados constitucionalmente contra los actos u omisiones de las autoridades administrativas, o de la actividad administrativa de otros organismos públicos; entidades públicas que han recibido los nombres de comisiones, defensorías o procuradurías de derechos humanos, como los instrumentos complementarios o auxiliares de los ya existentes, en particular del juicio de amparo, ya que los otros mecanismos de justicia constitucional regulados por nuestra carta federal no han tenido eficacia ni aplicación en nuestra realidad jurídica. Por tanto, deben considerarse como los únicos mecanismos de tutela de los derechos humanos que pueden aliviar el enorme esfuerzo que realiza el juicio de amparo, que hasta hace poco tiempo era la sola institución que se ha utilizado y ello, parcialmente, para la solución de los conflictos de carácter estrictamente constitucional.

344. *Novena.* Las perspectivas de la justicia constitucional en México que pueden ser previsibles en un futuro más o menos cercano, se concentrarán en los dos instrumentos que hemos mencionado, es decir, el juicio de amparo y los organismos inspirados en el *Ombudsman*.

345. *Décima.* Por lo que respecta al propio derecho de amparo, se vislumbran cuatro aspectos de evolución: *a)* La declaración general de inconstitucionalidad; *b)* Un incremento considerable en la labor de interpretación constitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia, como ha ocurrido en la mayor parte de los tribunales supremos o los especializados en materia constitucional de nuestra época, lo que se traducirá en una adaptación paulatina del texto de nuestra carta fundamental a los rápidos y dinámicos cambios sociales, políticos, económicos y culturales que experimenta nuestro país en los últimos años, y que hasta ahora se han traducido en modificaciones de carácter formal, que ya rebasan las trescientas; *c)* Deberán introducirse instrumentos para la tutela administrativa y procesal de los llamados intereses difusos o transpersonales, incluyendo la posibilidad de su protección por medio del juicio de amparo, para lo cual deberá modificarse el concepto tradicional de legitimación procesal, y *d)* Es preciso una revisión del juicio de amparo en relación con su procedencia respecto de los derechos políticos, ya que la jurisprudencia tradicional considera que no tienen el carácter de derechos humanos, lo que en la actualidad ya no resulta admisible, y para ello deberá precisarse la distinción de aquellos de carácter estrictamente electoral que son impugnables ante los tribunales especializados que recientemente se han introducido en nuestro ordenamiento y aquellos otros que puedan combatirse por medio del propio juicio de amparo.

346. *Decimaprimer.* Por lo que respecta al rápido crecimiento de las comisiones, defensorías y procuradurías de defensa de los derechos humanos, que se han

consolidado en nuestro ordenamiento jurídico, en especial con posterioridad a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990, se advierte una tendencia hacia el perfeccionamiento de su estructura jurídica, ya que inicialmente se establecieron en su mayor parte por medio de decretos del titular del Ejecutivo Federal o los de algunas entidades federativas, pero que en el futuro, como ya se ha iniciado en algunos ordenamientos locales, serán regulados por disposiciones legislativas en sentido formal, e inclusive pueden llegar a tener rango constitucional. Además, ya se advierte la propensión a que la designación del titular de dichos organismos se realice en la misma forma que la de los magistrados federales y locales, es decir, con nombramiento del Ejecutivo y aprobación del órgano Legislativo, lo que les otorgará mayor independencia y además es preciso conferirles las mismas garantías de estabilidad, remuneración y autoridad, que se han atribuido a los miembros del Poder Judicial Federal y recientemente a los de las entidades federativas.

XIII. Bibliografía básica

Si bien la bibliografía consultada es mucho más amplia, en la presente sólo mencionamos aquellos trabajos que pueden considerarse esenciales para ampliar la información que se consigna en este breve estudio, los que se refieren de manera predominante a tratadistas mexicanos y excepcionalmente a autores extranjeros, pero todos ellos redactados o traducidos al castellano para facilitar la consulta. Para aquellos que requieran una documentación más amplia, la misma que se consigna en los propios estudios que se mencionan.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

ALONSO GARCÍA, Enrique, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

BECERRA BAUTISTA, José, *El fuero constitucional*, México, Jus, 1943.

BUNSTER, Álvaro, "La responsabilidad penal del servidor público", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa-UNAM, 1984, pp. 9-28.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 23a. ed., México, Porrúa, 1991.

—————, *El juicio de amparo*, 28a. ed., México, Porrúa, 1991.

CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El derecho de protección al ambiente*, México, UNAM, 1981.

- , “Las políticas del ambiente en los problemas urbanos”, *Comunicaciones mexicanas al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado (Caracas, 1982)*, México, UNAM, 1984, pp. 39-57.
- CAPPELLETTI, Mauro, *La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado)*, trad. de varios autores, México, UNAM, 1987.
- CÁRDENAS, Raúl F., *La responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982.
- CARPIZO, Jorge, “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia”, en su libro *Estudios constitucionales*, 3a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 197-215.
- , “La interpretación constitucional en México”, en su libro citado en la referencia anterior, pp. 57-80.
- , “La interpretación del artículo 133 constitucional”, en su libro mencionado en las dos referencias anteriores, pp. 1-31.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 7a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1986.
- , *Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981.
- , “La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación”, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 151-167.
- , “La Suprema Corte de Justicia Mexicana y La Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, en su libro mencionado en la referencia anterior, pp. 215-286.
- CASTRO, Juventino, V., *Garantías y amparo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1989.
- CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *Evolución del juicio de amparo y el Poder Judicial mexicano*, México, Porrúa, 1990.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964.
- , *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, México, UNAM, 1968.
- , “Introducción al estudio de la defensa de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 1, enero-abril de 1968, pp. 64-118.
- , “Algunos aspectos de la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Comunicaciones mexicanas al VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1971, pp. 271-309.

- , “Las garantías constitucionales en el derecho mexicano”, *Anuario Jurídico III-IV*, México, UNAM, 1977. pp. 69-109.
- , “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, en *Memoria de El Colegio Nacional, 1976*, México, 1977, pp. 141-191.
- , *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982.
- , *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.
- , “Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado”, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, UNAM, 1984, pp. 57-70.
- , “La responsabilidad de los jueces en el ordenamiento mexicano”, *Comunicaciones mexicanas al IX Congreso Internacional de Derecho Comparado (Caracas, 1982)*, México, UNAM, 1984, pp. 59-117.
- , “*La Constitución y su Defensa*”, en el libro colectivo del mismo nombre, México, UNAM, 1984, pp. 11-85.
- , *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1985.
- , “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, Giorgio Lombardi, (ed) *Costituzione e giustizia costituzionale nel diritto comparato*, Rimini, Maggioli, 1985, pp. 233-292.
- , *Problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986.
- , “La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional”, en los libros *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986*, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390; y *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 495-541.
- , “Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos”, en la obra del mismo nombre, México, UNAM, 1977, pp. 9-59, reproducido en el libro del mismo autor, *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, UDUAL-Miguel Angel Porrúa, 1988, pp. 223-272.
- , “Influencia del derecho angloamericano en la protección procesal de los derechos humanos en América Latina”, en la misma obra mencionada en la referencia anterior, pp. 133-154.
- , “Justicia constitucional y régimen democrático en Iberoamérica”, en el mismo volumen mencionado en las dos referencias anteriores.

- , “La justicia constitucional en Iberoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México núm. 111, septiembre-diciembre de 1979, pp. 641-696 y reproducido en la obra que se ha señalado en las referencias anteriores, pp. 339-392.
- , “Setenta y cinco años de evolución del poder judicial en México”, *México, 75 años de revolución. Política II*, México, INEHRM-FCE, 1988, pp. 289-382.
- , “El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 269-364.
- , “El Ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos en México”, *Protección jurídica de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 217-223.
- , “Algunos aspectos de la influencia del constitucionalismo de los Estados Unidos en la protección de los derechos humanos en el ordenamiento mexicano”, en la obra mencionada en la referencia anterior, pp. 137-146.
- , “Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman”, *Memoria de El Colegio Nacional*, 1978, México, 1979, pp. 99-149, reproducido en el libro citado en las dos referencias anteriores, pp. 189-213.
- , “Legislación reciente sobre derechos humanos. Introducción del Ombudsman en el ordenamiento mexicano”, *El derecho mexicano hacia la modernidad*, México, Porrúa-UNAM, 1991, pp. 69-79.
- GARCÍA BELAÚNDE, Domingo, “Sobre la jurisdicción constitucional”, Quiroga León, Anibal (ed.), *Sobre la jurisdicción constitucional*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, 1990, pp. 25-64.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, 5a. ed., México, Porrúa, 1989.
- GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, México, Botas, 1946.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de los servidores públicos (1917-1983)”, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa-UNAM, 1984, pp. 71-107.
- , “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, *Anuario Jurídico*, XI, México, UNAM, 1984, pp. 459-489.
- HESSE, Konrad, *Escritos de derecho constitucional (selección)*, trad. de Pedro Cruz Villalón, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- JIMÉNEZ HUERTA, Mariano, “Delitos contra la libertad humana cometidos por los altos funcionarios”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 71, julio-diciembre de 1978, pp. 667-682.

- LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de derecho constitucional argentino y comparado*, 3a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1978, tomo III, pp. 615-725.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer la inconstitucionalidad de las leyes", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 15, julio-septiembre de 1942, pp. 246-253.
- NILSSON, Per-Erik, BARRERA GRAF, Jorge, y FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La Defensoría de los Derechos Universitarios y la institución el Ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 3a. ed. revisada por José Luis Soberanes, México, Porrúa, 1991, 2 vols.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1991.
- OVALLE FAVELA, José, "La Ley de Responsabilidades de 1979" en su *Estudios de derecho procesal*, México, UNAM, 1981, pp. 291-298.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 1a. ed., México, 1912; 2a, Madrid, s.f. (1917) y 3a. ed., México, Porrúa, 1956.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos", *Responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa-UNAM, 1984, pp. 109-129.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos", *Responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa-UNAM, 1984, pp. 131-143.
- STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, trad. de Javier Pérez Hoyo y Pedro Cruz Villalón, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, "La facultad de la Suprema Corte en materia electoral", *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, núm. 1, julio-septiembre de 1946, pp. 37-63.
- , *Leyes fundamentales de México (1808-1991)*, México, Porrúa, 1991.
- , *Derecho constitucional mexicano*, 25a. ed., México, Porrúa, 1991.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, trad. de Luis R. Cuéllar, México, FCE, 1957.
- VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Origen y devenir el Ombudsman (¿una institución enco-miable?)*, México, UNAM, 1988.