

CAPÍTULO INICIAL

MARCO CONCEPTUAL Y OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

I. MARCO CONCEPTUAL

El tema de investigación se centra en las “resoluciones judiciales federales y locales en materia constitucional”, las cuales se refieren a los instrumentos procesales de carácter vinculatorio (es decir, que obligan a las autoridades responsables a obedecerlas) que emiten los órganos judiciales constitucionales federales y locales en virtud de las demandas que, a causa de los conflictos constitucionales que surgen en ambos ámbitos, se promueven a través de los medios judiciales de control de la constitucionalidad, tanto federal como local.

A estos medios o mecanismos de control se les conoce como “garantías constitucionales”,¹ las cuales, de acuerdo con la Constitución federal vigente y en opinión de Héctor Fix-Zamudio,² corresponden a las nueve

¹ Dicho concepto no debe ser confundido con el de “garantías individuales”, pues aunque forma parte del aludido concepto de garantías constitucionales, este último ha evolucionado considerablemente hasta el grado de comprender los medios jurídicos de naturaleza meramente procesal, mencionados aquí. Para una exposición detallada tanto del desarrollo histórico del concepto de garantías constitucionales como de los instrumentos procesales que lo conforman, véase Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 57-66 y 177-356.

² *Ibidem*, pp. 12 y 178. En el mismo sentido, Morales Paulín, Carlos Axel, *Justicia constitucional*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa, 2002, pp. 2 y ss. Aunque no considera a *la responsabilidad patrimonial del Estado* como medio de control constitucional, Francisco Acuña Méndez está de acuerdo con los ocho restantes medios que expone Fix-Zamudio, según lo afirma aquel autor en *La controversia constitucional en México*, pról. de Carlos Arellano García, México, Porrúa, 2004, pp. 46-71. Contrariamente a la opinión de Fix-Zamudio, un sector de la doctrina considera que el término “justicia constitucional” se limita al análisis de “la totalidad de la actividad judicial de aplicación

siguientes: *el juicio de amparo, las controversias constitucionales, la acción abstracta de inconstitucionalidad, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional electoral, el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los organismos no jurisdiccionales autónomos protectores de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del ombudsman, el juicio político y la responsabilidad patrimonial del Estado* directa y objetiva.

Los mecanismos procesales señalados, a su vez, configuran o hacen funcionar lo que se ha denominado la “justicia constitucional”,³ la cual se refiere al análisis tanto de la actividad no jurisdiccional de algunas instituciones como de la función jurisdiccional constitucional de los tribunales para resolver conflictos propiamente constitucionales,⁴ con la finalidad de restablecer el orden constitucional cuando éste ha sido violado

de la Constitución”, es decir, no incluye la actividad de aplicación de la norma fundamental por parte de otros poderes diversos al Judicial, y menos aun de los organismos protectores de derechos humanos. *Cfr.* Aragón Reyes, Manuel, “La justicia constitucional en el siglo XX. Balance y perspectivas en el umbral del siglo XXI”, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 166 y ss. En el mismo sentido, se aduce que la “justicia constitucional mexicana” la llevan a cabo los órganos judiciales constitucionales a través de la actividad de control de la constitucionalidad, mediante los distintos procesos de control existentes, de los cuales no se incluye —aunque lo lleve a cabo un órgano judicial constitucional— el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que éste sencillamente se considera como otra función más de dicho órgano. Cossío Díaz, José Ramón, “La justicia constitucional en México”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 221, 236 y 256. Otro sector de la doctrina discrepa de la opinión de Héctor Fix-Zamudio, al afirmar que la justicia constitucional mexicana únicamente la conforman el amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, el juicio político, el *Ombudsman* y, además agrega, los “páneles del tratado de libre comercio”. *Cfr.* Orozco Gómez, Miguel, *Procedimientos constitucionales: controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Porrúa, 2004, p. 9.

³ Sobre los argumentos que legitiman el funcionamiento de la justicia constitucional, véase Castro Lozano, Juan de Dios, *La justicia constitucional y la interpretación de la Constitución en México*, UNAM, Facultad de Derecho, 2002, p. 14.

⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, *cit.*, nota 1, p. 68.

por un órgano de autoridad política,⁵ perteneciente, por lo general, a los ámbitos Ejecutivo y Legislativo.⁶

Ahora bien, los conceptos de aquellos mecanismos de control de la constitucionalidad federal, con excepción de los últimos cuatro,⁷ serán

⁵ Soberanes Fernández, José Luis, “Garantías individuales”, *Diccionario jurídico mexicano*, t. D-H, 10a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 1512 y 1513.

⁶ El exceso de facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo —y otros factores— ha contribuido al surgimiento del sistema de la justicia constitucional en el mundo, sistema del que México ha adoptado algunas de sus características. Al respecto, véase Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado)*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1987, pp. 313 y ss. Sobre los antecedentes y evolución históricos de la justicia constitucional en el mundo véase Fromont, Michel, *La justice constitutionnelle dans le monde*, París, Dalloz, 1996.

⁷ Lamentablemente, el análisis respectivo en la presente obra no incluirá los últimos cuatro medios de control de la constitucionalidad (*procedimiento investigativo de la Corte, organismos protectores de derechos humanos, juicio político, y responsabilidad del Estado*), debido a que, como se explicará más adelante, no son parte del objeto de estudio de este trabajo, en razón de las siguientes dos causas fundamentales —que ciertamente limitarían el análisis uniforme y propósito general del mismo—: 1) porque las “resoluciones” a través de estos cuatro instrumentos de control no contribuyen (por lo menos directamente) a restablecer el orden constitucional violado, y o 2) porque éstos no han mostrado eficacia real. No obstante la precisión anterior —en cuanto a la exclusión del análisis de dichos medios—, sólo con fines informativos, nos permitimos exponer algunos breves datos en torno a cada uno de estos cuatro medios de control. Primeramente, el procedimiento o, mejor dicho, *la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (artículo 97, párrafos 2o. y 3o. de la Constitución) es una garantía constitucional de índole judicial, ya que la ejecuta un órgano de esta naturaleza; sin embargo, el resultado que se emite no configura una resolución jurisdiccional, en razón de que aquélla sólo es una función de investigación sin ninguna atribución de decisión. Carpizo, Jorge, “Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia”, *Diccionario jurídico mexicano*, t. D-H, *cit.*, nota 5, pp. 1408 y 1409. Algunos asuntos investigados por la Suprema Corte han sido los casos “León”, “Aguas Blancas” y, recientemente, en el año 2008, el caso de la periodista poblana Lydia María Cacho Ribeiro. Sobre este tema y casos, entre otras publicaciones, consúltese la obra *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los casos León y Aguas Blancas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, especialmente las pp. 31-62. Al final de esta obra, además, véase el índice de los 25 criterios que, hasta el año 2003 había emitido el alto tribunal en torno a dicha facultad de investigación. Sobre el “caso Lydia Cacho” véanse algunos detalles del mismo en la página electrónica de la Corte: <http://www.scjn.gob.mx>. También, sobre dicha facultad, véase el libro de Allier Campuzano, Jaime, *Facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de violaciones graves a garantías individuales*, México, Porrúa, 2005, especialmente el capítulo segundo (pp. 5-22). En el mismo sentido, resultan informativos los artículos recopilados en

definidos en el presente capítulo. El análisis cuantitativo de las resoluciones que se han emitido en virtud de las demandas interpuestas a través de dichos medios de control se ofrecerá en los correspondientes capítulos.

Respecto a las resoluciones judiciales locales en materia constitucional, se precisa lo siguiente: los medios judiciales de control de la constitucionalidad local a través de los cuales se han promovido las demandas

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. II, pp. 1225-1317. En cuanto a *los organismos mexicanos inspirados en la figura sueca del ombudsman* (el organismo nacional establecido en el artículo 102, apartado B de la Constitución; y los organismos de las entidades federativas, en sus correspondientes normatividades), Héctor Fix-Zamudio comenta que “la eficacia de una Comisión de Derechos Humanos no depende del número de recomendaciones, sino del éxito en lograr la solución de las quejas que se le presentan, inclusive por medios preventivos, que son los más frecuentes”, citado en el prólogo a la obra de Sandoval Vargas, Graciela y Corzo Sosa, Edgar, *Criterios jurídicos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-2005)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. XXVIII. Otra obra ilustrativa del tema puede ser la de Natarén Nandayapa, Carlos Faustino, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005, especialmente los capítulos segundo y tercero (pp. 75-143). También parecen aleccionadores los artículos recopilados en Ferrer Mac-Gregor, *Derecho procesal...*, citado en esta nota, pp. 1415-1469. Cabe señalar que de los 33 organismos mexicanos de protección de derechos humanos (la CNDH y los 32 organismos correspondientes a cada entidad federativa), seis no publican en sus páginas electrónicas las recomendaciones que emiten (Baja California Sur, Campeche, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas). Reconocimiento especial merecen los organismos protectores que, aparte de publicar dichas recomendaciones, también publican el seguimiento que le dan a éstas hasta que la autoridad responsable las acata, concretándose la eficacia de las mismas (las comisiones que siguen este patrón son las correspondientes al Distrito Federal, Hidalgo, Michoacán, Nayarit y Nuevo León). Véase al respecto las páginas electrónicas de los 32 organismos de protección de derechos humanos, a través del vínculo localizado en la página electrónica <http://www.cndh.org.mx> (los datos anteriores se obtuvieron mediante consulta realizada en ésta el mes de agosto de 2008). Respecto al *juicio político* (artículo 110 de la Constitución), se le refiere como un procedimiento para deslindar responsabilidad política a una autoridad de carácter público, el cual, aunque es materialmente jurisdiccional, lo realiza un órgano de índole política. González Oropeza, Manuel, “Juicio político”, *Diccionario jurídico...*, t. I-O, cit., nota 5, p. 1867. Al respecto, entre otras obras, véase las de Pazos Chávez, Jorge Humberto, *El poder de la discrecionalidad. Juicio político*, México, s. e., 2005, y de Esparza Frausto, Abelardo, *El juicio político*, Zacatecas, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2001. Asimismo, resultan informativos los artículos recopilados en Ferrer Mac-Gregor, *Derecho procesal...*, *ibidem*, pp. 1319-1413. En cuanto a este tema, la titular de la Unidad de Enlace de Acceso a la Información Pública del Senado —órgano en-

que han producido dichas resoluciones, son el llamado “amparo local”,⁸ “la controversia constitucional”,⁹ “la acción de inconstitucionalidad”,¹⁰ la “cuestión de inconstitucionalidad”¹¹ y la “acción por omisión legislati-

cargado de recabar y concentrar la información derivada de los distintos procedimientos llevados a cabo en el Congreso federal— nos ha comentado que sí se han iniciado juicios políticos; sin embargo, ninguno ha concluido, es decir, el instrumento de control constitucional no ha mostrado eficacia real. Finalmente, la *responsabilidad patrimonial del Estado*, según el artículo 113 Constitución, se refiere a la imputada a éste “por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause a los bienes o derechos de los particulares, (la cual) será objetiva y directa”. Debido a esto, “los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”. Sobre este tema, consúltese a Castro Estrada, Álvaro, *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa, 2005, especialmente las pp. 257-297, relativas a la propuesta legislativa que el autor formula en torno a dicha garantía. También, al respecto, aunque con una perspectiva más amplia, véase el libro coordinado y editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, especialmente las pp. 35-102.

⁸ Lo hemos denominado “amparo local” debido a que guarda similitudes con el juicio de amparo federal y porque este instrumento local varía su denominación de acuerdo como la designa la normatividad de cada estado donde existe dicho medio de control; por ejemplo, en las disposiciones constitucional y legales de Tlaxcala se le denomina “juicio de protección constitucional”, y en las respectivas normas del estado de Veracruz se le identifica como “juicio de protección de los derechos humanos”. En cuanto al *amparo local* establecido en esta última entidad federativa, véase González Rebollo, Haydée, “Los juicios de protección de derechos humanos en Veracruz. Análisis de los problemas en la resolución de casos presentados en el 2003”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 905-910.

⁹ La controversia constitucional, aunque generalmente es conocida así, la normativa del estado de Guanajuato la denomina “controversia legal”. Para abundar sobre el tema de las controversias constitucionales en general, véase, entre otras obras, las de Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, México, Porrúa, 2000, y *La improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C., 2002.

¹⁰ Respecto a esta temática en general, entre otras obras, véase la de Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

¹¹ Sobre este tema en general, aunque con un enfoque principal en el ordenamiento español, entre otras obras, véase la de Corzo Sosa, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

va”.¹² De estos cinco instrumentos de control únicamente serán definidos los últimos dos, debido a que los primeros tres instrumentos (el amparo, la controversia y la acción) guardan una relativa similitud conceptual con tres instrumentos de carácter federal. El análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales locales en materia constitucional se expondrá en los capítulos relativos a los medios judiciales de control de la constitucionalidad local a través de los cuales se emitieron dichas resoluciones.

Cabe señalar que algunos de estos medios de control de la constitucionalidad local ya habían existido en el pasado remoto;¹³ sin embargo, no es sino a partir del año 2000¹⁴ cuando se implementan dichos instrumentos procesales (o mejor dicho, “garantías constitucionales locales”), de

¹² En torno a esta temática en general, entre otras obras, véase las de Báez Silva, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002, y Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

¹³ En siglos pasados ya habían existido entidades federativas que contemplaban en sus Constituciones diversos medios de control constitucional, por ejemplo, Veracruz (en la del 3 de junio de 1825), Yucatán (en la del 31 de marzo de 1840), Tabasco (en la del 15 de septiembre de 1857), Chihuahua (en la del 31 de mayo de 1858) y Morelos (en la del 15 de diciembre de 1878). *Cfr.* González Oropeza, Manuel, “El control constitucional en las entidades federativas”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, nota 8, pp. 398-403.

Sobre la perspectiva de las entidades federativas en las que sus tribunales locales aún no cuentan con instrumentos de control constitucional (12 en total: Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Yucatán), véase las reflexiones del magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Juan Luis González Alcántara y Carrancá: “Perspectivas de las entidades federativas sin control constitucional”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, nota 8, pp. 887-904.

¹⁴ En años previos al 2000 algunos estados ya habían establecido en su normatividad varios instrumentos de control constitucional; sin embargo, la práctica de éstos fue casi nula. No es sino a partir de la víspera del siglo XXI cuando se comienza a observar, de manera más frecuente e importante, la aplicación de dichos instrumentos. Es en ese sentido por lo que se señala que en el año 2000, a través de la reforma a la Constitución de Veracruz, se restablece la justicia constitucional local. Al respecto véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “La nueva sala constitucional en el estado de Veracruz”, *Revista Peruana de Derecho*, Lima, año 4, núm. 6, enero-junio de 2003; así como Astudillo Reyes, César Iván, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 59-118.

manera más “completa”, configurando la llamada “justicia constitucional local”.¹⁵ La “restablecida” *justicia constitucional local* ha sido posible mediante las diversas reformas que han realizado a sus Constituciones 20 de las 32 entidades federativas mexicanas¹⁶ (Campeche, Chiapas,¹⁷ Chihuahua,¹⁸ Coahuila,¹⁹ Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero,²⁰ Hi-

¹⁵ A la justicia constitucional local o, mejor dicho, al “derecho procesal constitucional local” —que es la disciplina de donde proviene y se analiza aquella figura— se le ha denominado tal en virtud de la instrumentalización de diversos medios jurisdiccionales de tutela, preservación, interpretación y aplicación directa de la norma constitucional de las entidades federativas. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. 204.

¹⁶ Las reformas constitucionales que en cada estado establecieron (o complementaron, donde ya existían) los diversos mecanismos de control constitucional local, fueron publicadas en sus respectivos periódicos oficiales de las fechas siguientes: Campeche (2 de febrero de 2001), Chiapas (5 de noviembre de 2004), Chihuahua (1o. de octubre de 1994), Coahuila (21 de junio de 2005), Colima (30 de septiembre de 2000), Durango (26 de noviembre de 2000), Guanajuato (20 de marzo de 2001), Guerrero (27 de julio de 2004), Hidalgo (26 de febrero de 2001), México (12 de julio de 2004), Morelos (16 de noviembre de 1930), Nuevo León (9 de junio de 2004), Oaxaca (8 de diciembre de 2000), Querétaro (15 de septiembre de 2000), Quintana Roo (24 de octubre de 2003), Sinaloa (27 de enero de 1984), Tabasco (25 de julio de 2001), Tlaxcala (3 de febrero de 2000) y Zacatecas (1o. de agosto de 2001).

¹⁷ Al respecto, véase Sierra Sánchez, Luis Alfredo, “La justicia constitucional en el estado de Chiapas. (Descripción de los medios de control constitucional adoptados en 2002)”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, nota 8, pp. 1043-1051.

¹⁸ Sobre el recurso de queja (instrumento para acceder a la protección que ofrece un “amparo local” y a la resolución de una “controversia constitucional”), véase Aguilar Luján, Jorge Alberto, “Pasado, presente y futuro del recurso de queja en Chihuahua. (Análisis y práctica del artículo 200 de la Constitución de Chihuahua)”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, nota , pp. 751-756.

¹⁹ Tocante al tema, véase Ríos Vega, Efrén, “La justicia constitucional en Coahuila”, *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, 3a. época, año VI, núm. 78, diciembre de 2001, pp. 46-58.

²⁰ Al respecto, véase Hernández Martínez, Julio César, “La reforma del Poder Judicial del Estado de Guerrero”, pp. 59-74; Pano Arciniega, Rigoberto, “Modernización del Poder Judicial del Estado de Guerrero”, ambos en *Estudios sobre la administración de justicia en Guerrero*, Chilpancingo, El Colegio de Guerrero, A. C., 2001, pp. 149-158, y Cienfuegos Salgado, David, “La justicia constitucional en Guerrero”, *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, 3a. época, año IX, núm. 119, mayo de 2005, pp. 10-32.

dalgo, México,²¹ Morelos, Nuevo León,²² Oaxaca, Querétaro,²³ Quintana Roo,²⁴ Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala,²⁵ Veracruz²⁶ y Zacatecas).

Pues bien, sin más abundamiento y siguiendo con la tarea conceptual que nos ocupa en este apartado, nos referiremos ahora al medio de control constitucional mexicano por excelencia, llamado “juicio de amparo”, definido técnicamente como el medio de impugnación “que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva”.²⁷

Por su parte, *el juicio de amparo*, de acuerdo con sus funciones, se divide en dos sectores, llamados comúnmente “amparo directo” y “amparo indirecto”. *El amparo directo* es el instrumento jurídico mexicano más importante (en cuanto a dimensión, alcance, trascendencia, etcétera) para defender los derechos fundamentales en nuestro país, definido técnicamente como el medio de impugnación contra las sentencias o resoluciones definitivas de los tribunales u órganos jurisdiccionales locales y federales, el cual se interponía, de 1869 a 1917, ante los juzgados de distrito

²¹ Respecto al tema, véase Benítez Treviño, Víctor Humberto, *La sala constitucional del Estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

²² Al respecto, véase Arenas Bátiz, Carlos Emilio, “Control de la constitucionalidad local en el estado de Nuevo León (Las razones de un modelo prudente)”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, nota 8, pp. 757-779.

²³ En lo relativa al tema, véase Vado Grajales, Luis Octavio, “Las atribuciones constitucionales del pleno del Tribunal Superior de Justicia de Querétaro”, *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, 3a. época, año VI, núm. 79, enero de 2002, pp. 39-45, y León Hernández, Marco Antonio, “Reforma integral al Poder Judicial del Estado de Querétaro”, *Ivris-dictio*, Querétaro, 4a. época, año IX, mayo de 2005.

²⁴ Al respecto, véase Ávila Fernández, José Manuel, “La justicia constitucional en Quintana Roo”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, nota 8, pp. 781-787.

²⁵ Sobre el tema, véase Camarillo López, Verónica Alma Yolanda, “El control constitucional en una entidad federativa con gobierno dividido (Diagnóstico de la reforma integral de Tlaxcala sobre la justicia constitucional)”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, nota 8, pp. 797-823.

²⁶ Al respecto, véase Ferrer Mac-Gregor, “La nueva sala constitucional en el estado de Veracruz”, *Revista Peruana de Derecho*, Lima, año 4, núm. 6, enero-junio de 2003.

²⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, “Amparo”, *Enciclopedia jurídica latinoamericana*, t. I: A-B, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 353.

(e indirectamente, como recurso, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación), de 1917 a 1950 ante la Suprema Corte, y actualmente —desde 1951— se interpone ante los tribunales colegiados de circuito (y excepcionalmente ante la propia Corte).²⁸

En términos generales, y de acuerdo con los artículos 107, fracción III, incisos *b* y *c* de la Constitución federal; 114, 115 y 158 de la Ley de Amparo, *el amparo indirecto* se refiere a la acción constitucional que se ejerce ante un juez de distrito (o en el caso del artículo 29, fracción I, de la Ley de Amparo, ante un magistrado unitario de circuito) en contra de los actos de autoridad que no sean sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio.

Las denominadas “controversias constitucionales” son las controversias jurídicas que en virtud del sistema político constitucional mexicano pueden manifestarse entre distintas esferas normativas o diversos órganos correspondientes a ámbitos diferentes o pertenecientes a un mismo orden,²⁹ las cuales resuelve en única instancia el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En términos generales, las llamadas “acciones de inconstitucionalidad” se refieren a los instrumentos de impugnación federal, que con sustento en la fracción II del artículo 105 de la Constitución nacional sirven para plantear la posible contradicción entre una norma de índole general (leyes federales o locales, o tratados internacionales) y la propia Constitución.³⁰

De acuerdo con el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el denominado “juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano” es el instrumento procesal con que cuenta el ciudadano para combatir actos de la autoridad electoral que vulneren sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

²⁸ Bustillos, Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, present. Héctor Fix-Fierro, pról. Héctor Fix-Zamudio, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 1.

²⁹ Fix-Fierro, Héctor, “Controversias constitucionales”, *Enciclopedia jurídica...*, t. III: *Concur-Custo*, cit., nota 27, p. 344.

³⁰ Fix-Fierro, Héctor, “Acciones de inconstitucionalidad”, *Enciclopedia jurídica...*, t. I: *A-B*, cit., nota 27, p. 104.

El llamado “juicio de revisión constitucional electoral” consiste en el instrumento procesal que tiene la finalidad de impugnar la posible inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas, cuando exista violación directa a la Constitución federal.³¹

Se conoce como “cuestión de inconstitucionalidad” a la petición o “pretensión judicial” que realiza un juzgador o tribunal local cuando le surge duda sobre la constitucionalidad de la normatividad que debe o quiere aplicar en un proceso llevado a cabo por aquél, petición que plantea ante el órgano de control de constitucionalidad con el fin de que resuelva sobre el sentido en que dicha normatividad debe ser aplicada en tal proceso. Lo cual significa que dicho órgano constitucional, al momento de admitir la cuestión de inconstitucionalidad, “se desvincula de la controversia concreta en la cual ha surgido, y si pronuncia una sentencia estimatoria sus efectos son generales o *erga omnes*, lo que implica la invalidez de las normas respectivas”.³²

Las llamadas acciones por omisión legislativa se refieren a las acciones que se promueven cuando el legislador, obligado por una norma de índole constitucional, omite legislar sobre una norma de la misma naturaleza, pero de eficacia limitada.³³

Finalmente, debido a la relativa similitud nominal de algunos de los medios de control federal con los de control local, en el presente trabajo, para efectos de diferenciación, cada uno de estos instrumentos será referido con el nombre que se le conoce comúnmente, añadiéndoles los distintivos “federal(es)” y “local(es)”, de acuerdo con su ámbito de pertenencia.

II. OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

Las observaciones metodológicas que se exponen a continuación versan sobre las siguientes particularidades: *el objeto de estudio, las fuentes*

³¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa...*, *cit.*, nota 1, p. 315.

³² Fix-Zamudio, Héctor, “El derecho procesal constitucional de las entidades federativas”, *Estudio de la defensa...*, *cit.*, nota 1, p. 405.

³³ Este sector de la doctrina se inclina por conceptualizar a *la acción por omisión legislativa* simplemente como “inconstitucionalidad por omisión”. *Cfr.* Báez Silva, Carlos, “Una definición del concepto «inconstitucionalidad por omisión»”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 8, pp. 39 y 47.

de información del objeto de estudio, la delimitación temporal del objeto de estudio, las precisiones sobre la elaboración de la base de datos estadística del objeto de estudio, las precisiones de los elementos utilizados para el análisis cuantitativo, así como la estructura y objetivos de la investigación.

1. Objeto de estudio

El objeto de estudio son *las resoluciones judiciales federales y locales en materia constitucional* (de aquí en adelante nos referiremos a ellas sólo como “resoluciones”), emitidas por órganos judiciales constitucionales federales y locales como consecuencia de las demandas promovidas a través de los siguientes medios judiciales de control de la constitucionalidad federal y local:³⁴ el JA (AD y AI), las CCF, las AIF, los JPDPEC, los JRCE, el AL, las CCL, las AIL, las CIL y las AOLL.

2. Fuentes de información

Los datos sobre las resoluciones se obtuvieron de las estadísticas judiciales de la SCJN, del TEPJF, del CJF y de los TSJ de los estados de Chiapas, Coahuila, Guanajuato, México, Tlaxcala y Veracruz, así como los expedientes de las resoluciones en AD, emitidas por TCC del primer circuito judicial federal. Los medios utilizados para la obtención de los datos sobre las resoluciones se precisan a continuación.

Para la obtención de los datos sobre las resoluciones en AD se consultaron los *informes de labores* del PJJ, correspondientes al periodo 1995-2007 y, como ya se adelantó, los expedientes de las resoluciones en AD, emitidas en el periodo 2001-2005 por TCC del primer circuito judicial federal; para las resoluciones en AI se consultó la página electrónica

³⁴ En cuanto al ámbito federal se refiere, y tal y como se mencionó arriba, los medios de control constitucional (o mejor dicho las garantías constitucionales) establecidos en la Constitución federal vigente incluyen *el juicio político, el procedimiento de investigación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (el procedimiento para que emitan recomendaciones), *los organismos autónomos de protección de los derechos humanos* (ombudsman) y *la responsabilidad patrimonial del Estado*. No obstante, las “resoluciones”, a través de estos cuatro medios de control no serán objetos de estudio en el presente trabajo, debido a que no cumplen con los requisitos establecidos precisamente para poder ser “objetos de estudio”.

del CJF (<http://www.cjf.gob.mx>); para las resoluciones en las CCF y AIF se analizaron los textos resumidos de la totalidad de los expedientes, los cuales nos fueron proporcionados por la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN; para las resoluciones en los JPDPEC y JRCE se consultó la página electrónica del TEPJF (<http://www.trife.gob.mx>); para las resoluciones en los medios judiciales de control constitucional local (el AL, las CCL, las AIL, las CIL y las AOLL) se analizaron los textos completos de la totalidad de las resoluciones, los cuales nos fueron proporcionados por las secretarías generales de acuerdo de los TSJ pertenecientes a los estados de Chiapas, Coahuila, Guanajuato, México, Tlaxcala y Veracruz.

3. Delimitación temporal del objeto de estudio

Los periodos que abarcan la base de datos de las resoluciones y el análisis cuantitativo de las mismas son los siguientes.

Las resoluciones en AD (1995-2007); las resoluciones en AI (2003-2007); las resoluciones en las CCF (1995-2007); las resoluciones en las AIF (1995-2007); las resoluciones en los JPDPEC y los JRCE (1996-2007) y las resoluciones en los medios judiciales de control constitucional local (2003-2007).

Como se observa, tres de los periodos señalados abarcan desde el año 1995³⁵ hasta el 2007, mientras que los restantes periodos son distintos. La no uniformidad de éstos (en el caso de las resoluciones en AI, en los

³⁵ Se seleccionó el año de 1995 en razón de que es el año en que, a través de la reforma constitucional de 1994-1995, se “consolida” la justicia constitucional federal, principalmente porque se transforma a la SCJN en un tribunal constitucional, mediante el otorgamiento de facultades para conocer, entre otras cosas, de las CCF y de las AIF. Asimismo, a través de dichas reformas se establece el TEPJF, al cual se le otorga competencia para conocer, entre otras cosas, de los JPDPEC y de los JRCE. Sin embargo, cabe señalar que este proceso de transformación de la justicia constitucional federal se inicia con la reforma constitucional de 1987-1988, en virtud de la cual se empiezan a quitar a la SCJN facultades para conocer de cuestiones de legalidad, con el fin de que atienda únicamente cuestiones de constitucionalidad.

Por otro lado, la justicia constitucional local, como ya se señaló arriba, se “restablece” a partir del año 2000; no obstante, las primeras resoluciones que se emiten a través de los correspondientes medios judiciales de control de la constitucionalidad local son a partir del año 2003.

JPDPEC, en los JRCE y en los medios judiciales de control constitucional local) obedece a que las fuentes de información consultadas no contienen los respectivos datos de años previos a los expuestos en este trabajo.

4. Base de datos estadística

Las precisiones sobre la elaboración de la base de datos general se señalan a continuación:

En el caso de *las resoluciones en AD* se elaboraron dos bases de datos. En la primera, de carácter general, se capturó la totalidad de las cifras del AD ante la SCJN y TCC bajo los siguientes cuatro rubros o variables: “existencia anterior”, “ingreso”, “egreso” y “quedan”. Estos rubros obedecen a los criterios estadísticos establecidos por el PJF, los cuales se definen a continuación:

Existencia anterior: el número de AD pendientes de resolver al inicio de “un año judicial” (el cual abarca generalmente del 1o. de diciembre al 30 de noviembre del año posterior inmediato);

Ingreso: los AD que entran en un año judicial;

Egreso o despacho: los AD que son *resueltos* en un año judicial;

Quedan: los AD que no se resolvieron en el año judicial, es decir, los AD *pendientes de resolver*; por tanto, este rubro *queda*, para el próximo año inmediato, se convierte en *existencia anterior*.

La segunda base de datos del AD es producto del análisis detallado de una muestra no representativa de expedientes de AD, los cuales corresponden a 100 AD resueltos por diversos TC del primer circuito (que corresponde al Distrito Federal) durante el periodo 2001-2005. Dichos AD se derivan únicamente de la impugnación de resoluciones definitivas locales en materias civil, penal, administrativa y laboral (25 resoluciones de cada materia). En esta segunda base de datos se capturó la información bajo las variables siguientes: “órgano de origen”, “partes procesales”, “conceptos de violación”, “amparos de rebote”, “duraciones procesales”, “sentidos de las resoluciones”, “votación de los magistrados en las resoluciones” y “revisión ante la SCJN”.

Respecto a la base de datos de *las resoluciones en las CCF*, se capturó la información derivada del resumen del texto de las mismas, de acuerdo con las siguientes variables: “entidad federativa (o, en su caso, la Federa-

ción) involucrada”, “partes procesales”, “acto reclamado”, “sentido de las resoluciones” y “duración procesal”.

El contenido de estas variables se especifica a continuación: en el rubro de “partes procesales” (promovente y demandada) se hace referencia únicamente a los poderes públicos (federales y locales) a los que pertenecen o representan ambas partes. Los casos en que las partes procesales pertenezcan o representen a los mismos poderes públicos se entenderá que cada uno de ellos forma parte de una fracción de dicho(s) poder(es). Por lo que respecta al (los) acto(s) reclamado(s), se señalan como tales a la “normatividad” y al “acuerdo”, los cuales pueden ser de carácter federal, estatal o municipal. La “normatividad” se refiere a la promulgación y aplicación de todo el cuerpo normativo o parte del mismo, como pueden ser algunos de los preceptos de las Constituciones (federal y locales), leyes, códigos, reglamentos, normas estatutarias, decretos, etcétera. En lo que corresponde al “acuerdo”, se incluyen en éste a los propios acuerdos en sentido estricto, así como a los oficios, órdenes, comunicaciones, pliegos, escritos, convenios, dictámenes, títulos de concesión, resoluciones, etcétera. En cuanto al rubro “sentido de las resoluciones”, con la intención de facilitar la captura de la información, se optó por señalar la primera declaración que sobre el acto reclamado emitió el órgano resolutor con relación a la parte promovente. Finalmente, la “duración procesal” o “duración del juicio” se toma en cuenta a partir de la fecha en que el asunto es turnado al ministro instructor —que es la fecha en que regularmente se admite la demanda— hasta el día en que se dicta la resolución de fondo. La forma del cálculo anterior se realiza de tal manera debido a que desafortunadamente no conocemos la fecha exacta en que la parte promovente interpuso la demanda respectiva.

La base de datos de *las resoluciones en las AIF* se realizó con la misma metodología que en las CCF, exceptuando únicamente la variable “tipo de acto reclamado”, la cual no se incluyó entre éstas en razón de que, en general, todos los actos reclamados que se impugnan se refieren a algún tipo de normatividad. Las precisiones sobre el contenido de estas variables también son similares a las de las resoluciones en las CCF.

Las bases de datos de *las resoluciones en los JPDPEC* y *JRCE* se elaboraron a través de dos muestras representativas de la totalidad de las resoluciones. La información de la primera de estas bases se capturó de acuerdo con las siguientes variables: “entidad federativa (o, en su caso, la Federación) involucrada”, “parte demandada”, “tipo de acto reclamado”,

“sentido de la resolución”, y “duración procesal”. En el caso de los JRCE se utilizaron las mismas variables que en los JPDPEC, sólo que con las siguientes dos excepciones: en los JRCE se añadió la variable “parte demandada” y se eliminó la variable “tipo de acto reclamado”. Estas excepciones obedecen a que en los JPDPEC la parte promovente siempre es la misma, a saber, un ciudadano, y en el caso de los JRCE los actos reclamados, en general, siempre son los mismos, es decir, resoluciones.

La última base de datos contiene la información sobre las resoluciones emitidas a través de los medios judiciales de control de la constitucionalidad local (AL, CCL, AIL, CIL y AOLL). Para la elaboración de esta base se tomaron en cuenta dos criterios: uno general (que abarca los datos sobre la totalidad de las resoluciones de dichos medios de control) y otro particular (que expone la información detallada sobre la totalidad del texto de las resoluciones, de acuerdo con cada uno de los medios de control de los cuales se derivan éstas).

En la parte general de la base de datos, como resumen de cada particular, se capturó la información de acuerdo con las variables de “entidad federativa”, “tipo de asunto” y “año y sentido de la resolución”. En cuanto a las resoluciones particulares, el acopio de los datos se hizo con base en las variables que caracterizan los aspectos formales y sustanciales de cada uno de los medios judiciales de control constitucional local.

En el caso de las resoluciones en AL, CCL, AIL y AOLL, en general se tomaron en cuenta las mismas variables, a saber: “entidad federativa”, “partes procesales”, “duraciones procesales”, “conceptos de violación”, “acto reclamado” y “sentido de la resolución”. Las variables utilizadas en las resoluciones emitidas en las CIL fueron relativamente distintas que las anteriores, en el sentido de que por la naturaleza de este medio de control no existe una litis entre dos partes, sino que sólo se limita a un procedimiento de solicitud o petición que realiza un juzgador cuando tiene dudas para resolver. Por tanto, las variables fueron las siguientes: “entidad federativa”, “juzgador u órgano jurisdiccional (peticionario)”, “duraciones procesales”, “normativa que dio origen a la CIL” y “sentido de la resolución”.

5. Análisis cuantitativo

Las precisiones de los elementos utilizados para el análisis cuantitativo de las resoluciones son las siguientes.

En el caso de las resoluciones en AD, se realizó un análisis estadístico general de las resoluciones emitidas por la SCJN y TCC, en el cual se expusieron las cifras del “despacho” (es decir, “egreso” o AD resueltos), tanto de modo global como desglosado (por materias), y de “las resoluciones en AD con respecto de las resoluciones en los restantes juicios y procedimientos federales emitidas por la SCJN y TCC”. En cuanto al análisis del texto de las resoluciones en AD, las precisiones quedaron señaladas en el apartado 4.

Respecto a las resoluciones en AI, se elaboró un análisis estadístico general de las resoluciones emitidas por los JD y TUC, en el cual se expusieron las cifras del “despacho”, “sentido de las resoluciones” y “las resoluciones en AI con respecto de las resoluciones en los restantes juicios y procedimientos federales emitidas por los JD y TUC”.

En lo que corresponde a las resoluciones en CCF, se hizo un análisis estadístico general que mostró las cifras del “despacho” y “las resoluciones en CCF con respecto de las resoluciones en los restantes juicios y procedimientos federales emitidas por la SCJN”. Se elaboró además un análisis detallado sólo de las resoluciones de fondo (las que se conceden o niegan), debido a que muchos de los textos de las resoluciones en CCF no emitidas de fondo que consultamos eran poco claros y completos, lo cual ciertamente implicaría la uniformidad del análisis. Las especificaciones sobre los rubros analizados en las resoluciones de fondo ya se señalaron arriba.

Tocante al análisis cuantitativo de las resoluciones en AIF, se siguió relativamente la misma metodología aplicada al análisis de las resoluciones en CCF. También las particularidades sobre los rubros analizados fueron prácticamente similares a los precisados en las CCF, con excepción de las que se indicaron arriba.

Para el análisis de las resoluciones en JPDPEC y JRCE, observando los matices propios de cada medio de control, se continuó con el mismo formato aplicado en las CCF y AIF. Asimismo, las especificaciones sobre los rubros analizados ya quedaron precisados en el apartado 4.

En el caso de las resoluciones en los medios judiciales de control de la constitucionalidad local, por la reducida cantidad de éstas nos permitimos efectuar un análisis detallado de todos los textos de las resoluciones, el cual incluyó una descripción pormenorizada del panorama normativo de los estados donde se emitieron dichas resoluciones, así como las ca-

racterísticas específicas de las mismas. Cabe señalar que, al igual que en los casos de las CCF y AIF, se optó por analizar sólo las resoluciones de fondo, debido a causas similares que se observaron en torno a las resoluciones en estos dos medios federales, en el sentido de que los textos de las resoluciones constitucionales locales no emitidas de fondo eran poco claros y completos.

6. Estructura y objetivos de la investigación

El presente trabajo, además de los capítulos inicial y final, está conformado por diez capítulos, los cuales se dividen en dos partes de cinco capítulos cada una. La primera parte aborda el análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales federales en materia constitucional. La segunda parte contiene el análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales locales en materia constitucional.

El propósito principal de esta investigación es ofrecer, por primera vez, una descripción y un análisis general del funcionamiento de la justicia constitucional mexicana a través de las resoluciones que en su esfera se emiten. Asimismo, tiene el objetivo de servir como una herramienta cuantitativa para la elaboración o apoyo de otras investigaciones, así como para la implementación de políticas públicas en la materia.