

SIGNIFICADO ACTUAL DEL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO. I. *Introducción*. II. *Instrumentos de control constitucional en el texto original de la Constitución Federal de 1917*. A) *El juicio político*. III. B) *El procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia*. IV. C) *Las controversias constitucionales*. V. D) *El juicio de amparo*. VI. *El derecho procesal constitucional mexicano en la actualidad*. VII. *Las nuevas garantías constitucionales*. E) *La acción abstracta de inconstitucionalidad*. VIII. F) *El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos*. IX. G) *El juicio de revisión constitucional electoral*. X. H) *Las comisiones de derechos humanos (Ombudsman)*. XI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

1. En estas ocho décadas de evolución a partir del texto original de la Constitución Federal promulgada el 5 de febrero de 1917, el control constitucional en nuestro ordenamiento jurídico ha experimentado cambios sustanciales, por medio de los cuales se ha actualizado de manera paulatina, para llegar a un grado de adelanto similar al de las Cartas Fundamentales de otros países latinoamericanos, y si bien se avanzado de manera considerable, especialmente en los últimos años, es preciso seguir adelante para perfeccionar las instituciones que forman parte de lo que podemos denominar en la actualidad “derecho procesal constitucional mexicano.”

2. En efecto, como resultado de una evolución progresiva, en la Constitución Federal de 1917, que todavía está en vigencia con numerosas reformas, se consagraron cuatro instrumentos de control constitucional, es decir: a) el juicio político o de responsabilidad de los altos funcionarios; b) el procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia; c) las controversias constitucionales, y d) el juicio de amparo. La mayoría

de estas instituciones procesales provenían de la Carta Federal anterior de 5 de febrero de 1857, que con algunas variantes fueron incorporadas en el texto original de nuestra ley fundamental en vigor, con excepción del llamado procedimiento de investigación encomendado a nuestro más alto tribunal, que fue una creación original del Constituyente de Querétaro.¹

3. Además de varias modificaciones que se hicieron a los cuatro instrumentos anteriores, en años muy recientes se introdujeron otros nuevos, entre los cuales podemos citar e) la acción abstracta de inconstitucionalidad (1995); f) el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (1996); g) el juicio de revisión constitucional electoral (1996), y h) las comisiones de derechos humanos (*Ombudsman*) (1992). En tales condiciones, el control constitucional mexicano está formado por ocho garantías constitucionales, algunas de las cuales son muy recientes, por lo que se encuentran en una etapa inicial de aplicación. Aun cuando no es nada sencillo, haremos el intento de analizarlas muy brevemente, destacando la evolución de los primeros cuatro instrumentos iniciales hasta llegar a su situación actual.

II. INSTRUMENTOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

EN EL TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.

A) EL JUICIO POLÍTICO

4. Como señalamos anteriormente (ver *supra* párrafo 2), el Constituyente de Querétaro estableció cuatro garantías constitucionales en el texto de la Carta Federal de 1917, si bien en su mayor parte ya se habían establecido en la Constitución anterior de 1857, en el Constituyente de Querétaro se elaboraron con una concepción más moderna, aun cuando no siempre con la mejor técnica jurídica.

5. En primer lugar haremos una referencia suscita al *juicio político de responsabilidad de los altos funcionarios* consagrado en el título IV de la Constitución de 1917. El artículo 108 en su texto original señaló de manera limitativa a aquellos funcionarios que estaban dotados del llamado “fuero constitucional”,² es decir los protegidos por inmunidad relativa para su enjuiciamiento por parte de los tribunales ordinarios, en relación

1 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 107-121.

2 Cfr. González Bustamante, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, México, Botas, 1946.

con delitos que se califican del “orden común”, ya que se requería de previa autorización o “desafuero” por la Cámara de Diputados, en los términos del anterior artículo 109 de la propia ley suprema, pero que podían ser juzgados por el Congreso Federal, en ambas instancias, respecto de los llamados “delitos oficiales” (en realidad infracciones políticas) según el diverso artículo 111, también en su redacción primitiva.

6. Dichos funcionarios eran: el presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión; los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del despacho; el procurador general de la República; así como los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales. De los anteriores, tenían una situación peculiar, el presidente de la República, cuya responsabilidad se limitaba (y todavía se restringe) sólo a la traición a la patria y a los delitos graves del orden común. Esta restricción tiene por objeto, de acuerdo con los debates en el Constituyente de Querétaro, evitar que el jefe del Ejecutivo Federal quedara a merced del Congreso, el cual podría, al menos en teoría, obstaculizar sus actividades bajo la amenaza de enjuiciarlo por supuestos o reales delitos o faltas de carácter oficial.³ En cuanto a los gobernadores y diputados de las legislaturas de los estados, su responsabilidad se limitaba en el texto original del artículo 108 constitucional, a la violación de la Constitución y leyes federales, ya que las restantes infracciones políticas debían someterse a las propias legislaturas, según lo dispuesto por las Constituciones locales respectivamente, y así lo proponía expresamente un proyecto de reforma a dicho precepto fundamental elaborado en el año de 1947.

7. De acuerdo con el texto original del mencionado artículo 111 de la Constitución federal, el juicio político de responsabilidad se tramitaba en dos instancias. La primera se seguía ante la Cámara de Diputados, la que debía decidir, después de seguir un procedimiento contradictorio, si existía motivo de culpabilidad. Si tal era el caso, la propia Cámara debía llevar la acusación ante el Senado federal, el cual, a su vez, después de oír a las partes debía pronunciarse por mayoría absoluta de votos si considera-

3 Según el artículo 103 de la Carta Federal de 1857, además de las causas de responsabilidad mencionadas anteriormente, el presidente de la República era también responsable por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral. Cfr. entre otros, Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional mexicano*, 2ª. ed., México, Tipografía de Aguilar e hijos, 1902, pp. 355-358. Sobre los debates en el Constituyente de Querétaro, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª. ed., México, Cámara de Diputados, LV Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. X, pp. 712-718.

ba justificada dicha acusación. Dicha decisión, si era condenatoria, implicaba que el funcionario respectivo quedaba privado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro en determinado período, con independencia de otras responsabilidades en que hubiere incurrido. Según el mismo precepto fundamental, existía “acción popular” para denunciar las infracciones políticas, la que podía ejercitarse ante la Cámara de Diputados. Tratándose de delitos oficiales propiamente dichos, es decir, los cometidos por los funcionarios y empleados públicos con motivo y en el ejercicio de sus funciones y cuando éstos no estaban dotados de inmunidad constitucional, el enjuiciamiento se encomendaba a un jurado popular, similar al que se establece en el artículo 20, fracción VI de la misma Constitución federal, para los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación. Este último precepto se encuentra todavía en vigor, aun cuando sin aplicación práctica.

8. Por otra parte, de acuerdo con el citado artículo 111 constitucional, el llamado “fuero constitucional”, únicamente se otorgó a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en cambio, tanto en relación con los propios ministros como respecto de los restantes jueces y magistrados federales y del Distrito Federal se estableció una tramitación especial, que se inspiraba en el concepto de permanencia de los funcionarios judiciales del derecho constitucional norteamericano, en tanto mostraran “buena conducta”. El procedimiento especial para el enjuiciamiento de los funcionarios judiciales por “mala conducta” requería de una solicitud de destitución del presidente de la República (reforma de 20 de agosto de 1928), después de oír en privado al funcionario judicial respectivo, con el fin de apreciar en conciencia de la justificación de la acusación, que se calificaba como “confesión laica” (reforma de 21 de septiembre de 1944), y si el presidente consideraba que estaba comprobada la conducta indebida, turnaba el asunto a ambas Cámaras para que, con audiencia del propio funcionario acusado, decidieran sobre esta imputación.⁴

9. Este régimen fue modificado en las reformas constitucionales promulgadas en diciembre de 1982, ya que el citado artículo 111 anterior fue sustituido por el vigente artículo 110, que conserva los lineamientos del citado procedimiento de dos instancias, pero cambió sustancialmente el sistema de la inmunidad procesal, ya que sustituyó la enumeración de los

4 Cfr. Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982 (publicado antes de las reformas constitucionales de diciembre de ese año), pp. 313-498; García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, 5ª. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 776-818.

altos funcionarios señalados expresamente en el artículo 108 antes citado (ver *supra* párrafo 5) por el concepto mucho más amplio e indeterminado de “servidor público” dentro del cual se comprenden a “los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los empleados y funcionarios y, en general a *toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal*”. Dicho precepto fue modificado en aspectos secundarios en las posteriores reformas constitucionales de diciembre de 1994, para incluir en la lista de sujetos al juicio político a los consejeros de la Judicatura Federal y de las Judicaturas de los Estados y del Distrito Federal, y de agosto de 1996, para agregar en la lista a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, así como al consejero presidente y a los consejeros electorales del consejo general del Instituto Federal Electoral.

10. De manera inconsistente con los principios básicos del juicio político, el cual ha sido regulado en la mayoría de las legislaciones contemporáneas con el objeto de establecer un enjuiciamiento especial o un procedimiento previo para el procesamiento de los *altos funcionarios* del Estado, es decir, a los *titulares de los poderes públicos*, a los cuales se les otorga una *inmunidad procesal relativa* para que no sean entorpecidos en sus funciones por acusaciones temerarias o notoriamente infundadas, el actual artículo 110 señala que pueden ser sometidos al citado juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión; los ministros de la Suprema Corte de Justicia; los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral; los consejeros de la Judicatura Federal; los secretarios del Despacho; los jefes de departamento administrativo; los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el jefe de gobierno del Distrito Federal; el procurador general de la República y el procurador de Justicia del Distrito Federal; el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Hasta aquí la enumeración resulta correcta de acuerdo con los principios del juicio político. Pero el citado precepto agrega, además a los magistrados de circuito y jueces de distrito; a los jueces y magistrados del fuero común del Distrito Federal; a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, pero lo que es más grave, también a los titulares de *empresas de participación estatal mayoritaria, sociedad o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos*. No obstante las mencionadas reformas de 1994 y 1996 a este precepto constitucional (ver *supra*

párrafo 9), en las cuales se tuvo la posibilidad de corregir el grave error que señalamos, éste se mantuvo inalterado.

11. Además de lo anterior, el mencionado artículo 110 constitucional, extiende el juicio político, como lo hacía pero en forma más limitada el 111 anterior (ver *supra* párrafo 6), a los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales por “violaciones graves a esta Constitución y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales” (esto último excede, en nuestra opinión, a la responsabilidad política), pero en este caso “la declaración de responsabilidad” (hecha en segunda instancia por el Senado federal) será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para el ejercicio de sus funciones y procedan como corresponda”. En cuanto al presidente de la República, el texto actual del artículo 108 reitera el precepto original en el sentido de que “durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”. Por otra parte, y de acuerdo con el modelo estadounidense, el párrafo tercero del artículo 110 establece que “Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos y comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”.⁵

12. Consideramos que el juicio político, de acuerdo con las diversas modalidades que se advierten en las legislaciones contemporáneas, posee el propósito esencial de evitar los enjuiciamientos indebidos a los titulares de los poderes públicos que puedan afectar sus funciones, y por otra parte, sancionar las *infracciones a la Constitución* que puedan cometer dichos altos funcionarios, cuya comprobación implica su destitución, inhabilitación, y en su caso, las sanciones establecidas en las leyes penales.⁶ En cuanto al ordenamiento mexicano podemos aplicar dichos lineamientos, si tomamos en consideración que las infracciones constitucionales que pueden originar el juicio político, establecidas por los artículos 6o. y 7o. de la Ley de Responsabilidades (de los empleados y funcionarios de los gobiernos Federal y del Distrito Federal) de diciembre de 1982, las

5 Cfr. González Oropeza, Manuel, “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, en *Anuario Jurídico XI*, México, UNAM, 1984, pp. 459-489.

6 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado”, en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1984, pp. 59-117.

que coinciden casi literalmente con las leyes de responsabilidades anteriores de 1939 y 1979, artículos 13, y 3º, respectivamente.⁷

III. B) EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

13. El texto primitivo del párrafo tercero del artículo 97 constitucional otorgaba a la Suprema Corte de Justicia la facultad para designar a alguno de sus miembros; o un juez de distrito o magistrado de circuito; nombrar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgara conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal; o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o gobernador de algún estado, únicamente para que investigara la conducta de algún juez o magistrado federal; algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual; la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

14. La doctrina ha estimado que se trata de un simple procedimiento o no de un verdadero proceso, en cuanto la actividad encomendada, la cual debe versar sobre las violaciones de carácter constitucional y no respecto de cuestiones de simple legalidad cuyo esclarecimiento en materia penal corresponden al ministerio público, dictamen que debe entregar a la autoridad que le hubiese solicitado la intervención, o bien a la competente para resolver el asunto, esto último en los casos en que discrecionalmente la Suprema Corte iniciara de oficio la tramitación.⁸

15. El procedimiento de investigación no se inspiró, como lo hacen otros instrumentos en el derecho constitucional de los Estados Unidos, sino que es una creación original de la Carta Federal de 1917, pero inclusive sus antecedentes nacionales son bastante imprecisos,⁹ por lo que se

7 Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos", en la obra citada en la nota anterior, pp. 109-129.

8 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *cit. supra* nota 1, pp.137-139; Carpizo, Jorge, "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia", en su libro *Estudios constitucionales*, 5ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 1996, pp. 197-215.

9 Se señala como antecedente probable la averiguación que la Suprema Corte de Justicia ordenó practicar como motivo de los sucesos acaecidos en el puerto de Veracruz los días 24 y 25 de junio de 1879, en virtud de que el gobernador de dicho estado, el general Luis Mier y Terán, con el pretexto de una sublevación cívico militar, ordenó la detención y fusilamiento sin juicio previo de varias personas detenidas, pero debido a la intervención personal del juez de distrito Rafael de Zayas Enríquez, con motivo del juicio de amparo interpuesto por los familiares de las víctimas, logró salvar algunas de ellas. Cfr. Carpizo, Jorge, *op. ult. cit.*, pp. 200-205.

ha dificultado el análisis de la estructura jurídica y las finalidades de la institución, pues lo único que resulta indiscutible es que el Constituyente de Querétaro pretendió establecer un procedimiento para garantizar el cumplimiento de algunas disposiciones de carácter constitucional por medio de la intervención de un organismo público imparcial.

16. Varios factores influyeron para que el funcionamiento de este procedimiento hubiese sido esporádico y sus resultados poco satisfactorios, si se toma en cuenta, por una parte, que no se expidió la ley reglamentaria que determinara los alcances del referido texto fundamental y por la otra, que en la mayor parte de los casos en que se ha solicitado la intervención de la Suprema Corte de Justicia, lo ha sido respecto a la violación del voto público, materia en la cual nuestro más alto tribunal se ha mostrado muy cauteloso por considerar que se trata de cuestiones esencialmente políticas.

17. Por reforma de diciembre de 1977 se agregó un nuevo párrafo, entonces cuarto, al mencionado artículo 97 constitucional y se modificó ligeramente el tercero, ya que se suprimió la referencia a la investigación de delitos federales. Después de los cambios posteriores a dicho precepto, el anterior párrafo tercero, quedó como segundo, y el introducido en 1977 es actualmente el tercero.

18. Dicho nuevo párrafo, ahora tercero, amplió la atribución de la investigación de la Suprema Corte en materia electoral, en el sentido de que está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio *podiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión*. Se agrega que los resultados de la investigación se harían llegar a los órganos competentes.

19. Debemos destacar que dicho párrafo tercero del artículo constitucional, debe considerarse una modificación muy desafortunada, ya que el ejercicio de dicha facultad sería inviable políticamente, pues aun cuando se traduce en un simple dictamen, se privaría de legitimidad a los titulares de alguno de los poderes de la Unión (presidente de la República o los diputados y senadores del Congreso Federal), con mayor razón ahora que la declaración de los legisladores y del jefe del Ejecutivo que resultaron electos, la hace el Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con las reformas de 1993 y 1996.¹⁰ Resulta incomprensible

10 Cfr. Carpizo, Jorge, Cossío Díaz, José Ramón y Fix-Zamudio, Héctor, "La jurisdicción cons-

que el órgano revisor de la Constitución (artículo 135 constitucional) no tomara en cuenta la experiencia histórica que se presentó en el año de 1876, cuando el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, el destacado jurista y político José María Iglesias (quien según el artículo 79 de la Constitución de 1857, en su texto original, debería sustituir al presidente de la República en su ausencia o renuncia), declaró de oficio la nulidad de las elecciones en las que Sebastián Lerdo de Tejada había resultado electo titular del Ejecutivo federal, y se declaró presidente en su lugar, con lo cual, y sin proponérselo, Iglesias colaboró indirectamente con el triunfo de la sublevación del general Porfirio Díaz, que llegó a la presidencia por la fuerza de las armas.¹¹

20. Recientemente esta institución tuvo una aislada pero significativa aplicación con motivo de los acontecimientos que se realizaron en 1995 en el estado de Guerrero, cuya policía disparó contra campesinos desarmados en la población de Aguas Blancas, lo que prácticamente se tradujo en ejecuciones extrajudiciales. En respuesta a las propuestas de la oposición y de la opinión pública, el presidente de la República solicitó a la Suprema Corte la investigación correspondiente, que efectuaron dos miembros del máximo tribunal, quienes elaboraron un dictamen, aprobado por el Tribunal en Pleno en abril de ese año, en el cual se estableció que el gobierno del estado tenía responsabilidad en los hechos, ya que alteró las pruebas de los mismos para dar la impresión de que se había tratado de un enfrentamiento armado. La petición del presidente de la República tuvo el efecto indirecto de motivar la petición de licencia del gobernador y el nombramiento de uno interino, pero en lo demás la opinión de la Suprema Corte no produjo otras consecuencias jurídicas ni políticas.¹²

constitucional en México”, en la obra coordinada por Domingo García Belaúnde y Francisco Fernández Segado, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 795-798.

11 Cfr. Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, pp. 34-40.

12 La resolución de la Suprema Corte respecto a la solicitud del presidente de la República, con el número 3/96, puede consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, novena época, t. III, junio de 1996, pp. 460-513; Morineau, Martha, “Aguas Blancas. Estudio de un caso de aplicación del segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 89, mayo-agosto de 1997, pp. 795-811.

IV. C) LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

21. Esta garantía constitucional tiene su antecedente en la Constitución de los Estados Unidos (artículo III, sección 2),¹³ y se desarrolló de manera paulatina, por conducto de los artículos 137, fracción I, de la Constitución Federal de 1824,¹⁴ y 97-98 de la Carta de 1857.¹⁵ Esta institución fue consagrada en el artículo 105 original de la Constitución de 5 de febrero de 1917 y reglamentado por las diversas Leyes Orgánicas del Poder Judicial de la Federación y finalmente en los artículos 11, fracciones I a IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, anterior a la vigente, así como en los artículos 12 y 44, respectivamente, de las leyes de Coordinación Fiscal de 22 de diciembre de 1978, que entró en vigor el primero de enero de 1980 y de Planeación de 5 de enero de 1983.¹⁶

22. De acuerdo con estos preceptos, se confería al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad de resolver en única instancia las controversias a que se referían los preceptos anteriormente mencionados. Según las citadas fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, el Tribunal en Pleno era competente para conocer de los conflictos que se podían suscitar entre dos o más estados; entre los poderes de una misma entidad federativa sobre la constitucionalidad de sus actos; de las controversias que se suscitaban por leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la llamada soberanía de los estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal; de los que surgieran entre una entidad federativa y la Federación y finalmente aquellos en los

13 Dicho precepto dispone: “El poder judicial se extenderá de derecho y de equidad que dimanen de esta Constitución... a todas las controversias en que participaren los Estados Unidos; a la controversia entre uno o más Estados; entre un Estado y los ciudadanos de otros Estados...”

14 Dicho precepto, que se refería a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, estableció en su parte conducente: “Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado, de la Federación siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia y de las que susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro;...”

15 El primer precepto dispuso en sus fracciones III y IV, que correspondía a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias en que la federación fuese parte; de las que suscitaban entre dos o más Estados y de las que se entablaran entre un Estado y uno o más vecinos de otros. El artículo 98 atribuía a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia el conocimiento de las controversias suscitadas de un Estado contra otro y de aquellas en que la Unión fuese parte. *Cfr.* Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, cit. nota 3, pp. 332-339.

16 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, cit., *supra* nota 1, pp. 134-137.

que la Federación fuese parte, cuando a juicio del mismo Tribunal en Pleno se considerasen de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del procurador general de la República.

23. Este instrumento procesal tenía por objeto garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las entidades federativas señaladas en la carta federal. Durante la etapa que va de 1917 a diciembre de 1994 en que se reformó y adicionó sustancialmente, como se verá más adelante (ver *infra* párrafo 29), dicho precepto apenas se aplicó, ya que cuando se produjeron diferencias de carácter jurídico, en especial entre el gobierno federal y los de algunos estados, se resolvieron de manera predominante por medio de procedimientos y por órganos de carácter político.

24. En su mayor parte estos litigios jurídicos se decidieron por medio de un instrumento calificado como “desaparición de poderes” previsto por el artículo 76, fracción V, de la Constitución Federal, y que se atribuye al Senado de la República. Este procedimiento es equivalente a la institución regulada por las cartas de otros ordenamientos latinoamericanos de carácter federal, como las leyes fundamentales de Argentina y Brasil (artículos 6º y 34-36, respectivamente), con la denominación de “intervención federal”. Las decisiones que al respecto adoptó el Senado Federal fueron en perjuicio de los estados, los que poseen menor fuerza política frente a las autoridades de la Federación, con lo cual se favoreció la centralización en los regímenes federales de nuestra época, en particular los latinoamericanos.¹⁷

25. Debido a las frecuentes críticas que se dirigieron contra ese procedimiento de desaparición de poderes, que afortunadamente ya no ha sido utilizado desde hace varios años, pero que se empleó con alguna frecuencia en el pasado, se intentó una reglamentación por medio de la Ley de 27 de diciembre de 1978, la que tampoco limitó de manera adecuada las amplias facultades discrecionales del Senado federal.¹⁸

26. Con excepción de los conflictos en que la Federación figuraba como parte, que sí tuvieron realización en la práctica,¹⁹ pero que en estricto sentido no eran ni son controversias constitucionales, sino de naturaleza ordinaria federal, como se estableció con claridad en la reforma de

17 Cfr. González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983, esp. pp. 159-972.

18 Cfr. Carpizo, Jorge, “Ley Reglamentaria de la Fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República”, en *Estudios constitucionales*, cit., *supra* nota 8, pp. 407-411.

19 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Las garantías constitucionales en el derecho mexicano”, en *Anuario Jurídico*, México, UNAM, 1977, núms. III-IV, pp. 96-99.

1995, en la que se introdujo una nueva disposición, en la fracción III del artículo 105 de la carta federal, de acuerdo con la cual “De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, la Suprema Corte podrá conocer de los recursos de apelación contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten”,²⁰ puede afirmarse que durante la vigencia del texto original del artículo 105 mencionado, las controversias constitucionales se utilizaron sólo de manera excepcional. En efecto una controversia constitucional efectivamente planteada y resuelta en cuanto al fondo por la Suprema Corte de Justicia durante esa época, fue conocida con el nombre de “Caso Oaxaca”, que decidió el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia los días 3 y 7 de diciembre de 1932, con motivo del conflicto jurídico promovido por el procurador general de la República en representación del gobierno federal para solicitar la nulidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos expedida²¹ por el gobierno del estado de Oaxaca el 13 de febrero del mismo año. La Suprema Corte consideró que dicho ordenamiento local invadía las facultades exclusivas de la Federación y lo declaró inconstitucional con efectos generales, después de un largo debate y con varios votos particulares de disidencia.

27. No obstante que en las mencionadas leyes de coordinación fiscal y de planeación (ver *supra* párrafo 21) se hizo el intento de revivir dicho instrumento de protección, en sus respectivas materias, de las normas constitucionales que regulan las competencias de la Federación y de los estados, no se presentaron entonces, ni tampoco hasta la fecha, litigios de esta naturaleza ante la Suprema Corte de Justicia, por lo que podía afirmarse en esa época que dicha garantía constitucional había caído en desuso.²² En la reforma constitucional publicada el 25 de octubre de 1993 al

20 Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, “¿Cuándo la Federación es parte en una controversia?”, en *Lex*, México, octubre de 1995, pp. 10-13.

21 Dicho fallo puede consultarse en el *Suplemento del Semanario Judicial de la Federación*, número 33, publicado en febrero de 1933, pp. 144-190, y los votos de disidencia, pp. 190-223.

22 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *cit.*, *supra* nota 1, pp. 134-137. Por otra parte, en el artículo 10, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, de mayo de 1995, establece que corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia conocer “De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o del Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de o

propio artículo 105, se agregó al Distrito Federal entre las entidades que podían promover controversias constitucionales, las que también procedían respecto de los órganos de gobierno del mismo Distrito Federal.

28. Pocos meses antes de la sustancial modificación al mencionado artículo 105 constitucional en diciembre de 1994, que mencionaremos en el párrafo siguiente, algunos municipios plantearon controversias constitucionales contra los gobiernos de sus respectivas entidades federativas. La Suprema Corte aceptó y resolvió algunas de ellas, con mayor razón, al introducirse expresamente a los municipios como entidades legitimadas para promover dichas controversias, ya que éstas se acrecentaron respecto de los mismos.²³

29. En la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994 se introdujeron importantes modificaciones al texto anterior del citado artículo 105, pues además de ampliar de manera considerable el ámbito de las citadas controversias constitucionales, comprendidas en la fracción I del mismo precepto, se adicionó una fracción II, en la cual se reguló, como una novedad, la que podemos calificar como “acción abstracta de inconstitucionalidad”, que examinaremos más adelante (ver *párrafos* 64 y ss.).²⁴

30. Las posibilidades de las controversias previstas en ese texto reformado de acuerdo con las acertadas reflexiones del distinguido tratadista mexicano José Ramón Cossío,²⁵ pueden comprender tres supuestos. En

dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales.”

23 Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, “El municipio en las controversias constitucionales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, mayo-agosto de 1996, pp. 447-466.

24 Cfr. Carpizo, Jorge, Cossío Díaz, José Ramón, y Fix-Zamudio, Héctor, “La jurisdicción constitucional en México”, *cit.*, *supra* nota 10, pp. 771-775; Arteaga Nava, Elisur, “Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en la obra coordinada por Mario Melgar Adalid, *Reformas al poder judicial*, México, UNAM, 1995, pp. 71-94; García Castillo, Tonatiuh, *La defensa de la Constitución, el artículo 105 y el juicio constitucional*, México, Editorial ASBE, 1997, pp. 115-121; Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, “El artículo 105 constitucional y sus reformas”, en el diario *Excelsior*, México, 1o. a 5 de octubre de 1997, primera sección; Fix-Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, en *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1996, pp. 41-57; Cossío Díaz, José Ramón y Pérez de Acha, Luis Manuel, “Análisis comparativo entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en la obra coordinada por los mismos autores, *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1996.

25 “Artículo 105”, en la obra *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997, t. II, pp. 1059-1067.

primer lugar, los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto, como acontece cuando controvierten la Federación y un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio y dos municipios de diversos estados (incisos b, e, f y g) de la citada fracción II). En segundo término, aquellos entre los órganos de diversos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o la legalidad de normas generales o de actos, es decir, los surgidos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente, sea como órgano federal o del Distrito Federal, o entre un estado y un municipio perteneciente a un estado distinto (incisos c y j). Finalmente, también existen conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico, cuando se plantee exclusivamente la constitucionalidad de las normas generales o de los actos entre dos poderes de un estado, de un estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal (incisos h, i y k).

31. La determinación de las entidades públicas legitimadas de manera activa o pasiva en lo que se refiere a las controversias constitucionales está regulada por el artículo 10 de la citada Ley Reglamentaria, el cual dispone que será actor aquel que promueva la controversia, en demanda dirigida contra quien "...hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia" y tercero perjudicado (en realidad, interesado), "el orden u órgano que pudiera resultar afectado con la sentencia." Además el Apartado A) del artículo 102 constitucional dispone que el procurador general de la República deberá intervenir en todas estas controversias a efecto de representar el interés social y debe entenderse que lo hace para la defensa del orden constitucional.

32. De acuerdo con lo dispuesto por el precepto constitucional, las controversias constitucionales pueden referirse a actos concretos o bien a disposiciones normativas generales de cualquier naturaleza, por lo que la frase "disposiciones generales" establecida por el propio precepto debe entenderse en sentido material, es decir, que comprende leyes, reglamentos y tratados internacionales, e inclusive preceptos constitucionales, pero en este último supuesto sólo por violaciones de carácter estrictamente formal.²⁶

26 Así se ha consagrado en varios ordenamientos latinoamericanos. Como ejemplo podemos citar la acción constitucional colombiana, que desde la Constitución anterior de 1886, reformada en 1910 y por supuesto en la actual de 1991, que en su artículo 241, fracción I, dispone que a la Corte

33. El conocimiento y resolución de las controversias constitucionales corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Pleno de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mayo de 1995. Dichas controversias se tramitan por conducto de un procedimiento específico, que está regulado por los artículos 12 a 50 de la ley reglamentaria respectiva.²⁷ Lo anterior constituye un adelanto respecto de la regulación anterior de este instrumento, respecto de las cuales no existía una tramitación especial, por lo que en las escasas oportunidades en que se plantearon dichos conflictos, la Suprema Corte aplicó las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.²⁸

34. Por lo que se refiere a los fallos que declaren la inconstitucionalidad de normas generales, tanto el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal como el 42 de la ley reglamentaria establecen una situación peculiar, ya que tratándose de resolución de controversias que versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la citada fracción I del precepto constitucional,²⁹ la resolución respectiva tendrá también efectos generales única-

Constitucional se le confía la guardia de la integridad y supremacía de la Constitución, de acuerdo con las funciones respectivas, entre las cuales se encuentra la de “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos (legislativos) reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, *sólo por vicios de procedimiento en su formación*”. Cfr. para el desarrollo de esta institución en el ordenamiento anterior, Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Ciudades, 1982, pp. 136-138; respecto de la regulación actual, Sáchica, Luis Carlos, *Nuevo constitucionalismo colombiano*, 10ª. ed., Santafé de Bogotá, Temis, 1992, pp. 323-324; Henao Hidrón, Javier, *Panorama del derecho constitucional colombiano*, 8ª. ed., Santafé de Bogotá, Temis, 1992, pp. 291-292.

27 Cfr. Castro, Juventino, V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, pp. 55-111.

28 Al respecto, la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base para las reformas constitucionales de diciembre de 1994, estableció: “Por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa será necesaria la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria. Los complejos problemas técnicos que habrán de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares. De ahí que la reforma prevea la conveniencia de que sea una ley reglamentaria de esta disposición constitucional la que preceptúe su cabal aplicación.” El artículo primero de la citada Ley Reglamentaria establece que “A falta de disposición expresa se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.” Esto significa que este ordenamiento es supletorio en la tramitación tanto de las controversias constitucionales como de las acciones abstractas de inconstitucionalidad.

29 Dichas disposiciones se refieren a los conflictos de atribución, es decir, entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, entre aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o, en su caso, la

mente cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En todos los demás casos, por ejemplo cuando un estado o un municipio impugnen una norma federal, la resolución tendrá solo efectos entre las partes.³⁰

35. El problema es de mayor profundidad, ya que el criterio de sujetar los efectos generales de una sentencia de inconstitucionalidad que se refiere a la invalidez de disposiciones también generales, a una votación calificada, además en un porcentaje tan alto, como lo es de ocho votos frente a once magistrados, nos parece un error grave que sin duda afectará la eficacia de este instrumento de garantía constitucional. En efecto, en una materia tan compleja como lo es una controversia sobre la constitucionalidad de normas generales, no se debe exigir una votación calificada. El ejemplo comparativo que conocemos se refiere a lo dispuesto por las leyes orgánicas, de 19 mayo de 1992, del Tribunal de Garantías Constitucionales establecido por la Constitución peruana de 1979 (de cinco votos sobre siete), y de 23 de diciembre de 1994, publicada el 10 de enero de 1994, que regula al Tribunal Constitucional de la ley fundamental peruana de 1993 (seis votos sobre siete).³¹

36. Contrariamente a lo que ocurrió con las controversias constitucionales durante la vigencia del texto constitucional de 1917, que tuvieron escasa aplicación práctica, ya que sólo una se resolvió respecto del fondo por medio de la declaración de inconstitucionalidad de un ordenamiento

Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; entre dos poderes de un mismo estado, o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, en ambos casos sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

30 Cfr. Cossío, José Ramón, "El artículo 105", *cit.*, *supra* nota 25, pp. 1063-1064.

31 Respecto de la escasa actuación de ambos tribunales, Cfr. Eguiguren Praeli, José, "Diez años de régimen constitucional en el Perú: 1980-1990", en *Los retos de la democracia insuficiente*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1990, pp. 66 y ss.; *id.*, "El Tribunal de Garantías Constitucionales, las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad", en *Lecturas sobre temas constitucionales*, núm. 7, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1991, pp. 48-58; Valle Riestra, Javier, "El fracaso de la Constitución", en *Lecturas constitucionales andinas*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1992, pp. 20-23; Borea Odría, Alberto, *Las garantías constitucionales; hábeas corpus y amparo*, Lima, Libros Peruanos, 1992, pp. 407-425; Abad Yupanqui, Samuel, "La jurisdicción constitucional en la Carta peruana de 1993: antecedentes, balances y perspectivas", en *Una mirada a los tribunales constitucionales. Las experiencias recientes*, Lima, Comisión Andina de Juristas-Konrad Adenauer Stiftung, 1995, pp. 192-198 y 210-222; García Belaúnde, Domingo, "Garantías constitucionales en la Constitución Peruana de 1993" y Danós Ordóñez, Jorge, "Aspectos orgánicos del Tribunal Constitucional", en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, 253-264, y 283-296, respectivamente; Revoredo Marsano de Mur, Delia, "Los retos actuales del Tribunal Constitucional", en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios III*, Lima, Comisión Andina de Juristas-Konrad Adenauer Stiftung, 1996, pp. 153-158.

legislativo (ver *supra* párrafo 26), en el escaso tiempo en que han tenido vigencia las reformas constitucionales y legales de 1995, es decir, entre febrero del citado año de 1995 hasta septiembre de 1997, se han promovido 116 controversias constitucionales (frente a 55 interpuestas entre 1917 y 1994), y la Suprema Corte ha pronunciado 20 decisiones de fondo y de procedimiento, la mayoría de ellas formuladas por autoridades municipales contra los gobiernos de los estados.³²

37. Una de las controversias constitucionales que tuvo amplia repercusión fue la número 11/95, promovida por el gobernador y otros funcionarios del estado de Tabasco en contra del presidente y el procurador general de la República, en la cual los demandantes estimaron que las averiguaciones previas iniciadas por el citado procurador general constituían una invasión a la órbita de competencia de dicha entidad federativa, ya que en su concepto la indagación de los hechos competía en exclusiva a las autoridades locales. La Suprema Corte en su sentencia de 26 de marzo de 1996, decidió, por unanimidad de once votos, que no existía la invasión de competencias reclamada.³³

V. D) EL JUICIO DE AMPARO

38. El juicio de amparo mexicano es una institución sumamente compleja que a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con posterioridad a su consagración definitiva en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857 (con las etapas previas de la Constitución yucateca de 1841 y el Acta de Reformas de 1847), experimentó una evolución por medio de la cual se incorporaron a los propósitos originales de la protección de los derechos fundamentales de los particulares contra los actos o disposiciones legislativas de cualquier autoridad, otras instituciones relativas a la tutela de los propios particulares pero frente a actos y resoluciones con fundamento en disposiciones legales ordinarias.

39. Nos encontramos en los umbrales del siglo XXI, y en forma muy esquemática podemos afirmar que nuestro derecho de amparo, se ha transformado notablemente a partir del texto original de los artículos 103

32 Cfr. Fix Fierro, Héctor, "Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico", en prensa en *United States-Mexico Law Journal*, Albuquerque, vol. 7, primavera de 1998, pp. 17-20, del ejemplar mecanografiado.

33 Sentencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. III, mayo de 1996, pp. 362 y ss.

y 107 de la Constitución Federal. Han sido numerosas las adiciones, modificaciones y reformas que se han realizado a dichos preceptos fundamentales y a otras normas constitucionales relacionados con ellos, todas ellas con el propósito de perfeccionar la legislación de amparo, lo que no siempre se ha logrado, pero en todo caso se puede señalar que, así sea parcialmente, se ha adecuado la propia legislación a los cambios acelerados que se han producido en estas ocho décadas.

40. Entre las reformas, que también se han reflejado en cambios en la legislación reglamentaria (las leyes de amparo de 1919 y la actual, con numerosas reformas, que entró en vigor en enero de 1936), se pueden mencionar: a) las de 1928 y 1934, que dividieron en Cuatro Salas especializadas a la Suprema Corte de Justicia (penal, administrativa, civil y laboral), para el conocimiento en última instancia de todos los juicios de amparo promovidos en el ordenamiento mexicano; b) la de 1951, que creó los tribunales colegiados de circuito, para auxiliar a la misma Suprema Corte de la creciente carga de la resolución de los juicios de amparo; c) la de 1968, que dividió el conocimiento del juicio de amparo para encomendar a los citados tribunales colegiados la resolución de los amparos que se consideraron de menor importancia jurídica, económica o social; d) la de 1988, que encomendó a la Suprema Corte el conocimiento de los juicios de amparo en segunda instancia en los cuales se planteara la inconstitucionalidad directa de actos o disposiciones legislativas, y se remitió a los referidos tribunales colegiados todos los juicios en los cuales se reclamaran violaciones de simple legalidad, y finalmente e) la de 1995, que vigorizó el carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia, al modificar su estructura y funcionamiento, e introdujo algunas modalidades procesales especialmente en cuanto a la ejecución de las sentencias de amparo, disposiciones que todavía no han sido reguladas por la ley de la materia.³⁴

41. No obstante que el camino recorrido ha sido intenso, todavía nos falta bastante por avanzar, si se toma en consideración que el derecho de amparo ha rebasado ampliamente los objetivos iniciales que motivaron su consagración en los mencionados preceptos de la Carta Federal de 1857, en los cuales se pretendió establecer un procedimiento de carácter estrictamente constitucional para tutela de los derechos humanos, entonces de

34 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México”, en la obra *75 años de Revolución. Política II*, México, INEHRM-FCE, 1988, pp. 269-364; *id.*, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *cit.*, *supra* nota 1, pp. 139-152.

carácter individual (garantías individuales), y estaba muy lejos de este objetivo establecer un control de legalidad de las resoluciones judiciales y de los actos administrativos de todo el país. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia a partir de su decisión de 29 de abril de 1869 en el caso Miguel Vega, admitió la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales aun cuando en ellas se discutiera la aplicación de disposiciones legales ordinarias, inclusive contra el texto expreso del artículo 8o. de la Ley de Amparo de 20 de enero de ese mismo año, que prohibía expresamente interponer el juicio de amparo contra resoluciones judiciales, precepto que la Corte consideró implícitamente inconstitucional.³⁵

42. Se incorporó desde entonces el recurso de casación federal dentro del juicio de amparo, con lo cual se concentraron todos los asuntos judiciales civiles y penales del país, en la Suprema Corte de Justicia por conducto de un sector que ha sido calificado como “amparo-casación”.³⁶ En el texto original del artículo 107 de la Constitución Federal de 1917, además de haberse reconocido expresamente la procedencia del amparo judicial en el artículo 14 constitucional, se estableció el amparo de una sola instancia, contra las sentencias definitivas de todos tribunales (y en las reformas de 1988, se extendió también a las resoluciones que ponen fin al juicio), si bien algunas otras decisiones judiciales se conservan todavía dentro del amparo de doble instancia.

43. Dicho amparo judicial o amparo casación se ha extendido no solo numéricamente sino también en cuanto a su contenido, primero en materia laboral, si se toma en cuenta que al crearse la Sala del Trabajo en la reforma constitucional de 1934, se introdujo el amparo judicial contra las decisiones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que se califican como “laudos” (no obstante que son verdaderas sentencias judiciales);³⁷ en 1968 se estableció el amparo de una sola instancia

35 La importancia de esta resolución de 29 de abril de 1869 fue comentada tanto por tratadistas clásicos como contemporáneos, y entre ellos podemos citar a Vallarta, Ignacio Luis, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus. Ensayo crítico comparativo sobre estos recursos constitucionales*, aparecido primeramente en México, Imprenta de F. Díaz de León, 1881. Edición de 1896, Imprenta de J.J. Terrazas, pp. 134-135; Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales*, México, Tipográfica La Europea, 1902, pp. 782-783; Carrillo Flores, Antonio, “Reflexiones con motivo del sesquicentenario de la Suprema Corte de Justicia”, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, pp. 119-121.

36 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, pp. 197-234.

37 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio en materia de trabajo”, en su libro citado en la nota anterior, pp. 305-307.

contra las resoluciones de los tribunales administrativos con autonomía para dictar sus fallos, los que han crecido sustancialmente de acuerdo con el modelo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, creado en 1971, y se ha extendido en numerosas entidades federativas.³⁸ Finalmente, también se incorporó la materia agraria al sector del amparo judicial, por reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional, y las leyes, Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios, de febrero del mismo año, ordenamientos que crearon los tribunales federales especializados, integrados por el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, estos últimos distribuidos en diversas regiones del país.³⁹

44. Además del amparo-casación, podemos afirmar que el juicio de amparo ha incorporado varios instrumentos procesales que en otros ordenamientos, inclusive los latinoamericanos, se regulan de manera independiente al derecho de amparo en sentido estricto. En efecto, desde sus inicios ha formado parte de esta institución, lo que en los restantes ordenamientos latinoamericanos se conoce con el nombre de *hábeas corpus* o “exhibición personal”, el que, de acuerdo con sus antecedentes ingleses tutela los derechos de libertad e integridad personal contra sus afectaciones realizadas esencialmente por autoridades administrativas (policía y ministerio público), sector que hemos calificado como “amparo-*hábeas corpus*” o “amparo de la libertad personal”.⁴⁰

45. También forma parte del derecho mexicano la impugnación de las disposiciones legislativas en sentido material (leyes, reglamentos y tratados internacionales) que se consideran inconstitucionales, por conducto del llamado “amparo contra leyes”, que comprende tanto el ataque directo de las normas mencionadas (acción de inconstitucionalidad), como su reclamación por medio de una sentencia judicial, en la que la cuestión de

38 Cfr. el extenso análisis que sobre estos tribunales realiza González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 2ª. ed., con la colaboración de José Luis Vázquez Alfaro, México, Porrúa-UNAM, 1997, pp. 349-1153; Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991, pp. 155-279; *id.*, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, pp. 157-242.

39 Cfr. Guerra Aguilera, José Carlos, *Ley Agraria. Sección procesal comentada*, México, Editorial Pac, 1992; García Ramírez, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993; *id.*, *La justicia agraria*, México, Impresos Chávez, 1995; Ponce de León Armenta, Luis, *La nueva jurisprudencia agraria sistematizada*, México, Porrúa, 1996.

40 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, *cit.*, *supra* nota 26, pp. 121-126.

inconstitucionalidad constituye un aspecto incidental respecto del fondo del proceso ordinario (recurso de inconstitucionalidad).⁴¹

46. Un sector peculiar de nuestro derecho de amparo lo ha sido el que se estableció por medio de la reforma constitucional de 1962 al artículo 107, fracción II, de la Carta Federal y de varias modificaciones a la Ley de Amparo que entraron en vigor el 5 de febrero de 1963, con el objeto de introducir un régimen tutelar de los derechos de los campesinos sujetos a la reforma agraria (ejidatarios, comuneros y sus respectivos núcleos de población), otorgándoles ventajas procesales frente a las autoridades federales agrarias, pero a los propietarios agrícolas, inclusive los pequeños, se les aplicaban las disposiciones relativas al amparo administrativo. Por este motivo, este sector se calificó como “amparo social agrario”. Con un criterio demagógico, ya que no existía un motivo razonable para hacerlo, en las reformas promulgadas el 28 de mayo de 1976, se dividió la Ley de Amparo en dos libros, que antes no existían, el primero sobre el amparo en general y el segundo, de muy pocos artículos, que comprende el citado amparo agrario, separación ostensiblemente desproporcionada. Con motivo de las reformas sustanciales al artículo 27 constitucional de enero de 1992, que incluyeron la creación de los tribunales federales agrarios⁴² (ver *supra* párrafo 43), el procedimiento de doble instancia en materia agraria ha quedado reducido a su mínima expresión y con la posibilidad de desaparecer.

47. Finalmente todavía subsiste, aun cuando cada vez más reducido, un aspecto del derecho de amparo, que se puede calificar como “amparo de lo contencioso-administrativo”, y que consiste en la impugnación por medio del procedimiento de doble instancia, de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas federales o locales, que no admiten ser combatidas ante los tribunales de lo contencioso administrativo (que incluyen también al Tribunal Fiscal de la Federación), pero con la creciente ampliación de dichos tribunales (ver *supra* párrafo 43), es cada vez más reducido este tipo de amparo, ya que la mayoría de los actos y resoluciones de la administración pública, primero se combaten ante los referidos

41 Cfr. Azuela Rivera, Mariano, “Aportación al estudio del amparo contra leyes”, en *Revista Jurídica Veracruzana*, Jalapa, 1957, pp. 7-43; Fix-Zamudio, Héctor, “Algunos problemas que plantea el amparo contra leyes”, en su obra *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 167-194; Aguilar Álvarez y de Alba, Ernesto, *El amparo contra leyes*, México, Trillas, 1989.

42 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo en materia agraria”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., *supra* nota 36, pp. 271-294.

tribunales de lo contencioso administrativo, y una vez resueltos por éstos, se puede interponer el amparo de una sola instancia, o judicial.⁴³

48. Podemos entonces considerar que bajo la apariencia de una institución unitaria, pero con dos procedimientos (amparo de una sola o de doble instancia), el amparo mexicano comprende cinco instrumentos diversos: a) amparo *hábeas corpus* o de la libertad; b) amparo contra leyes; c) amparo judicial o amparo-casación; d) amparo de lo contencioso administrativo, y e) amparo social agrario. Los tres primeros sectores han conservado y acrecentado su trascendencia, pero los dos últimos tienden a desaparecer, como se ha dicho.⁴⁴

49. Pero además de la complejidad procesal anterior, existe otra división que también se ha acentuado en los últimos años, en particular con posterioridad a las reformas constitucionales y legales de 1988 y 1995, es decir entre el control de la *legalidad* y *el de la constitucionalidad* pues en tanto que el amparo contra actos o disposiciones directamente constitucionales se confirmó a la Suprema Corte de Justicia, la impugnación de actos o resoluciones en los cuales se apliquen disposiciones legales ordinarias, se trasladó a los tribunales colegiados de circuito.

50. De manera muy esquemática podemos sostener que la Ley de Amparo de 10 de enero de 1936 ha experimentado numerosas reformas que la han actualizado de acuerdo con los avances de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, pero no todas han sido afortunadas desde el punto de la técnica jurídica, lo que han hecho difícil su aplicación en la actualidad. Y por lo que respecta a la reforma constitucional de diciembre de 1994, ésta no introdujo modificaciones sustanciales en el artículo 107 de la carta federal, sino algunas que podemos considerar secundarias ya que se refieren a la tramitación, y por ello no consideramos útil su análisis en este trabajo, por lo que únicamente comentaremos los preceptos que adicionaron la fracción XVI de dicho artículo 107, precepto que se refiere al cumplimiento de las sentencias que han otorgado la protección federal. En el primer párrafo de dicha norma fundamental se hizo la distinción

43 El ilustre jurista mexicano Carrillo Flores, Antonio, en su obra clásica *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Porrúa, 1939, pp. 239-253, y lo reitera en su estudio posterior, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973, pp. 233-250, señalando la conveniencia de sustraer la impugnación directa de los actos y resoluciones administrativas de los jueces de amparo y someterlas primeramente a tribunales especializados, lo que ya se está realizando.

44 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., supra nota 36, pp. 30-47.

entre el incumplimiento “inexcusable” y el “excusable”, por parte de la autoridad que debe cumplir el fallo, cuando insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia respectiva, distinción que antes no existía.

51. Cuando el citado incumplimiento se considera por la Suprema Corte dentro de la primera categoría, la autoridad debe ser destituida de inmediato y consignada penalmente ante un juez federal. Si por el contrario, el más alto tribunal del país estima que la conducta de la autoridad remisa es “excusable”, la Suprema Corte debe requerir a la responsable y otorgarle un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Cuando la autoridad no cumple el fallo en dicho plazo, la Corte debe proceder en los términos antes señalados.

52. Se adicionaron dos nuevos párrafos a dicha fracción XVI del artículo 107 constitucional. En el primero (segundo de dicha fracción XVI), se consagra la tendencia que se inició con la reforma al artículo 105 de la Ley de Amparo, de 29 de diciembre de 1979, en la cual se admite que el quejoso pueda solicitar al juez federal la ejecución del fallo protector mediante el pago de los daños y perjuicios que hubiese sufrido, y dicho juez, después de oír incidentalmente a las partes interesadas, debe resolver lo conducente, y si procede, establecer la forma y cuantía de la restitución así como un plazo para el debido acatamiento del fallo.⁴⁵ En efecto, en el nuevo precepto constitucional se dispone que la Suprema Corte, cuando la naturaleza del acto lo permite y una vez que hubiese determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Además faculta a éste para que solicite ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, también cuando la naturaleza del acto lo permite.

53. Estas nuevas disposiciones sobre la ejecución de las sentencias de amparo son adecuadas si se toma en consideración que dicho cumplimiento ha constituido uno de los aspectos de mayor dificultad en la legislación de amparo mexicana, en virtud que en numerosos ordenamientos es complicada la ejecución de fallos que condenan a las autoridades pú-

45 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El amparo mexicano en materia administrativa”, *Ensayos sobre el juicio de amparo*, cit., supra nota 36, pp. 323-325.

blicas, especialmente las administrativas (ya que las sentencias de amparo contra resoluciones judiciales son cumplidas normalmente por los jueces y tribunales contra las cuales se otorgó la protección).⁴⁶ Sin embargo, estas disposiciones todavía no han sido aplicadas debido a que el artículo noveno transitorio, del decreto legislativo de 31 de diciembre de 1994, dispone en su párrafo segundo: “Las reformas a la fracción XVI del artículo 107, entrarán en vigor en la misma fecha en que entren en vigor las reformas de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales” (es decir, la Ley de Amparo), que todavía no ha sido modificada para incorporar las citadas reformas constitucionales.

54. Resulta evidente que nuestra legislación requiere de una revisión sustancial que pueda perfeccionar el derecho de amparo mexicano, especialmente en su función esencial y original de protección de los derechos humanos frente a los actos o disposiciones legislativas de cualquier autoridad. ¿Sería necesaria una nueva Ley de Amparo? Creemos que ya resulta indispensable, pero es necesario meditar cuidadosamente su redacción.

55. En el año de 1995 circuló un anteproyecto que modificaba el texto actual de la Ley de Amparo que se encuentra bastante desordenado debido a las numerosas reformas que ha experimentado, y como hemos dicho anteriormente, algunas de ellas con graves defectos de técnica legislativa. Además, dicho anteproyecto incorporó varias tesis jurisprudenciales importantes de la Suprema Corte de Justicia. Pero con todos sus aciertos consideramos que el mencionado anteproyecto correspondía más bien al modelo de los textos refundidos europeos, que a la nueva legislación que debe elaborarse.

56. En nuestra opinión, una Ley de Amparo que pueda considerarse como auténticamente novedosa, debe partir del supuesto de que el derecho de amparo no constituye una institución unitaria, sino como lo hemos dicho anteriormente (ver *supra* párrafo 46) una reunión de varios instrumentos procesales, que no obstante recibir una misma denominación tienen propósitos distintos. De acuerdo con las breves reflexiones que hemos hecho anteriormente y con apoyo en la realidad actual del amparo mexicano, ese nuevo ordenamiento debe separar los diversos sectores,

46 Cfr. las reflexiones al respecto del tratadista español González Pérez, Jesús, en su clásico estudio, “La inexecución de las sentencias administrativas”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 91-92, julio-diciembre de 1973, pp. 421-436, y recientemente en su libro *Derecho procesal administrativo mexicano*, cit., *supra* nota 38, pp. 318-32. Cfr. el número 209 de *Documentación Administrativa*, Madrid, enero-abril de 1987, dedicado en su totalidad al tema “La ejecución de las sentencias condenatorias de la administración”.

pero concentrando en una parte común los lineamientos generales del procedimiento. Si examinamos con cuidado nuestra ley actual, aun cuando en forma poco precisa y con lenguaje confuso, establece algunas reglas diferenciales, pero no las suficientes.

VI. EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL MEXICANO EN LA ACTUALIDAD

57. A los cuatro instrumentos anteriores debemos añadir otros nuevos que se agregaron recientemente en las reformas constitucionales de 1992, 1994 y 1996. Los que ya existían a partir del texto original de la carta fundamental de 1917 (si bien algunos de ellos sufrieron modificaciones posteriores), hasta antes de las citadas reformas a la ley fundamental, no tuvieron una efectiva aplicación práctica, con exclusión del juicio de amparo, que es el único que funcionaba normalmente, si bien no tenía el propósito exclusivo de proteger los derechos fundamentales, pero aun considerado en sus aspectos de garantía constitucional, no debía estimarse suficiente para tutelar nuestra carta fundamental, ya que como lo afirmó el ilustre constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, aun en los aspectos en que nuestro derecho de amparo funcionaba como garantía constitucional, no constituía realmente un control directo de la Constitución, sino más bien de los derechos de la persona humana, ya que como estimó el notable jurista:

Nuestra institución jurídica ha tenido entre nosotros el crecimiento, la espléndida palpitación de vida del amparo, lo cual se debe no tanto a que el pueblo lo considere como el regulador del sistema federal, el equilibrador de los poderes o el instrumento en el gobierno de los jueces, sino a que ha sido el escudo resonante de la inviolabilidad de la persona.⁴⁷

58. La introducción de nuevos instrumentos de control constitucional en las citadas reformas constituciones y legales de 1995 y 1994, así como la extensión y reforzamiento de alguna de las anteriores, como ocurrió con las controversias constitucionales (ver *supra* párrafos 21 y 30), ha propiciado una renovación en las funciones directamente constitucionales

47 *Derecho constitucional mexicano*, 12ª. ed., México, Porrúa, 1973, p. 537.

de la Suprema Corte de Justicia, y con ello podemos afirmar que se ha enriquecido el estudio de la nueva disciplina que podemos calificar como “derecho procesal constitucional mexicano.”

59. Como disciplina científica es la rama más joven de la ciencia del proceso, cuya fundación como tal se atribuye al ilustre Hans Kelsen,⁴⁸ particularmente por medio de su clásico estudio publicado en 1928 en la *Revista Francesa de Derecho Público*,⁴⁹ y que plantea la necesidad de establecer instrumentos procesales específicos para la tutela de las disposiciones constitucionales, incluyendo una jurisdicción especializada, como la Corte Constitucional, establecida en la carta federal austriaca de 1920, a proposición del mismo Kelsen.⁵⁰ Afirmamos que esta disciplina es relativamente novedosa, puesto que con anterioridad si bien se habían analizado los instrumentos de tutela de las normas constitucionales, no se había intentado la construcción de conceptos, principios e instituciones que abarcaran todos los instrumentos, predominantemente procesales, que se han establecido para solucionar los conflictos derivados de la aplicación de las normas constitucionales.⁵¹

60. Es cierto que se ha avanzado de manera importante con los estudios que se han hecho de los propios instrumentos dentro del concepto de *justicia o jurisdicción constitucionales*, pero consideramos que un mayor adelanto radica en la consolidación de una disciplina procesal que de manera más sistemática contemple las garantías constitucionales bajo el enfoque de la ciencia del proceso. Lo cierto es que la denominación de *derecho procesal constitucional* se ha generalizado en la doctrina más reciente, y al respecto podemos citar las obras de conocidos tratadistas como el español Jesús González Pérez;⁵² el alemán Christian Pestaloz-

48 Así lo consideró el insigne procesalista español Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 3ª ed., México, UNAM, 1991, p. 215.

49 “La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)”, en *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, París, 1928, pp. 197-257, publicado posteriormente en *Annuaire de l'Institut de Droit Public*, París, 1929, pp. 52-143; trad. castellana de Rolando Tamayo y Salmorán, con el título “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, en *Anuario Jurídico*, I-1974, pp. 471-515.

50 La influencia de Kelsen en la creación de la Corte Constitucional austriaca de la que fue magistrado durante los años de 1921 a 1930, se destaca por Métall, Rudolf Aladir, *Hans Kelsen. Vida y obra*, trad. de Javier Esquivel, México, UNAM, 1976; Frisch Philipp, Walter, “La forma en que se plasmó la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen en la jurisdicción austriaca creada por él”, trad. de Elsa Bieler, en *Jurídica*, México, julio de 1970, pp. 131-148.

51 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo mexicano y el derecho constitucional comparado”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., supra nota 36, pp. 353-357.

52 *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Cívitas, 1979.

za;⁵³ el costarricense Rubén Hernández Valle;⁵⁴ los argentinos Alberto Osvaldo Gozaíni;⁵⁵ Nestor Pedro Sagüés;⁵⁶ y el peruano Elvito A. Rodríguez Domínguez.⁵⁷

61. Es preciso aclarar que existe una confusión terminológica en nuestra ley fundamental de 1917, que todavía conserva el nombre tradicional de “garantías constitucionales” como equivalentes a la de los derechos fundamentales consagrados por la misma carta fundamental. El capítulo primero de la Constitución federal se denomina todavía “*De las garantías individuales*” (artículos 1º, a 29). Los cursos que se imparten en las escuelas y facultades de derecho mexicanas, incluyendo la UNAM, se califican de “garantías individuales y sociales”.⁵⁸ Por supuesto que esta designación es diversa de la materia de la disciplina que hemos calificado de “derecho procesal constitucional”, ya que este último comprende, como se ha dicho a las garantías constitucionales en sentido moderno, es decir como instrumentos predominantemente procesales que tutelan las normas de carácter fundamental.

62. Desde este punto de vista, el derecho procesal mexicano comprende las siguientes garantías constitucionales: a) *El juicio político* (artículo 111); b) *El procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia* (artículo 97, párrafos segundo y tercero); c) *Las controversias constitucionales* (artículo 105, fracción I); d) *El juicio de amparo* (artículos 103 y 107); e) *La acción abstracta de inconstitucionalidad* (artículo 105, fracción II); f) *El juicio de protección de los derechos político-electorales* (artículo 99, fracción V); g) *El juicio de revisión constitucional electoral* (artículo 99, fracción IV); h) *Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos*, inspirados en el modelo escandinavo del *Ombudsman* (artículo 102, apartado B). Todos estos preceptos corresponden a la Constitución federal.

53 *Verfassungsprozessrecht* (Derecho procesal constitucional), 3ª ed., München, C.H. Beck, 1991.

54 *Derecho procesal constitucional*, San José, Editorial Juricentro, 1995.

55 *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (Vinculos y autonomías)*, México, UNAM, 1995.

56 *Derecho procesal constitucional*, 2ª. ed., ts. I y II, *El recurso extraordinario*, 1988, t. III (4ª. ed.), *Acción de amparo*, 1995; t. IV, *Hábeas corpus* (1989), Buenos Aires, Astrea.

57 *Derecho procesal constitucional*, Lima, Editora y Distribuidora Jurídica Grijley, 1997.

58 Cfr. Burgoa Orihela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 28ª. ed., México, Porrúa, 1996; Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, 6ª. ed., México, Porrúa, 1989.

VII. LAS NUEVAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES. E) LA ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD

63. Como ya nos hemos referido a los instrumentos de control constitucional que fueron establecidos en el texto original de la carta federal de 1917, si bien algunos de ellos han sido modificados con posterioridad, a continuación pretendemos examinar, también brevemente, las garantías constitucionales que fueron introducidas en las reformas constitucionales y legales de 1995 y 1996.

64. En primer término haremos un examen muy sintético de la que podemos denominar “acción abstracta de inconstitucionalidad”, introducida por vez primera en nuestro ordenamiento constitucional en las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994 la que no tiene precedente en el modelo estadounidense que hemos seguido en otras de nuestras garantías constitucionales. En efecto, esta institución surgió en el derecho constitucional europeo con objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional (cortes, tribunales constitucionales e inclusive el Consejo Constitucional francés), las disposiciones aprobadas por la mayoría, especialmente en Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal.⁵⁹

65. Dicha garantía constitucional debe considerarse como una acción de carácter “abstracto”, es decir, que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, y por ello generalmente se otorga la legitimación a los titulares de los poderes públicos (jefes de Estado o de gobierno, las Cámaras parlamentarias, los gobiernos centrales o de las entidades federativas o de las comunidades autónomas, en algunos supuestos, también los organismos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos creados de acuerdo con el modelo escandinavo del *ombudsman* o inclusive por medio de acción popular). Además, dichas acciones abstractas pueden ser de carácter *previo*, es decir invocarse durante el procedimiento de discusión y aprobación, antes de la promulgación y publicación de la norma impugnada (como ocurre particular-

59 Cfr. Mezzetti, Luca, *Giustizia costituzionale ed opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli Editore, 1992.

mente en la instancia ante el Consejo Constitucional francés),⁶⁰ o bien *a posteriori*, es decir, cuando las disposiciones legislativas ya han sido publicadas. Este último es el modelo que sigue el ordenamiento mexicano.⁶¹

66. En los ordenamientos europeos en los cuales se ha establecido esta acción abstracta de inconstitucionalidad de las disposiciones legales en beneficio de un sector de los parlamentarios de la minoría, generalmente un treinta por ciento de los mismos, ha tenido un desarrollo significativo y ha logrado una fiscalización constante y frecuente de los ordenamientos aprobados por las mayorías legislativas, en forma destacada en la República Federal de Alemania,⁶² y en Francia.⁶³ Esta acción abstracta de inconstitucionalidad, escasamente conocida en el derecho constitucional latinoamericano, debe considerarse como un instrumento importante para otorgar garantías jurídicas a la oposición, a fin de que pueda participar más activamente en las decisiones políticas de gobierno, según el principio de la “oposición política garantizada”.⁶⁴

67. De acuerdo con lo establecido por la fracción II, incisos a) y e) del artículo 105 constitucional y el 62 de la Ley Reglamentaria, se encuentran legitimados para interponer dicha acción abstracta, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados; de la Cámara de Senadores; de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; así como de las legislaturas de los estados.⁶⁵ También se ha otor-

60 Cfr. entre otros, Luchaire, François, *Le Conseil Constitutionnel*, París, Económica, 1980, pp. 106-144.

61 Cfr. Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad”, en *Ars Iuris*, Revista del Instituto de Documentación e Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 13, especial sobre reforma judicial, México, 1995, pp. 114-117.

62 Cfr. Mezzetti, Luca, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*, cit., supra nota 59. Este autor considera que la jurisprudencia constitucional alemana se ha originado de manera predominante debido a los impulsos que provienen de la oposición, pp. 62-69; Béguin, Jean-Claude, *Le contrôle de la Constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne*, París, Económica, 1982, pp. 64-78.

63 En la obra de Favoreu, Louis y Philip, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 7ª. ed., París, Sirey, 1993, puede observarse el porcentaje importante de instancias introducidas por los diputados y senadores de oposición contra las leyes aprobadas por mayoría, antes de su publicación.

64 Cfr. Vega, Pedro de, Vergottini, Giuseppe de, y López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, pp. 104 y ss., 220 y ss.

65 Podemos señalar de manera comparativa, que la legitimación para interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad se confiere en Austria a un tercio de los diputados del Consejo Nacional; en Francia a 60 diputados o el mismo número de senadores; en España a 50 diputados o 50 senadores; el Alemania a un tercio de los miembros del Parlamento Federal; en Portugal, a un décimo

gado legitimación al procurador general de la República, el cual está facultado para actuar como parte en la tramitación de esta acción de inconstitucionalidad, en virtud de la atribución *ex officio* que le confiere el párrafo tercero del apartado A) del artículo 102 constitucional.

68. Según la reforma constitucional de agosto de 1996, que admitió la impugnación de las leyes electorales por medio de la citada acción abstracta de inconstitucionalidad, se otorgó legitimación exclusivamente a las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos, de acuerdo con la naturaleza de su registro (artículos 105, fracción II, inciso f) de la carta federal, y el 62 de su ley reglamentaria, reformados por decretos legislativos publicados los días 22 de agosto y 22 de noviembre de 1996, respectivamente), este precepto fundamental, dispone, además, que “La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.”

69. Los citados incisos a) a e) de la mencionada fracción II del artículo 105 constitucional establecen una relación directa de las fracciones legislativas con el tipo de normas sujetas a control. En virtud de lo anterior, los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión podrán plantear la acción abstracta respecto de las leyes federales y del Distrito Federal emitidas por el citado Congreso y los senadores también contra los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal; los miembros de las legislaturas de los estados contra las disposiciones normativas generales expedidas por dichos órganos, y los que forman parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contra las leyes emitidas por la propia Asamblea. En relación con la impugnación directa de las leyes electorales, el inciso f) del citado precepto constitucional establece que las dirigencias nacionales pueden combatir las leyes federales y locales, pero las estatales sólo pueden interponer la acción contra las disposiciones locales.

70. Una situación especial corresponde al procurador general de la República como facultado para interponer dicha acción abstracta con el objeto de reclamar la inconstitucionalidad de las leyes de carácter federal,

de los diputados. El extremo está representado por la Constitución de Bolivia, en cuyo artículo 120, inciso a) reformado en agosto de 1994, se dispone que cualquier senador o diputado puede interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad. *Cfr.* Fix-Fierro, Héctor “La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad”, *cit.*, *supra* nota 61, pp. 115-117; Estrada Sámano, José Antonio, “La inconstitucionalidad de leyes en la reforma judicial”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, vol. 19, México, 1995, pp. 407-434.

estatal y del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales (artículo 105, fracción c) de la carta federal).

71. La demanda respectiva debe interponerse dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación en el periódico oficial correspondiente, de la ley o tratado internacional que pretende combatirse (artículos 105, fracción II, de la Constitución federal y 60 de la Ley Reglamentaria). Este último precepto establece que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Sin embargo en la reforma a dicho artículo 60 en noviembre de 1996, se agregó que “En materia electoral para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles.”

72. Se adopta también el principio de que si el fallo no fuese aprobado por mayoría de ocho votos, la Suprema Corte debe desestimar la acción ejercitada y ordenar el archivo del asunto (artículo 72 de la ley). Reproducidos aquí lo que expresamos con anterioridad en relación con las controversias constitucionales, por lo que respecta al porcentaje de la votación, que consideramos inconveniente, con mayor razón tratándose de las acciones abstractas de inconstitucionalidad (ver *supra* párrafos 34 y 35).

73. Por otra parte, la Ley Reglamentaria hace una remisión expresa (artículo 73) a la aplicación de los artículos 41, 43, 44 y 45 del mismo ordenamiento, que regulan a las sentencias dictadas en las controversias constitucionales, y que se refieren a su contenido, la obligatoriedad de los precedentes, la notificación y la publicación, así como el momento en que deben producir sus efectos, es decir, en este último caso, la prohibición de su retroactividad, salvo en materia penal.⁶⁶

VIII. F) EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS

74. Este instrumento introducido en las reformas constitucionales y legales de 1996, debe considerarse como un mecanismo paralelo al juicio de amparo, en su función primordial de protección de los derechos humanos. En efecto, la jurisprudencia que se inició el siglo anterior en la Su-

66 La Ley Reglamentaria establece varias remisiones y consigna disposiciones comunes para la tramitación de las dos instituciones, es decir, controversias constitucionales y acciones directas de inconstitucionalidad. *Cfr.* Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional, cit., supra* nota 27, que dedica el capítulo cuarto de su libro al análisis de las disposiciones comunes a ambos instrumentos, pp. 139-221.

prema Corte de Justicia hizo la distinción entre los derechos civiles y los de carácter político, inspirada en la separación del derecho público norteamericano entre *civil rights* y *political rights*, pero se confundió a los primeros con las garantías individuales o derechos del hombre, y por ello se consideró que los derechos políticos no podían ser objeto de tutela por el mismo derecho de amparo.⁶⁷

75. Este criterio tradicional dio lugar a la controversia entre las ideas de José María Iglesias sobre la incompetencia de origen,⁶⁸ de acuerdo con las cuales, el artículo 16 de la Constitución de 1857, al establecer la exigencia de que todo acto de afectación a los particulares debía emanar de autoridad competente, comprendía el origen legítimo de la misma autoridad,⁶⁹ e Ignacio Luis Vallarta, quien al asumir posteriormente la presidencia de la Suprema Corte entre mayo de 1878 y noviembre de 1882, combatió de manera decidida la tesis anterior (la que, al ser aplicada de manera extrema por el propio Iglesias como anterior presidente de la misma Corte, determinó el desconocimiento de las elecciones presidenciales de 1876 en las que obtuvo el triunfo Sebastián Lerdo de Tejada, ver *supra* párrafo 19), por considerar el propio Vallarta que la legitimidad se refería a la persona, al individuo nombrado para el cargo público respectivo, y la competencia establecida por el citado artículo 16 de la Carta Federal de 1857, tenía relación con la entidad calificada como autoridad, ya que la propia legitimidad tenía un carácter político y por ello debía suponerse y prescindirse de ella para examinar únicamente la cuestión jurídica de si cabe en el círculo de atribuciones de una autoridad determinada expedir una orden que afectara a un habitante de la República. Este último fue el criterio que adoptó la Suprema Corte a partir de su decisión de 23 de agosto de 1878 en el juicio de amparo solicitado por el destacado jurista y político León Guzmán y es el que ha predominado hasta la actualidad, debido a la redacción similar del artículo 16 de la Carta Federal de 1917.⁷⁰

67 Cfr. Vallarta, Ignacio L., *El juicio de amparo y el Writ of Habeas Corpus*, México, Imprenta de J.J. Terrazas, 1896, pp. 126-170, sobre la doctrina y jurisprudencia norteamericanas de su época acerca de la separación entre cuestiones jurídicas y políticas.

68 *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, México, Imprenta de León y White, 1874. Este trabajo fue reproducido con estudio preliminar de Santiago Oñate en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núm. 30, México, abril-junio de 1946, pp. 257-295.

69 Cfr. Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, *cit.*, *supra* nota 11, pp. 81-166.

70 Cfr. Vallarta, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, edición de Antonio J. Lozano (imprenta particular), 1894, pp. 78-80; Fix-Zamudio, Héctor, "Ignacio Luis Vallarta, la

76. A partir de entonces la Suprema Corte ha evitado la decisión de cuestiones políticas en los juicios de amparo, aun cuando se ha pronunciado en forma muy restringida sobre algunas de estas cuestiones en los asuntos muy escasos en que ha conocido de controversias constitucionales con anterioridad a las reformas de 1995 (ver *supra* párrafos 23 y 28) o al realizar investigaciones de acuerdo con el artículo 97 constitucional (ver *supra* párrafos 16 y 18).⁷¹ Esta cautela de nuestro más alto tribunal se explica por la trascendencia que por años tuvo en Latinoamérica la tesis de la Corte Suprema Federal norteamericana que se autolimitó en lo que calificó como “*political questions*”,⁷² pero que ha modificado paulatinamente para considerar como justiciables cuestiones que anteriormente se estimaban de naturaleza estrictamente política, como las de carácter electoral, aun cuando siempre por conducto de una controversia judicial.⁷³

77. Lo cierto es que en México esta evolución no se ha realizado, especialmente por lo que se refiere a la tutela de los derechos políticos consagrados en nuestra Constitución federal por conducto del juicio de amparo, ya que hasta la actualidad se aplica la anacrónica tesis de jurisprudencia, actualmente superada de manera definitiva, y que todavía establece: “*Derechos políticos. Improcedencia. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.*”⁷⁴

78. Es indiscutible de que los derechos políticos son derechos humanos, como lo demuestran las Constituciones contemporáneas, incluyendo las latinoamericanas, así como los tratados internacionales de derechos

incompetencia de origen y los derechos políticos”, en *A cien de años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, 1994, pp. 13-39. Esta es la tesis de jurisprudencia todavía vigente, número 983, *Incompetencia de origen*, en *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1988, segunda parte, Tesis Comunes al Pleno y a las Salas, t. II, p. 1595.

71 Cfr. González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, 2ª. ed., México, UNAM, 1994, pp. 31-62.

72 Cfr. Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, trad. de José Juan de Ollolqui Labastida, México, UNAM, 1966, t. I, pp. 576-579, Evans Hughes, Charles, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, trad. de Roberto Molina Pasquel y Vicente Herrero, 2ª. ed., México, FCE, 1971, pp. 56-58, Alonso García, Enrique, “El Tribunal Burger y la doctrina de las ‘Political Questions’ en Estados Unidos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, Madrid, enero-abril de 1981, pp. 287-299.

73 Cfr. Loewenstein, Karl, “La función política del Tribunal Supremo de los Estados Unidos”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 133, Madrid, enero-febrero de 1964, pp. 5-39.

74 Tesis 623. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, publicado en el año de 1988. Segunda parte, Tesis Comunes al Pleno y a las Salas, t. II, p. 1061.

humanos.⁷⁵ Nuestra carta fundamental también los consagra y los ha incrementado de manera paulatina, especialmente en materia electoral,⁷⁶ por lo que se ha superado de manera definitiva el criterio decimonónico de confundir los derechos humanos con las llamadas “garantías individuales”, las que constituyen sólo un sector de los llamados “derechos civiles”, frente a la amplitud actual de los derechos de la persona humana.⁷⁷

79. En virtud de la tesis tradicional citada anteriormente, se advertía en el ordenamiento jurídico mexicano la ausencia de un instrumento procesal para proteger los derechos políticos de carácter individual, ya que los colectivos, especialmente los electorales, se han tutelado por medio de diversos instrumentos, inclusive por conducto de la jurisdicción especializada. Por ello, un sector de la doctrina sostuvo con anterioridad a las reformas de 1996, la necesidad de ampliar la procedencia del juicio de amparo hacia algunos de estos derechos.⁷⁸ Fue un acierto, por tanto, que se estableciera el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un instrumento paralelo al juicio de amparo, que como se ha visto, tradicionalmente no procede para la tutela de los derechos políticos.

80. Sin embargo, sería conveniente estudiar la posibilidad de que algunos derechos políticos queden fuera del campo de protección del nuevo instrumento, como por ejemplo, los de libre expresión de las ideas; el de la libertad de expresión en los medios de comunicación, y el de petición, todos ellos en materia política, cuando dichos derechos no tengan directa o indirectamente propósitos electorales (artículos 6º a 9º constitucionales). Estos preceptos fundamentales no hacen referencia expresa a la ma-

75 Basta citar entre dichos tratados, el Pacto de la Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Europea sobre la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Cfr.* el análisis conjunto de estos instrumentos de Robertson, A. H., “Pactos y Protocolo Opcional de las Naciones Unidas, Convención Americana y Convención Europea sobre Derechos Humanos. Estudio Comparativo”, en *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983, pp. 145-189.

76 *Cfr.* Fix-Fierro, Héctor, “Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 203-204, septiembre-diciembre de 1995, pp. 59-92; Terrazas Salgado, Rodolfo, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, en *Justicia electoral*, núm. 8, México, 1996, pp. 101-112.

77 Aun cuando la bibliografía sobre la materia es inagotable, citaremos en vía de ejemplo, por su examen integral del tema, la obra del destacado tratadista argentino Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, 1989.

78 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *cit.*, *supra* nota 1, 36, pp. 185-188.

teria política, salvo el último, el cual dispone en su parte relativa “....sólo los ciudadanos de la República podrán tomar parte en los asuntos políticos del país.”

81. La doctrina señala que el antecedente del juicio para la protección de los derechos político-electorales se encuentra en la llamada “*apelación ciudadana*” regulada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) con anterioridad a la última reforma de 1996,⁷⁹ instrumento que podía plantearse ante el anterior Tribunal Federal Electoral por los ciudadanos afectados por las decisiones del Instituto Federal Electoral responsable de la inscripción, cuando se hubiesen declarado improcedentes las solicitudes de los propios afectados para corregir los supuestos en los que no se les hubiese expedido oportunamente la credencial de elector con fotografía, o bien no hubiera aparecido en las listas nominales de electores de los distritos de su domicilio, o bien se les hubiese excluido o incluido indebidamente en dichas listas (artículo 151 de dicho Código en su redacción anterior), dicha apelación podía interponerse tanto por los ciudadanos como por los partidos políticos cuando hubiesen sido afectados, en el lapso entre dos elecciones (artículo 294, incisos b) y c) anterior), o bien en el período electoral (artículo 295, inciso b), por lo que es evidente que coincide en varios aspectos con el juicio de protección que se analiza.⁸⁰

82. Este llamado indebidamente “recurso de apelación” tuvo una significativa repercusión en las elecciones federales de 1994, ya que según los datos aportados por el entonces Tribunal Federal Electoral, en ese período se plantearon ante dicho organismo jurisdiccional un total de 80,083 recursos, de los cuales 80,023 fueron interpuestos por ciudadanos y únicamente 60 por partidos políticos.⁸¹ En un trabajo anterior señalamos que era incorrecta la apreciación del legislador al calificarlo como recurso, ya que en realidad debía considerarse como un proceso o juicio impugnativo, ya que tampoco correspondía a la figura del recurso por ex-

79 Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo y De la Mata Pizaña, Felipe, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, en la obra *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, pp. 270-272.

80 Cfr. García Ramírez, Sergio, “La apelación en el contencioso electoral”, en el volumen *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, pp. 53-117.

81 Cfr. *Memoria 1994*, México, Tribunal Federal Electoral, 1995, t. I, pp. 322-323.

celencia, que recibe el nombre de “apelación”.⁸² Por ello consideramos que la denominación actual es más correcta y al mismo tiempo más amplia.

83. Por lo que respecta a la competencia para conocer de este instrumento, el mismo puede presentarse ante la Sala Superior, en única instancia, cuando se trate de la violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares; asociarse individual y libremente para formar parte en forma pacífica en los asuntos jurídicos del país (artículos 99, fracción V, de la carta federal; 189, fracción I, inciso f) y 83, inciso a) fracciones I y II, respectivamente, de las leyes, Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Federal),⁸³ y durante el período electoral y ante las salas regionales del mismo Tribunal,⁸⁴ cuando no se entregue al afectado el documento necesario para ejercer el voto, o no aparezca, o considere se le ha excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio (mismo precepto constitucional, y los artículos 195, fracción III y 83, inciso b) de las leyes Orgánica del Poder Judicial federal y la del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respectivamente).

84. Están legitimados los ciudadanos individualmente considerados que hubieren sido lesionados en sus derechos político-electorales, pero únicamente podrán promover el juicio cuando hubiesen agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto. En su caso, deberán agotar previamente las instancias administra-

82 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral”, en la obra citada en la nota 80, pp. 31-32.

83 El artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone al respecto: “El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a 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 afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo (cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política), la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización política agraviada.”

84 Debe tomarse en cuenta que durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales ordinarios o extraordinarios, estas controversias deben someterse a la Sala Superior en una sola instancia.

tivas, y en ese supuesto las autoridades electorales les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean precisos para la presentación de las demandas respectivas (artículos 80 y 81 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).⁸⁵

85. Existe una regla particular en un supuesto de promoción del juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano, cuando el afectado, habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, considere que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, ya que en esa hipótesis, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada (artículos 79 y 80 inciso c), de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral). Estos preceptos carecen de precisión, pues no queda claro si se trata de la tutela de un interés individual, el del ciudadano, o de carácter colectivo, el de la asociación de la que forma parte.

86. De acuerdo con lo establecido por el artículo 82 del ordenamiento procesal que se analiza, cuando por causa de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de agrupación respectiva, los ciudadanos afectados no podrán interponer el juicio de protección de sus derechos político-electorales, sino que deberán acudir al juicio de inconformidad, y en su caso, al recurso de reconsideración respectivo, cuando se trate de procesos electorales federales, pero cuando esta situación se presente en comicios de carácter local, el agraviado sólo podrá promover el citado juicio de protección, en el supuesto de que la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos, o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada.

87. En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establecen disposiciones específicas en cuanto a los efectos de las sentencias pronunciadas en los juicios de protección de

85 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal estableció criterio en el sentido de que el “*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Es improcedente contra actos de los partidos políticos*”. Juicio 12/97, Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y otros, resuelto del 27 de mayo de 1997. En *Justicia Electoral*, suplemento, núm. 1, México, 1997, pp. 48-49.

los derechos político-electorales de los ciudadanos. Además de determinar que los fallos son definitivos e inatacables, se dispone que las resoluciones favorables a los demandantes pueden tener los siguientes efectos: a) confirmar el acto o resolución impugnados, o b) revocar o modificar dicho acto o resolución y restituir el promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado (artículo 84). Además, en virtud de los problemas que se presentaron en la realidad en la aplicación de los fallos favorables a los ciudadanos en el anterior recurso de apelación (ver *supra* párrafos 81-82), el artículo 85 de dicho ordenamiento ordena que tratándose de la violación de sus derechos relativos a la expedición de las credenciales de elector o de figurar correctamente en las listas nominales respectivas, si por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material la autoridad electoral federal o local responsable no pueda incluir a los afectados en la lista nominal correspondiente o expedirles el documento que exija la ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutive del fallo así como de una identificación, para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla que corresponda a su domicilio o, en su caso, en una casilla especial en los términos de la ley de la materia.⁸⁶

88. El citado juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos fue ejercido por numerosos electores ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial federal durante las elecciones federales de 1997, aunque no con la profusión con la cual se promovieron los llamados “recursos de apelación” en comicios anteriores, que constituye su antecedente (ver *supra* párrafos 81). En efecto, en total se interpusieron 7,507 de dichas impugnaciones, y de ellas la mayoría se apoyó en la no expedición de la credencial respectiva (5,239).⁸⁷

IX. G) EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

87. Este instrumento fue introducido por el artículo 99 constitucional y por la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en las reformas de 1996, con objeto de establecer la posibilidad de combatir

86 Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo y De la Mata Pizaña, Felipe, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, *cit.*, supra nota 79, pp. 274-276.

87 Cfr. *Justicia Electoral*, suplemento núm. 1, *cit.*, supra nota 85, sección estadística judicial, gráficas 2 y 6, pp. 69 y ss.

la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas,⁸⁸ si se toma en consideración que no existe otro procedimiento por el cual pudiesen combatirse los actos concretos de las autoridades electorales locales que infrinjan directamente la Constitución federal, ya que como hemos dicho, no procede el juicio de amparo, según la jurisprudencia tradicional, contra la violación de los derechos políticos (ver *supra* párrafos 74 y 77), y por el contrario, sí pueden impugnarse las disposiciones legislativas electorales locales por conducto de la acción abstracta de inconstitucionalidad (ver *supra* párrafo 68).⁸⁹

90. En efecto, de acuerdo con lo establecido por el artículo 86 de la ley mencionada, el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, pero siempre que se satisfagan determinados requisitos, cuyo incumplimiento determinará que se deseché de plano el medio de impugnación respectivo. En tal virtud, el citado ordenamiento exige que los actos o resoluciones combatidos, tengan, en primer lugar, el carácter de definitivos y firmes;⁹⁰ que violen algún precepto de la Constitución federal; que la infracción reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales

88 En la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base a las reformas constitucionales de agosto de 1996, se manifestó que: "...Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución Federal y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional. Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental, atentan contra el Estado de Derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas."

89 *Cfr.* Elizondo Gasperín, María Macarita, "El juicio de revisión constitucional", en la obra citada *supra* nota 80, pp. 283-310.

90 De acuerdo con la tesis jurisprudencial establecida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, "El principio de definitividad, rector del juicio de revisión constitucional electoral, a que se refiere el artículo 86, párrafo 1, inciso f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se cumple, cuando se agotan previamente a la promoción de aquél, las instancias que reúnan las dos siguientes características: a) que sean idóneas, conforme a las leyes locales respectivas para impugnar el acto o resolución electoral de que se trate, y b) que conforme a los propios ordenamientos sean aptas para modificar, revocar o anular éstos..." Resolución dictada el 25 de septiembre de 1997, en el juicio de revisión constitucional 92/97, promovido por el Partido del Trabajo.

y factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y finalmente, que se hubiesen agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales pudieran haberse modificado, revocado o anulado.

91. El conocimiento de este proceso de revisión constitucional corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en única instancia, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal (artículos 99, fracción IV, de la Constitución federal; 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

92. Únicamente los partidos políticos pueden promover dicho juicio de revisión constitucional electoral por conducto de sus representantes legítimos, siempre que dichos representantes estén registrados formalmente ante el órgano electoral responsable cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnados; cuando hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual recayó la resolución impugnada; los que hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual recayó la resolución combatida; o finalmente, los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los casos que sean distintos a los precisados en los supuestos anteriores. La falta de legitimación o de personería será causa para el desechamiento de plano del proceso impugnativo de que se trata (artículo 88 de la Ley General de Medios de Impugnación).

93. El artículo 93 de la referida Ley General de Medios de Impugnación consigna reglas particulares respecto de los efectos de las sentencias que decidan los juicios de revisión constitucional electoral, ya que dichos efectos pueden consistir en la confirmación del acto o la resolución impugnados, o bien, en la revocación o modificación de los mismos, y consecuentemente, en el establecimiento de los medios necesarios para reparar la violación constitucional que se hubiese cometido.⁹¹

91 Cfr. Elizondo Gasperín, María Macarita, “El juicio de revisión constitucional”, *cit.*, *supra* nota 89, pp. 311-333.

X. H) LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS (*OMBUDSMAN*)

94. Los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos que han tomado como modelo la institución del *Ombudsman* de origen escandinavo, son muy recientes en el ordenamiento mexicano, no obstante lo cual, conjuntamente con el juicio de amparo, habían sido las garantías constitucionales con mayor eficacia para la tutela de los derechos fundamentales, hasta la creación de los nuevos instrumentos establecidos en las reformas constitucionales y legales de 1995 y 1996, a que se ha hecho referencia con anterioridad.

95. Si bien en estricto sentido no tendrían cabida dichos organismos dentro de la disciplina que hemos calificado como “derecho procesal constitucional”, en cuanto no constituyen instrumentos de carácter estrictamente procesal, su análisis se ha incorporado a esta nueva rama del derecho procesal debido a su vinculación con los organismos jurisdiccionales, a los cuales apoyan y auxilian en su labor de protección de los derechos humanos. Además, si realizamos un examen comparativo de diversas ramas procesales, podemos observar que son varias las instituciones que no son rigurosamente jurisdiccionales, pero que se estudian como parte de dichas disciplinas y como ejemplos se pueden citar la jurisdicción voluntaria en los procesos civil y mercantil; la averiguación previa en el proceso penal, y el procedimiento administrativo en el proceso de esta materia.

96. No haremos referencia, debido a la índole resumida de este trabajo, a los antecedentes escandinavos del *Ombudsman*, ni a su dinámico desarrollo en la segunda posguerra, tanto en Europa Continental como en varios ordenamientos de la tradición jurídica del *common law*, e inclusive en numerosos países en vías de desarrollo en Asia y en África, que han convertido a estos organismos en instrumentos que se pueden calificar de “universales”. Como es bien sabido tales organismos han asumido diversos nombres, como los de *Parliamentary Commissioner*, *Médiateur*, *Volksanwaltschaft* (Abogacía Popular), *Difensore Civico*, etcétera, pero los más próximos a los ordenamientos latinoamericanos han sido el Promotor de la Justicia de Portugal (Constitución de 1976-1982) y, de manera especial, el Defensor del Pueblo español (Constitución de 1978), que ha sido el modelo inmediato, inclusive en su denominación, para una mayoría de las legislaciones de nuestra región.⁹²

92 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Cívitas, 1982, pp. 281-344; id., *Protección jurídica de los*

97. En una muy breve síntesis podemos afirmar que la introducción de organismos similares al *Ombudsman* en América Latina ha sido tardía debido al desconocimiento que se ha tenido de la institución, que un principio parecía muy alejada de las tradiciones jurídicas latinoamericanas. Además, hasta hace pocos años, eran escasos los estudios en idioma castellano sobre este instrumento tutelar de los derechos humanos. Sin embargo, como lo hemos afirmado en el párrafo anterior, la creación del Promotor de la Justicia en Portugal, pero de manera muy particular, del Defensor del Pueblo español, así como los estudios comparativos de los juristas hispanos Alvaro Gil Robles y Gil Delgado,⁹³ y Víctor Fairén Guillén,⁹⁴ dieron un gran impulso al análisis de este instrumento por los tratadistas latinoamericanos.

98. En visión panorámica, podemos mencionar: a) *Procurador de los Derechos Humanos* de Guatemala, de la Constitución de 31 de mayo de 1985, artículos 273-275, y ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, de primero de octubre de 1986, con reformas posteriores.⁹⁵

99. b) *Defensor del Pueblo* de Colombia, Constitución de 7 de julio de 1991, artículos 281-286, preceptos desarrollados por la ley 24, de 15 de diciembre de 1992.⁹⁶

derechos humanos. Estudios comparativos, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1991, pp. 189-213.

93 *El control parlamentario de la administración (El Ombudsman)*, 2ª. ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981; *id.*, "El Defensor del Pueblo y su impacto en España y en América Latina", en *Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman*, núm. 3, Santafé de Bogotá, diciembre de 1994, pp. 53-84. Por lo que respecta al establecimiento de instituciones similares en las diversas comunidades autónomas españolas, puede consultarse el libro editado por Biglino Campos, Paloma, *El Procurador del Común. Defensor del Pueblo y comunidades autónomas*, Valladolid, Cortes de Castilla y León-Universidad de Valladolid, 1995.

94 *El Defensor del Pueblo. Ombudsman*, t. I, *Parte General*, t. II, *Parte Especial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982 y 1986.

95 *Cfr.* Basells Tojoa, Edgar Alfredo, *El Procurador de los Derechos Humanos*, Guatemala, Universidad de San Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1987; De León Carpio, Ramiro, "El *Ombudsman* en Guatemala", en *La experiencia del Ombudsman en la actualidad. Memoria*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, pp. 127-138.

96 *Cfr.* Córdoba Triviño, Jaime, "Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo en Colombia", en *La experiencia del Ombudsman en la actualidad*, citado en la nota anterior pp. 117-125; *id.* "La Defensoría del Pueblo en Colombia", en *La Defensoría del Pueblo: retos y posibilidades*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995, pp. 31-45; Madrid-Malo Garizábal, Mario, "El control defensorial en Colombia", en *Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman*, *cit.*, *supra* nota 93, pp. 85-94.

100. c) *Defensoría del Pueblo* de Perú, Constitución de septiembre de 1993, artículos 161 y 162, desarrollados por la ley 26,520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo, de 8 de agosto de 1995.⁹⁷

101. d) *Defensor del Pueblo* de Bolivia, Constitución de 1967, reformada sustancialmente el 12 de julio de 1994, artículos 127 a 131, que no han sido todavía reglamentados.

102. e) *Defensor del Pueblo* de Ecuador, Constitución de 1978, reformada en enero de 1996, y cuyo texto codificado por el Congreso Nacional fue publicado el 18 de junio de ese año, artículo 29. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo publicada el 20 de febrero de 1997.⁹⁸

103. f) *Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos*, de El Salvador, Constitución de 1983, reformada el 31 de octubre de 1991, artículo 194. Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos promulgada el 20 de febrero de 1992.⁹⁹

104. g) *Defensor de los Habitantes* de Costa Rica, ley publicada el 10 de diciembre de 1992.¹⁰⁰

105. h) *Comisionado de los Derechos Humanos*, de la República de Honduras, Constitución de 1982, reformada por decretos de 27 de diciembre de 1994 y 7 de febrero de 1995, artículo 59. Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, promulgada el 10 de noviembre del citado año de 1995.¹⁰¹

97 Cfr. Abad Yupanqui, Samuel, “El Ombudsman o Defensor del Pueblo en la Constitución peruana de 1993. Retos y limitaciones”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, mayo-agosto de 1996, pp. 401-417; *id.* “Defensoría del Pueblo y Administración de Justicia. Elementos para el debate”, en *La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios. III*, Lecturas sobre Temas Constitucionales, 12, Lima, Comisión Andina de Juristas-Konrad Adenauer Stiftung, 1996, pp. 91-101.

98 Cfr. Vaca Moreno, Lucía, “El Defensor del Pueblo”, en *Ruptura*, Revista de la Asociación Escuela de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 1996, pp. 39-51; *id.*, “república romana”, en *Estudios de homenaje al cincuentenario de su fundación*, Quito, Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1996, pp. 363-382.

99 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Garantías de los derechos, control judicial, amparo, Ombudsman”, en la obra dirigida por Eduardo García de Enterría y Manuel Clavero Arévalo, *El derecho público a finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Fundación BBV-Cívitas, 1996, pp. 627-628.

100 Cfr. Rojas Franco, Enrique, *El Defensor del Pueblo*, San José, Costa Rica, Iberoamericana de Ediciones, 1993; Vega Robert, Rolando, *El Defensor de los Habitantes*, San José, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas, 1993.

101 Cfr. Vollio, Fabián; Del Río, María del Consuelo y Esquivel, Max, *Funciones y alcances de la Oficina del Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras. Estudio introductorio*, San José-Tegucigalpa, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Real Ministerio de los Países Bajos para la Cooperación, 1995.

106. i) *Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos* de Nicaragua. Constitución de 1987, reformada el primero de febrero de 1995, artículo 138, inciso 30). Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, publicada el 10 de enero de 1996.

107. j) *Defensor del Pueblo* de Argentina, Constitución de 1853-1860, reformada el 22 de agosto de 1994, artículo 86. Es preciso aclarar que en dicho país la institución fue objeto de una evolución paulatina, ya que primero se introdujo en varias Constituciones y leyes provinciales, así como en varias ciudades, entre ellas Buenos Aires (Contraloría General Comunal, 17 de octubre de 1985), y en el ámbito nacional, primero como organismo desconcentrado y posteriormente como un comisionado parlamentario, pero con su actual denominación, regulado por la Ley 24,284 de 1993 sobre el propio Defensor del Pueblo, que con algunas modificaciones sigue en vigor después de ser elevada la institución a rango constitucional en agosto de 1994.¹⁰²

108. h) *Defensor del Pueblo*, de Paraguay. Constitución de 20 de junio de 1992, artículos 276-280. No se ha expedido todavía la ley reglamentaria.

109. Por lo que se refiere al ordenamiento mexicano, la creación del *Ombudsman* ha sido también reciente y se ha desarrollado con inusitada rapidez. En efecto, hasta principios de la década de los años ochenta, la institución era prácticamente desconocida en México, pero durante dicha década se realizaron varios ensayos para establecer organismos similares, aun cuando sin una comprensión muy estricta de la organización y funciones de la institución. Dentro de estos intentos, que no tuvieron eficacia en la práctica, podemos mencionar la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, establecida por una ley del Congreso local de 3 de enero de 1979; el Procurador de Vecinos, creado por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima el 21 de no-

102 La bibliografía argentina sobre el *ombudsman* y su introducción en ese país, es bastante amplia, por lo que nos limitamos a señalar algunas obras significativas: Maiorano, Jorge L., *El Ombudsman. Defensor del Pueblo y las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1987, pp. 431-337; Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *El Defensor del Pueblo (Ombudsman)*, Buenos Aires, Ediar, 1989, pp. 197-250. Sobre la regulación actual, entre otros, Luna, Eduardo Fernando, "El Defensor del Pueblo", en *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Mendoza-Buenos Aires, Depalma, 1995, t. II, pp. 89-114; Gil Domínguez, Andrés, "El Defensor del Pueblo", en su libro *En busca de una interpretación constitucional. Nuevos enfoques sobre la reforma de 1994*, Buenos Aires, Ediar, 1997, pp. 221-235.

viembre de 1983, y que se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado del mismo nombre publicada el 8 de diciembre de 1984.¹⁰³

110. El primer organismo que ha funcionado en la realidad, aun cuando con una competencia restringida, lo ha sido la *Defensoría de los Derechos Universitarios*, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 29 de mayo de 1985.¹⁰⁴ Siguieron varias instituciones a nivel estatal y municipal, tales como la *Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca* (1986); la *Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero* (1987); la *Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes* (1988); y la *Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la ciudad de Querétaro* (1988).¹⁰⁵

111. La evolución continuó con la *Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal*, creada por Acuerdo del jefe de dicho Departamento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de enero de 1989, cuyo Manual de Organización apareció en el mismo *Diario Oficial* de 17 de julio del mismo año. El paso más importante en la institucionalización de los organismos no jurisdiccionales de tutela de los derechos humanos, se dio con la creación de la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* por Acuerdo Presidencial de 5 de junio de 1990 y cuyo Reglamento fue elaborado por el Consejo de dicha institución los días 18 de junio a 9 de julio de ese año.

112. Si bien esta Comisión fue establecida como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y su titular era nombrado libremente por el presidente de la República, al designarse como su primer presidente al conocido constitucionalista Jorge Carpizo, adquirió una notable independencia y realizó una labor excepcional, no sólo en cuanto a la investigación de reclamaciones individuales por violación de derechos fundamentales debido a la conducta de carácter administrativo de las autoridades públicas, sino que también desarrolló una dinámica actividad en

103 Cfr. Aguilar Cuevas, Madgalena, *El Defensor del Ciudadano. (Ombudsman)*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 113-138.

104 Cfr. Barrera Graf, Jorge, "La Defensoría de los Derechos Universitarios. Análisis legal", en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, pp. 23-32; Carreras Maldonado, María y otros, *Defensoría de los Derechos Universitarios (Ombudsman de la UNAM)*, México, Cuadernos de Legislación Universitaria, 1993; *id.*, *Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios*, México, UNAM, 1992.

105 Cfr. Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, FCE, 1993, pp. 51-52.

cuanto a la promoción, enseñanza, capacitación y divulgación de los propios derechos humanos, así como una intensa labor editorial.¹⁰⁶

113. Una de las innovaciones de la organización de la citada Comisión Nacional, que se ha institucionalizado posteriormente en el ordenamiento mexicano, es la relativa a la creación de un consejo integrado por diez personas de elevada reputación y de diversas orientaciones sociales y políticas, para asesorar al presidente del citado organismo y fijar los lineamientos generales de la política que debe seguir la institución.

114. La extraordinaria labor realizada por este organismo tuvo efectos de gran trascendencia, puesto que dio a conocer la institución del *Ombudsman* en su labor de protección de los derechos humanos, y además, inició la formación de una cultura sobre de los derechos fundamentales que con anterioridad no existía, como lo demuestra el gran número de reclamaciones planteadas en los dos primeros años de labor de la propia Comisión. Una de las consecuencias más significativas fue el establecimiento de un ambiente propicio para la constitucionalización de este instrumento en un plazo muy corto, si tomamos en cuenta su reciente introducción.

115. De acuerdo con la reforma constitucional de 27 de enero de 1992, publicada al día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*, se adicionó el artículo 102 de la Constitución federal (que en su primera parte reglamenta a la Procuraduría General de la República y al ministerio público federal que está bajo sus órdenes) con un apartado B, en cuya parte relativa se dispone:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán *organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano*, los que conocerán de quejas en contra de *actos u omisiones de naturaleza administrativa* provenientes de cualquiera autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. *Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas...*

106 Cfr. Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 11-29.

Este precepto fue reglamentado por la *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992. El Reglamento de la propia Comisión fue aprobado por su Consejo y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de noviembre de ese año.¹⁰⁷

116. En forma muy breve se puede señalar, que de acuerdo con los citados ordenamientos, la Comisión Nacional se integra por el presidente, designado por el titular del Ejecutivo federal con aprobación del Senado de la República (que es el procedimiento que se sigue con algunas variantes a partir de las reformas de 1995, las que establecen que el presidente de la República presentará una terna de candidatos, que deben comparecer ante el propio Senado federal, el cual designa al magistrado con votación calificada, al igual que para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia), por un período de cuatro años, con una posible reelección. También forman parte de la Comisión, de acuerdo con la experiencia del organismo anterior antes mencionado (ver *supra* párrafos 111-112), hasta cinco visitadores (actualmente se han designado tres), quienes realizan, a petición de parte o de oficio, las investigaciones de las quejas individuales, así como por el personal técnico, profesional y administrativo que sea necesario para el desempeño de las funciones del organismo. Además, como ya se ha mencionado, por el mismo procedimiento de designación del presidente (proposición del jefe del Ejecutivo de la Federación, con aprobación del Senado), se nombra el Consejo asesor, integrado, con carácter honorífico, por diez personas de altos méritos y conocimiento de los derechos humanos, de diversos sectores sociales e ideológicos y de los cuales al menos siete no deben desempeñar cargo o comisión oficial alguna. Cada año cesa el más antiguo de los nombrados.

117. El mismo texto constitucional (ver *supra* párrafo 115) destaca implícitamente el carácter autónomo de los organismos protectores, en cuanto establece que los mismos deberán formular *recomendaciones públicas autónomas*.¹⁰⁸ Esta independencia se consigna claramente en la Ley Reglamentaria, no sólo por medio del procedimiento de designación del presidente de la Comisión Nacional como se señaló en el párrafo an-

107 Cfr. Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992; Armienta Calderón, Gonzalo, *El Ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, pp. 237-73.

108 Consideramos que esta redacción es confusa, pues en realidad la autonomía radica en la institución y no en las recomendaciones.

terior, sino de manera expresa en el artículo 2o. de la Ley Orgánica, el cual dispone que: “*La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado (del Estado Mexicano) con personalidad jurídica y patrimonio propios...*”

118. Por lo que se refiere a las *funciones* de la Comisión Nacional, éstas son muy amplias, pues la parte final del citado artículo 2º de la Ley, expresa que dicha Comisión: “... tiene por *objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el ordenamiento jurídico mexicano*”. De estas atribuciones la más significativa, como ocurre con los instrumentos tutelares que toman como modelo el *Ombudsman* de origen escandinavo, es la de realizar investigaciones, ya sea a petición de los afectados o de oficio, sobre las violaciones de los derechos humanos por parte de actos u omisiones de *carácter administrativo* de cualquier autoridad o funcionario público.

119. Es preciso recordar que el paradigma escandinavo se estableció y desarrolló con el propósito esencial de fiscalizar la actividad de las autoridades administrativas, y por extensión, la conducta de carácter administrativo de otras autoridades, cuando afectasen los derechos e intereses legítimos de los administrados. Sin embargo, cuando se establecieron el Promotor de la Justicia de Portugal y el Defensor el Pueblo español (ver *supra* párrafo 96), debido a que estos países habían sufrido prolongadas dictaduras, su función esencial se centró en la protección de los derechos fundamentales, y por ello es que adquirieron el carácter de instrumentos de garantía constitucional y no exclusivamente de la legalidad. Debido a las constantes violaciones de derechos humanos por parte de los gobiernos autoritarios, en su mayoría de carácter castrense, que predominaron en Latinoamérica hace dos décadas y que afortunadamente han sido superados en los últimos años, no resulta extraño que en las Constituciones democráticas posteriores a dichos regímenes se hubiesen adoptado instrumentos protectores no jurisdiccionales de acuerdo con el modelo del *Ombudsman*, pero con el objeto esencial, de acuerdo con el ejemplo de España y Portugal, de tutelar los derechos fundamentales.

120. Ese también fue el propósito esencial de la reforma constitucional del artículo 102, apartado B) de la carta federal mexicana (ver *supra* párrafo 115), ya que los órganos que establece a nivel nacional y local, tienen como propósito básico la protección de los derechos humanos que establece el ordenamiento jurídico mexicano, si bien la disposición constitucional no es precisa, al no señalar de manera exclusiva los derechos

consagrados en la carta federal, la tutela se extiende de manera implícita también a los derechos establecidos en los tratados internacionales que han sido incorporados al derecho interno en los términos del artículo 133 constitucional, es decir, los ratificados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado Federal. El artículo primero del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dispone de manera terminante, que la tutela se extiende a los “....derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los *instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.*” A su vez, el artículo 6o. del mismo Reglamento agrega que:

Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.¹⁰⁹

121. El precepto constitucional excluye de manera expresa del conocimiento de los organismos mencionados, a los asuntos *jurisdiccionales, laborales y electorales*. La mención de estos aspectos no era indispensable, en virtud de que, como es bien sabido, los organismos similares al *ombudsman* sólo conocen de la *materia administrativa*, pero como en México, por desconocimiento de la institución, algunas corrientes políticas pretendían se incluyeran estos asuntos, fue necesario consignar expresamente dichas prohibiciones.

122. Aun cuando resulta clara la exclusión de los asuntos jurisdiccionales, ya que su examen corresponde a los tribunales, en cuya independencia no puede interferir el *ombudsman*, existe discusión sobre la fiscalización respecto a las actividades administrativas de los propios tribunales. Aun cuando no existe una regla general al respecto en las diversas legislaciones que han consagrado la institución, prevalece el criterio de que esta fiscalización es posible, ya que no lesiona la inde-

109 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El derecho internacional de los derechos humanos en las constituciones latinoamericanas y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en la obra *El mundo moderno de los derechos humanos. Ensayos en honor de Thomas Buergenthal*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, pp. 159-207; *id.*, “Ochenta años de evolución del juicio de amparo mexicano”, en la obra coordinada por Emilio O. Rabasa, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, pp. 419-423.

pendencia judicial, en virtud de que las investigaciones respectivas, al no culminar con resoluciones obligatorias, sirven de auxilio y apoyo a las funciones disciplinarias de los organismos jurisdiccionales.

123. Sin embargo, por carecer de una idea precisa de las funciones de estos organismos, la Suprema Corte de Justicia de México se opuso a la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el ámbito judicial, y por ello, el precepto constitucional mencionado prohíbe la fiscalización del Ombudsman al Poder Judicial federal. De acuerdo con el criterio que consideramos correcto y que ha seguido la Comisión Nacional en su composición actual, las Comisiones locales pueden realizar investigaciones sobre la conducta administrativa de los tribunales locales, y la Nacional en relación con otros tribunales federales que no forman parte de manera expresa del citado Poder Judicial federal, en los términos del artículo 94 constitucional. Entre estos organismos jurisdiccionales se encuentra el Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (este último resuelve los conflictos entre los empleados y funcionarios del gobierno federal y el del Distrito Federal y las dependencias respectivas), así como los Tribunales Federales Agrarios establecidos en 1992.¹¹⁰

124. El procedimiento que se sigue ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos es muy flexible, con acceso directo de los afectados y de las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, los que pueden hacerlo por cualquier medio de comunicación, con ratificación posterior. El artículo 4º de la ley Reglamentaria establece en lo conducente que: “Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser *breves y sencillos* y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos”. Se seguirán de acuerdo con los “*Principios de immediatez, concentración y rapidez y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas*”.

125. El plazo preclusivo para acudir a la Comisión Nacional es de un año a partir de que se hubiese iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de

110 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el *Ombudsman* y el Poder Judicial en México”, en *El Ombudsman Judicial. Perspectivas internacionales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 187-221.

los mismos. En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trata de hechos que por su gravedad pueden ser considerados *violaciones de lesa humanidad* (artículo 26 de la ley). En este último aspecto, seguramente el legislador tomó en consideración lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad firmada el 26 de noviembre de 1968 y en vigor el 11 de noviembre de 1970, ya que el artículo 1o. inciso b) de dicho instrumento internacional dispone que deben considerarse crímenes de *lesa humanidad* los cometidos en tiempo de guerra como en tiempo de paz, según la definición dada por el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg del 8 de agosto de 1945, y confirmada por varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a los cuales se agregan la expulsión por ataque armado y ocupación y los actos inhumanos debido a la política del *apartheid* (la que ha sido suprimida por las Constituciones de Sudáfrica de 1993 y la vigente de 1996) y la sanción del delito de genocidio, aun si estos actos no constituyen una violación al derecho interno del país en que fueron cometidos (como era el caso de la legislación anterior de Sudáfrica, ya derogada).¹¹¹

126. Una vez admitida la queja (que cuando se estima improcedente, se debe orientar al afectado para que acuda a la instancia competente), se procura la conciliación entre el peticionario y las autoridades, pero siempre dentro del respeto de los derechos humanos. Si no se logra, se sigue un procedimiento contradictorio, de carácter flexible, como se ha dicho, el que es instruido por los visitadores, los que formulan un proyecto, ya sea de recomendación o de acuerdo de no responsabilidad, que es revisado y suscrito, en su caso, por el presidente de la Comisión. Cuando el procedimiento culmina con una recomendación la que no tiene carácter obligatorio, la autoridad respectiva debe comunicar a la Comisión en un plazo de quince días si la acepta, y tiene otros quince para entregar a la propia Comisión las pruebas del cumplimiento respectivo. Este último

111 El artículo 68 del Reglamento de la Comisión Nacional considera como casos en los cuales puede ampliarse el citado lapso de un año, las infracciones graves a los derechos fundamentales de la persona relativos a la libertad y a la vida, así como a la integridad psíquica y física, y por lo que respecta a las violaciones de “lesa humanidad”, las define como aquellas *que atenten contra una comunidad o grupo social en su conjunto*.

plazo puede ampliarse cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite (artículos 25 a 45 de la Ley Reglamentaria).

127. La Comisión Nacional debe notificar de manera inmediata al promovente los resultados de la investigación, la recomendación respectiva, su aceptación y ejecución, o bien, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad. La divulgación de las recomendaciones y acuerdos es muy amplia, puesto que el presidente debe publicar, en su totalidad o en forma resumida dichos documentos. Y así lo hace de manera periódica por conducto de las gacetas informativas que aparecen mensualmente y que son muy voluminosas por los numerosos datos que contienen. Además, dicha información se hace llegar de manera inmediata a los diversos medios de comunicación. Como lineamiento esencial de los organismos similares al *ombudsman*, el presidente de la Comisión Nacional debe rendir un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al titular del Ejecutivo federal, sobre las actividades que haya realizado en el período respectivo, el que deberá ser difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad (artículos 51 y 52 de la ley).

128. Uno de los aspectos más significativos del informe anual, como ocurre con la mayoría de los organismos similares en los diversos ordenamientos, es que en él se pueden contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con objeto de tutelar de manera más efectiva a los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos (artículo 53 de la ley).

129. A este respecto podemos destacar que desde el inicio de sus actividades como organismo desconcentrado y actualmente con carácter autónomo, y con apoyo en estudios en los que han intervenido destacados juristas mexicanos, la Comisión Nacional ha propuesto varias reformas legislativas y constitucionales, que fueron acogidas en iniciativas presidenciales y aprobadas por el Congreso de la Unión con una mayoría significativa de votos. Sería difícil resumir estas reformas, pero varias de ellas, se han traducido en un mejoramiento notable de la situación de los afectados en los procedimientos penales. Por ello se reformaron sustancialmente los códigos, Penal del Distrito Federal (aplicable en toda la República en materia federal) y de Procedimientos Penales Federal y Distrital; se expidió una nueva ley para prohibir la tortura; se modificaron los

procedimientos del enjuiciamiento de menores; se reformaron los artículos 16, 19 y 20 de la carta federal para establecer un equilibrio entre las funciones del ministerio público y los derechos de los detenidos y de las víctimas del delito, etcétera, todo ello en los años de 1991 a 1993.¹¹²

130. Finalmente, cabe resaltar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos desde su fundación en 1990 como organismo desconcentrado y a partir de junio de 1992 como institución autónoma, ha desarrollado una intensa labor de promoción, estudio, capacitación y divulgación de los derechos humanos, que se ha traducido en cursos, conferencias y reuniones, así como en una intensa actividad editorial de gran significación, la que ha contribuido en no poca medida, a lograr el conocimiento de los derechos humanos del ordenamiento mexicano y su defensa tanto ante los organismos similares al *ombudsman* como ante los tribunales y las autoridades administrativas.¹¹³

131. Por otra parte, debe señalarse que la reforma constitucional de 1992 regula también a los organismos que deben crear las legislaturas locales de acuerdo con su competencia, y se estableció el plazo de un año contado a partir de la publicación del Decreto respectivo (28 de enero de 1992) para cumplir con el mandato constitucional. Por tanto, en la actualidad funcionan además de la Comisión Nacional, 32 comisiones locales, de las cuales corresponden 31 a los estados, más la del Distrito Federal.¹¹⁴

132. Las leyes reglamentarias expedidas por las legislaturas locales sigue el modelo de la nacional, con algunos aspectos peculiares. Los presidentes de dichas comisiones son designados generalmente por los gobernadores de los estados con aprobación del Congreso local (en la misma forma en que son nombrados los magistrados de los tribunales superiores respectivos). En el caso del Distrito Federal, el presidente es propuesto por el jefe del Ejecutivo federal y aprobado por la Asamblea Legislativa del propio Distrito (artículo 9o. de la Ley Orgánica publicada

112 Cfr. Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos humanos; el nuevo enfoque mexicano*, cit., supra nota 105, pp. 215-259; Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, cit., supra nota.106, pp. 51-145.

113 Cfr. López Chavarría, José Luis y otros, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

114 Cfr. García Sánchez, Antonio y otros, “*Sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos*” México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994; Roccatti, Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del Ombudsman en México*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1995; Fernández Ruiz, Jorge, *Compilación de leyes de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997.

el 23 de junio de 1993).¹¹⁵ Por tal motivo, puede afirmarse, sin exageración, que el ordenamiento mexicano regula actualmente uno de los sistemas autónomos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos de la mayor amplitud.¹¹⁶

XI. CONCLUSIONES

133. De las breves reflexiones que hemos hecho anteriormente, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

134. *Primera.* En las ocho décadas contadas a partir de la promulgación de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, la que actualmente se encuentra en vigor con numerosas reformas, el control de la constitucionalidad ha evolucionado de manera notable. En el texto original aprobado por el Constituyente de Querétaro (que en esta materia recoge el desarrollo de esta materia a partir de las Cartas Federales de 1824 y 1857), se regulan cuatro garantías constitucionales, en su mayor parte inspiradas en el derecho público de los Estados Unidos. En efecto, en dicha ley fundamental se consagraron: a) el juicio político de responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas (estos últimos por violación de la carta federal), los que estaban dotados de inmunidad procesal relativa, calificada como “fuero constitucional” (artículo 111); b) las controversias constitucionales entre la Federación y los estados, éstos entre sí, y los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, así como aquellos en los que la Constitución fuese parte (artículo 105); c) el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97, párrafo tercero), y d) el juicio de amparo (artículos 103 y 107).

135. *Segunda.* Estos cuatro instrumentos de solución de conflictos constitucionales experimentaron varias modificaciones, algunas sustanciales. El juicio político en 1982, ahora está consagrado esencialmente en el artículo 110 constitucional; las controversias constitucionales en diciembre de 1994, ya que se amplió de manera considerable su materia, pues no sólo se incluyeron a los municipios entre las entidades legitimadas para plantearlas, sino también los llamados “conflictos de atribu-

115 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1996.

116 Cfr. Madrazo Cuéllar, Jorge, *El ombudsman criollo*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996.

ción”, sobre la competencia constitucional de los órganos legislativos y ejecutivos tanto de la Federación como de las entidades federativas, incluyendo a los del Distrito Federal, ahora en el artículo 105, fracción I, de la carta federal; el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia, en diciembre de 1977, con alguna modificación posterior y en la actualidad está comprendida en el artículo 97, párrafos segundo y tercero; y el juicio de amparo en varias ocasiones, especialmente en 1928, 1934, 1951, 1968, 1988 y 1994, y está regulado todavía por los artículos 103 y 107 constitucionales.

136. *Tercera.* Hasta enero de 1992 cuando se introdujeron los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, de los cuatro instrumentos iniciales de control constitucional establecidos en la carta de 1917, todo el peso de la tutela de las normas constitucionales se había concentrado casi exclusivamente en el derecho de amparo, que se había introducido en la Constitución Federal de 1857 (artículos 101 y 102), con el propósito de tutelar los derechos humanos, primero individuales en esa carta, y después de 1917 también de carácter social, y de manera indirecta las esferas de competencia de la Federación y de las entidades federativas, siempre que hubiese la afectación de la esfera jurídica de los particulares. Los otros tres instrumentos o no habían sido aplicados, como el juicio político, o lo habían sido en forma muy esporádica como las controversias constitucionales (el único fallo sobre el fondo se dictó en 1932 en el llamado caso Oaxaca) o el procedimiento de investigación del más alto tribunal del país.

137. *Cuarta.* Las reformas constitucionales más recientes reforzaron considerablemente el control de la constitucionalidad en el derecho mexicano, ya que se crearon cuatro garantías constitucionales adicionales a las ya existentes. Efectivamente, en las reformas constitucionales y legales de 1994 y 1995, se introdujo una nueva institución que podemos denominar “acción abstracta de inconstitucionalidad”, inspirada en el derecho constitucional europeo continental, con objeto de legitimar a las minorías legislativas, (treinta y tres por ciento de sus integrantes), para impugnar las leyes aprobadas por la mayoría en la esfera federal o local, así como al procurador general de la República. Esta acción que inicialmente se prohibía para impugnar las leyes electorales, fue extendida a éstas en las reformas de agosto de 1996, pero sólo puede ser promovida por las dirigencias de los partidos políticos nacionales y locales (artículo 105, fracción II, de la carta federal). En estas mismas reformas de 1995, como se señaló

en la conclusión anterior, se amplió de manera considerable la esfera de aplicación de las controversias constitucionales. En las citadas modificaciones de 1996, se consagraron dos instrumentos más: el “juicio de protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos” y el “juicio de revisión constitucional electoral” (en contra de las autoridades electorales de carácter local) (artículo 99 constitucional, fracciones IV y V), los cuales se pueden promover ante el Tribunal Electoral incorporado al Poder Judicial federal (artículo 94 constitucional). Finalmente, con anterioridad a estos últimos, en el mes de enero de 1992, se introdujeron los organismos autónomos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman*, que han recibido el nombre de comisiones de derechos humanos.

138. *Quinta.* El significado actual del control constitucional en el ordenamiento mexicano se apoya en los ocho instrumentos de garantía que hemos señalado anteriormente. Con exclusión del juicio político y del procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia, que poseen escasa importancia en la realidad política de nuestro país, los otros, no obstante su reciente introducción han reforzado y vigorizado de manera considerable la función de solución de conflictos constitucionales, que por muchos años se realizó en forma limitada por medio del juicio de amparo. Aun cuando los resultados de estos instrumentos todavía son iniciales, salvo la intensa labor de promoción y tutela de los derechos humanos que han desarrollado las comisiones de derechos humanos, sin embargo son muy positivos en cuanto a la posibilidad de encausar dichos conflictos, cuando tienen naturaleza jurídica, a soluciones de carácter jurisdiccional, que son las que actualmente tienen preeminencia en el derecho constitucional de nuestra época, inclusive en varios ordenamientos latinoamericanos. El adelanto que se observa en esta materia es impresionante, pero todavía se requiere de un mayor avance en un futuro próximo, a fin de que en esta materia el derecho mexicano tenga los instrumentos suficientes para enfrentar los desafíos del nuevo milenio que está por llegar.