

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Breve relación de antecedentes históricos. Influencias externas*. III. *Evolución interna*. IV. *Situación actual. Juicio de responsabilidad política*. V. *Las controversias constitucionales*. VI. *El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia*. VII. *El juicio de amparo*. VIII. *La introducción y desarrollo del Ombudsman*. IX. *La participación de los tribunales federales y locales en la función de la justicia constitucional*. X. *La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional*. XI. *Perspectivas de la justicia constitucional en México*. XII. *Conclusiones*. XIII. *Bibliografía básica*.

I. Introducción

1. En este breve trabajo pretendemos proporcionar una visión panorámica del desarrollo histórico y de la situación actual de la justicia constitucional en el ordenamiento mexicano, en el cual se toma en cuenta, hasta donde es posible, no sólo el derecho positivo, la doctrina y la jurisprudencia, sino también la realidad jurídica de la misma, ya que, como veremos en su oportunidad, se ha centralizado exclusivamente en el juicio de amparo ante los tribunales federales, no obstante que en nuestro ordenamiento existen otros instrumentos para lograr el restablecimiento del orden constitucional desconocido o violado, los que desafortunadamente no han funcionado satisfactoriamente y han dejado de utilizarse, por lo que se encuentran atrofiados, aun cuando sería convenien-

te revitalizarlos para aliviar y complementar la agobiadora labor que corresponde al propio juicio de amparo.

2. En segundo lugar, es preciso expresar algunas reflexiones sobre la terminología que hemos utilizado, pues si bien en apariencia se trata de un problema semántico, también posee repercusiones importantes en el enfoque con el cual se aborda la materia, la que debe considerarse extremadamente compleja. Al respecto podemos señalar que existen varios vocablos que se emplean en forma indiscriminada para comprender el estudio de los diversos instrumentos de solución de conflictos derivados de la aplicación de las normas constitucionales.

3. En efecto, en la doctrina contemporánea se han empleado hasta cierto punto como equivalentes las denominaciones de *control*, *defensa*, *justicia*, *jurisdicción*, *garantías* y *derecho procesal*, todas ellas con el calificativo de “constitucional”, pero si analizamos estos términos de manera precisa podemos concluir que poseen diverso contenido, ya que en primer lugar “control”, constituye un vocablo muy genérico, que posee la significación más amplia, pues comprende todo tipo de instrumentos que se utilizan para lograr la efectividad de la normativa constitucional. La “defensa constitucional” abarca tanto mecanismos de protección, como los dirigidos a la solución de conflictos; en tanto que “jurisdicción”, “garantías” y “derecho procesal” (*constitucional*), poseen una connotación mucho más restringida, pues se refieren a los instrumentos estrictamente procesales, que implican el ejercicio de la función jurisdiccional en sentido propio .

4. En vista de lo anterior, preferimos emplear la expresión *justicia constitucional*, no sólo porque es la que se emplea con mayor frecuencia por la doctrina contemporánea, como lo demuestra la publicación de un magnífico anuario comparativo dirigido por el notable tratadista francés Louis Favoreu, sino además porque en nuestro concepto es más amplia que las estrictamente procesales antes mencionadas, sin llegar a la ambigüedad de las palabras “control” y “defensa”, puesto que dicho vocablo abarca no sólo a la jurisdicción sino también otros instrumentos de solución de conflictos constitucionales que no realizan esa función. En el ordenamiento constitucional mexicano resulta evidente, como lo señalaremos más adelante, que tanto el llamado “procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia” (ver *infra* párrafos 128-129), como las nacientes Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos (como adaptación del *Ombudsman* de origen escandinavo), se caracterizan por no tener una naturaleza procesal en sentido propio.

5. Pero existe otro motivo que señalamos desde nuestros primeros trabajos sobre la materia, y que se apoya en la *transcendencia axiológica de la justicia constitucional*, si se toma en consideración que el moderno Estado social de

derecho no sólo implica lo que en frase afortunada señaló en los años treinta el conocido tratadista Boris Mirkiné Guetzevitch como “racionalización del poder”, sino que además, el mismo poder debe *justificarse*, al someterse en forma cada vez más estricta la actividad de los órganos del poder a las normas jurídicas, debido a la limitación de su esfera discrecional en relación con las que tradicionalmente se han calificado como “cuestiones políticas o de gobierno”.

6. Por otra parte, no resulta sencillo elaborar una visión de conjunto de los instrumentos jurídicos de la justicia constitucional en nuestro país, si se toma en consideración que únicamente el derecho de amparo mexicano, considerado como la institución procesal más apreciada, ha sido objeto de un examen exhaustivo tanto por juristas nacionales como extranjeros, pero no ha ocurrido lo mismo con los restantes sectores, los cuales son estudiados de manera aislada y esporádica, especialmente debido a su escasa eficacia práctica, por lo que son muy reducidos los análisis panorámicos en la bibliografía mexicana.

II. Breve relación de antecedentes históricos. Influencias externas.

7. La justicia constitucional mexicana constituye el resultado de la conjugación o confluencia de varias instituciones provenientes de otros sistemas jurídicos, y de una evolución, en ocasiones dolorosa y atormentada durante nuestra agitada historia constitucional, en la que se fueron perfilando de manera paulatina y a veces contradictoria, los instrumentos de solución de conflictos constitucionales. En primer término, haremos una descripción muy breve de las corrientes externas sin cuyo conocimiento no podrá entenderse la variabilidad de los sistemas implantados por las Constituciones que se sucedieron rápidamente durante todo el siglo XIX, a partir de nuestra independencia de España consumada en el año de 1821.

8. A) *La influencia angloamericana* ha sido la más evidente en nuestras instituciones político-constitucionales, debido a que varios de nuestros constituyentes consideraban al derecho público de los Estados Unidos como el modelo a seguir aun cuando con modalidades propias originadas en el trasplante de figuras jurídicas de la familia del *common law* a una tradición hispánica de origen romano-católico.

9. Como ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos que habían logrado su independencia de España y Portugal, se intentó la introducción de los principios esenciales de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, pero entendiéndola en la forma en que la había divulgado la clásica obra del

publicista francés Alexis de Tocqueville, *La démocratie en Amérique*, cuya primera edición en castellano traducida por D. A. Sánchez de Bustamante y publicada en París en el año de 1836, se conoció en México en el año siguiente, y además se hizo una reimpresión de la misma en nuestro país en 1855, año de la convocatoria del Congreso Constituyente en el cual se elaboró la Constitución Federal de 1857, que consolidó varios de los instrumentos de justicia constitucional que han trascendido a la actualidad.

10. También debe señalarse la influencia de la clásica institución angloamericana del *habeas corpus*, que se incorporó al juicio de amparo pero sin el nombre tradicional con el cual se le conoce en los demás países latinoamericanos. Además, es preciso advertir que el sistema constitucional de los Estados Unidos tuvo ascendiente en la adopción del régimen federal cuya tutela se encomendó posteriormente a los tribunales federales, los que se inspiraron en la organización judicial norteamericana en su denominación y estructura.

11. Una institución que también tomamos de la Constitución norteamericana de 1787, fue la relativa al *juicio político de los altos funcionarios* de la Federación y de las entidades federativas (*Impeachment*), que si bien tuvo su origen en el sistema británico, adoptó modalidades importantes en el régimen presidencial norteamericano. En efecto, de acuerdo con el artículo I, sección III, inciso c), de la carta federal de 1787, se atribuye al Senado federal la facultad exclusiva de juzgar políticamente a los altos funcionarios, y la resolución, si es condenatoria, se traduce en la destitución del funcionario y su inhabilitación durante determinado periodo.

12. B) *La tradición hispánica* fue menos evidente pero no por ello de menor importancia después de tres siglos de dominación política, económica y cultural, y la que, al combinarse con el paradigma norteamericano, adquirió características peculiares, ya que por una parte, desde la época colonial (y en ello coincide de cierta manera en la influencia angloamericana), existió una corriente judicialista apoyada por el Consejo de Indias, en beneficio de las Audiencias, las cuales conocían de los actos y resoluciones de los virreyes, capitanes generales y otras autoridades administrativas.

13. En segundo lugar, la Constitución española promulgada en Cádiz el 18 de marzo de 1812, que tuvo vigencia en México de manera esporádica debido a la revolución de independencia y su desconocimiento por parte de Fernando VII, tuvo un gran predicamento en varias de nuestras Constituciones, especialmente por lo que se refiere a la preeminencia del organismo Legislativo en el conocimiento de las violaciones de carácter constitucional (ver *infra* párrafos 19-20 y 22).

14. También debe señalarse que el nombre mismo del juicio de amparo,

castizo, evocador y legendario, según la acertada frase del ilustre constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, proviene de antecedentes castellanos y aragoneses.

15 C) *La tradición jurídica francesa* dejó una huella transitoria en algunas de las Constituciones mexicanas elaboradas por la corriente conservadora, la cual, contrariamente a la de carácter liberal y federalista que se inspiró en el derecho de los Estados Unidos, trató de implantar en nuestro país el centralismo europeo, cuyo paradigma era Francia, y cuya huella más importante en el campo de la justicia constitucional se descubre en la copia del Senado conservador de la carta francesa del año VIII, a través del llamado Supremo Poder Conservador introducido en las leyes constitucionales de 1836 (ver *infra* párrafos 35-36).

III. Evolución interna

16. A) La primera Constitución que tuvo vigencia, así fuera sólo en el territorio dominado por los insurgentes que luchaban por la independencia, fue el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en el cual se advierte la influencia de la Constitución española de Cádiz, en una doble dirección; por una parte a través del juicio de responsabilidad de los altos funcionarios por delitos oficiales, entre ellos las violaciones de carácter constitucional, la que se seguía en dos etapas, la primera ante el organismo Legislativo, el que debía decidir si procedía la consignación (artículos 120 y 126 del citado Decreto Constitucional), y el proceso criminal ante el llamado Tribunal de Residencia de acuerdo con la tradición colonial (artículo 227) o bien ante el Supremo Tribunal de Justicia (artículo 147), cuando se trataba de los secretarios del Supremo Gobierno.

17. El segundo aspecto que puede destacarse es el relativo a la facultad de los ciudadanos para reclamar las infracciones de la Constitución, que podemos descubrirlo en una disposición escondida en la parte final del artículo 237 del citado Decreto Constitucional de Apatzingán y que se refería a la irreformabilidad de las bases esenciales de la forma de gobierno consagrada por el mismo Decreto, en tanto no se redactara la Constitución definitiva; precepto en el cual se estableció: "Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare [se entiende, de dicha Carta constitucional]".

18. No se determina en dicho precepto ante qué autoridad se podía formular la reclamación ni el procedimiento para tramitarla, pero sí toma en consideración de que este precepto se inspiró de manera evidente en el artículo 373 de la

Constitución española de 1812, de acuerdo con el cual: *“Todo español tiene derecho de representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución”*; puede concluirse en el sentido de que la denuncia hubiera podido hacerse tanto ante el Congreso como ante el Poder Ejecutivo (este último de carácter colectivo, según el artículo 132 de la Ley Constitucional de 1814).

19. Esto no significa que los constituyentes que redactaron el documento político promulgado en Apatzingán hubieren tenido el propósito preciso de establecer un procedimiento destinado a la tutela de los derechos fundamentales consagrados en la misma (que se tomaron de las Constituciones francesas de 1791 y 1793), ya que en esa época existía la creencia romántica de que la garantía de los derechos consistía en su consagración constitucional; pero indirectamente hubiera podido llegarse a dicho resultado, como ocurrió en España con fundamento en el referido artículo 373 de la carta de 1812.

20. En efecto, según los estudios realizados por el tratadista español Víctor Fairén Guillén, y por el mexicano José Barragán Barragán, se advierte la situación provocada por las numerosas reclamaciones de los ciudadanos contra las violaciones a la citada Constitución española efectuada por diversas autoridades en perjuicio de sus derechos fundamentales, y que motivó la elaboración del proyecto presentado a las Cortes el 12 de julio de 1813, en el cual se encomendó el conocimiento de los delitos contra dicha ley suprema a la jurisdicción ordinaria.

21. B) Se advierte la influencia del derecho público francés en el proyecto presentado al Congreso el 16 de mayo de 1813, denominado “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana”, suscrito por el diputado José del Valle y otros representantes, y en cuya base 8a. se propuso la creación de un Senado conservador, si se toma en cuenta que entre sus facultades se encontraban las de: “celar la conservación del sistema constitucional”; también reclamar al congreso nacional las leyes que fuesen contrarias a la Constitución o que no fuesen discutidas o aprobadas en la forma que la misma prescribiera; así como juzgar a los altos funcionarios del Estado.

22. C) En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos aprobada el 4 de octubre de 1824, se advierte una combinación de instituciones para la tutela de las normas constitucionales que fueron adoptadas sin una clara comprensión de su alcance, ya que por una parte, dicha carta federal tomó como modelo a la Constitución española de Cádiz, en cuanto dispuso en su artículo 164: “El Congreso [federal] dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución y el Acta Constitutiva [de 31 de enero de 1824]”, y además, estableció un organismo denominado Consejo de Gobierno, que funcionaba durante al receso

del propio Congreso, y que en forma similar a la Diputación Permanente de las Cortes españolas, tenía entre sus atribuciones la de: “Velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva, de las leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos [...]” (artículo 160, fracción I).

23. Pero al mismo tiempo, dicha carta federal confirió a la Suprema Corte (de acuerdo con el artículo 137, fracción V, inciso sexto), la facultad de conocer de las violaciones a la Constitución y leyes federales, esta vez inspirándose en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787; pero dicho precepto no llegó a reglamentarse y por lo mismo no tuvo aplicación, no obstante algún intento que se hizo para que la propia Corte conociera de dichas cuestiones.

24. Lo cierto es que predominó la influencia hispánica, ya que el Congreso de la Unión, con apoyo en la facultad exclusiva que le otorgó el artículo 165 de la citada Constitución Federal para resolver las dudas sobre el alcance de los preceptos constitucionales, anuló varias leyes expedidas por los órganos legislativos de las entidades federativas, por considerarlas contrarias a la propia Constitución Federal.

25. En esta misma Constitución Federal y debido a la influencia del ordenamiento norteamericano, se consagraron dos de los instrumentos que se desarrollaron con posterioridad, para resolver los conflictos de carácter constitucional. Nos referimos en primer término a las llamadas “controversias constitucionales”, claramente inspiradas en el artículo III, sección 2, de la ley fundamental norteamericana, ya que en el artículo 137, fracción I, de la carta de 1824, que se refiere a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, se dispuso, 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 se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, [...]

26. También en dicha Constitución Federal se introdujo el sistema del *juicio político* de los altos funcionarios de la Federación y de los estados, con algunos matices, especialmente en cuanto al enjuiciamiento de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, el artículo 38 estableció las reglas del citado juicio político, que encomendó a cualquiera de las dos Cámaras del Congreso General, en calidad de gran jurado.

27. Según dicho precepto fundamental, la Cámara respectiva podía conocer de las acusaciones contra el presidente de la Federación por delitos de traición contra la independencia nacional, la forma establecida de gobierno, y por cohe-

cho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo. También podía ser enjuiciado el mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hicieran las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presentaran a servir sus destinos en las épocas señaladas en dicha Constitución, o a evitar a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuyera la misma.

28. Además, cualquiera de las Cámaras legislativas podía enjuiciar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y a los secretarios del despacho, por delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos, así como a los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarios a la misma Constitución y leyes.

29. De acuerdo con el artículo 39 de dicha ley fundamental, la Cámara de Representantes tenía competencia exclusiva para conocer de las acusaciones contra el presidente o sus ministros en relación con actos en los cuales hubiese intervenido el Senado o Consejo de Gobierno por razón de sus funciones, y también respecto de los actos atribuidos al vicepresidente de la República.

30. Por lo que respecta a las causas criminales que se intentaran contra los senadores o diputados desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, debían someterse a la Cámara de la que formaron parte, la que podía decidir en calidad de gran jurado sobre si había o no lugar a la formación de causa.

31. En todos los casos la Cámara respectiva debía decidir con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, y en caso de considerar que había lugar a la formación de causa, el acusado quedaba suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

32. El tribunal competente era la Suprema Corte de Justicia para el enjuiciamiento criminal de los altos funcionarios mencionados, de acuerdo con el artículo 137, fracción V, incisos primero a cuarto, de la mencionada carta constitucional, con excepción de los procesos seguidos contra magistrados de la Suprema Corte, ya que el artículo 139 constitucional regulaba la integración de un tribunal especial formado por personas electas por el Congreso General en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, que no fueran miembros del citado Congreso y tuvieran las cualidades exigidas para los propios magistrados de la Corte.

33. Como puede observarse, no existía una estricta separación entre la

responsabilidad política y la imputación penal, pero se tomaba del modelo estadounidense la necesidad de seguir un procedimiento previo ante una de las Cámaras del Congreso de la Unión, que funcionaba como gran jurado, pero se apartaba del propio modelo en cuanto el proceso criminal no se seguía ante los tribunales ordinarios, sino ante la Suprema Corte de Justicia, con excepción del enjuiciamiento especial de los magistrados de la propia corte, lo que influyó de cierta manera el sistema del juicio político y penal de los funcionarios, en la Constitución Federal de 1857 (ver *infra* párrafos 45-46).

34. D) Pocos años más tarde en uno de los frecuentes cambios políticos que se produjeron el siglo pasado (y no obstante la ingenua pretensión de la citada Constitución de 1824 de que nunca podrían reformarse sus preceptos relativos al sistema federal), el grupo conservador logró establecer el sistema centralista de inspiración francesa, transformando los estados en departamentos, a través de las Siete Leyes Constitucionales expedidas entre el 15 de diciembre de 1835 y el 30 de diciembre de 1836. En este ordenamiento también se observa una combinación de influencias, ya que el artículo 2o., fracción III, de la Primera Ley Constitucional estableció un instrumento procesal con la denominación de *reclamo* (denominación que persiste en otros ordenamientos posteriores) (ver *infra* párrafo 37), para tutelar la propiedad privada cuando la misma fuese expropiada por causa de utilidad pública, y que podía ser interpuesto por los afectados ante la Suprema Corte de Justicia en la capital y ante el tribunal superior respectivo en los departamentos, suspendiéndose la ejecución de la resolución expropiatoria hasta el pronunciamiento del fallo judicial.

35. Pero además de esta instancia judicial muy restringida, se adoptó el modelo francés del Senado conservador de la Constitución del año VIII (ver *supra* párrafo 15), a través del organismo denominado *Supremo Poder Conservador*, regulado por la Segunda Ley Constitucional, e integrado por cinco personas en apariencia muy poderosas ya que sólo eran responsables de sus actividades ante Dios y la opinión pública (artículo 17). Dicho organismo tenía entre sus facultades, similares a las del paradigma francés, las de declarar la nulidad de los actos, resoluciones o leyes de cada uno de los tres órganos del poder, a petición de uno o de los otros dos (artículo 12, fracciones I a III).

36. Las facultades aparentemente desorbitadas del Supremo Poder Conservador, pecaban en realidad de ingenuas, pues si bien dicho organismo pronunció algunas resoluciones importantes al declarar la nulidad de leyes y actos que consideró inconstitucionales, dichos fallos no fueron obedecidos por las autoridades afectadas, las que alegaron pretextos y evasivas o simplemente los ignoraron, ya que la realidad política no permitía la subsistencia de un órgano de esta

naturaleza, que había fracasado también en su país de origen.

37. E) En varios proyectos que se elaboraron durante los agitados años de 1840 a 1842 con el propósito de reformar las citadas Leyes Constitucionales de 1836, o bien para sustituirlas con otro documento constitucional, se propuso la supresión del Supremo Poder Conservador (que fue abolido efectivamente en el año de 1841 con motivo de uno de tantos pronunciamientos militares) para sustituirlo por un instrumento procesal que recibió también el nombre de *reclamo* (véase *supra* párrafo 34), el que debía ejercitarse ante los tribunales federales y particularmente ante la Suprema Corte de Justicia, con objeto de proteger tanto las normas constitucionales en general, como las garantías individuales; es decir, los derechos del hombre en particular, y si bien dichos proyectos no llegaron a obtener consagración legislativa, es evidente que prepararon el terreno para lograr el predominio de la revisión judicial, consagrada definitivamente en la carta federal de 1857.

38. F) En este periodo de luchas incesantes entre los grupos liberales que defendían el sistema federal y los sectores conservadores que postulaban el centralismo, resulta de gran trascendencia la promulgación de la Constitución del estado de Yucatán el 16 de mayo de 1841, con apoyo en el proyecto elaborado en diciembre del año anterior por una comisión encabezada por el ilustre jurista y político Manuel Crescencio Rejón, uno de los padres del juicio de amparo, y quien se había refugiado en su estado natal perseguido por los centralistas que dominaban la capital de la República. Dicho documento, que se considera el primero que consagra la revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad en América Latina, se inspira en esta materia en el sistema constitucional norteamericano a través de la visión de Alexis de Tocqueville (ver *supra* párrafo 9), a quien se cita de manera expresa en la exposición de motivos del proyecto redactado por Rejón.

39. La citada Constitución yucateca introduce por primera vez el juicio de amparo, el cual procedía ante la Suprema Corte en pleno contra las leyes y decretos de la legislatura que fueran contrarios al texto literal de la misma Constitución, o contra las providencias del gobernador cuando en ellas se hubiese infringido el propio código fundamental (artículo 62, fracción I), y debía interponerse ante los jueces de primera instancia contra los actos de funcionarios que no correspondieran al Poder Judicial cuando violasen los derechos fundamentales consagrados por dicha carta (artículo 8o.), y acudiéndose a los superiores de los propios jueces cuando éstos infringiesen dichos derechos en sus resoluciones (artículo 9o.).

40. De acuerdo con lo anterior, y en forma más estricta con el modelo

estadounidense, el artículo 75 de la carta yucateca establecía el llamado *control difuso* introducido por el artículo VI de la Constitución Federal norteamericana, en cuanto disponía: “En la administración de justicia arreglarán los jueces sus fallos a lo prevenido en esta Constitución, prescindiendo de lo dispuesto contra el texto literal de ella en las leyes o decretos del congreso del Estado.” Por otra parte, debe destacarse el sistema de responsabilidad que se calificó de juicio político, inspirado también en el *impeachment* angloamericano en cuanto el gobernador, consejeros, secretarios de despacho y ministros de la Corte Suprema de Justicia podían ser enjuiciados por las infracciones legales que cometieran en el ejercicio de sus respectivos cargos previa acusación ante la Cámara de Diputados para que decidiera si había lugar a la formación de la causa, pasándose el expediente al Senado local para que resolviera en definitiva, el que podía imponer como única pena la privación de oficio o de empleo y la inhabilitación temporal o permanente para obtener otro, sin perjuicio de seguirse con posterioridad el proceso penal ordinario (artículo 37), procedimiento muy similar al establecido por el texto original del artículo 111 de la Constitución Federal vigente (ver *infra* párrafos 73-75).

41. G) Otro paso importante es el documento conocido como Acta de Reformas (a la Constitución Federal de 1824) promulgado el 21 de mayo de 1847, que se inspira en el proyecto elaborado por Mariano Otero, otro de los creadores del amparo y uno de los pensadores políticos más distinguidos del siglo XIX, quien se apoya también en el modelo norteamericano de manera expresa al establecer el juicio de amparo en el ámbito nacional, consagrado por el artículo 25 de la citada Acta de Reformas, según el cual:

Los tribunales de la Federación *ampararán* a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare.

42. No obstante el peso de la influencia estadounidense, el mismo Otero recoge la tradición hispánica de la Constitución de Cádiz, de conferir al organismo Legislativo la declaración de nulidad de las leyes inconstitucionales (ver *supra* párrafo 13) pero adaptándola al sistema federal, de manera que en los artículos 22 y 23 del citado documento constitucional se estableció que el Congreso Federal podía declarar la nulidad de las leyes de las entidades federativas contrarias a la carta federal, y a su vez la mayoría de las legislaturas deberían votar sobre la nulidad de una ley federal cuando fuese impugnada por inconstitucional por el

presidente de la República, por diez diputados, tres senadores o tres legislaturas locales, correspondiendo a la Suprema Corte recibir y publicar el resultado de la votación.

43. H) Llegamos, así en este breve recorrido sobre la evolución de nuestra justicia constitucional, a la carta federal promulgada el 5 de febrero de 1857, la que constituye el antecedente inmediato de la actualmente en vigor, y en ella se advierte un predominio del modelo norteamericano en los tres instrumentos de garantía constitucional que regula: *el juicio de responsabilidad de los altos funcionarios; las controversias constitucionales y el juicio de amparo.*

44. a) Por supuesto que el aspecto más importante, ya desde entonces, fue la consagración definitiva del juicio de amparo en los artículos 101 y 102 de la citada carta federal de 1857, después de la larga gestación que se ha señalado en los párrafos anteriores, según el modelo de la revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad del ordenamiento de los Estados Unidos divulgado por el genio de Tocqueville, quien fue mencionado expresamente en varias ocasiones durante los debates del Congreso Constituyente, ya que los defensores de la institución, especialmente los constituyentes Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo y León Guzmán, sostuvieron claramente que tenían el propósito de trasplantar la revisión judicial norteamericana, pero dirigida específicamente a la protección de los derechos o garantías individuales consagradas constitucionalmente.

45. b) Pero además del citado juicio de amparo, la carta federal de 1857 se inspiró en el modelo norteamericano en lo que se refiere al sistema de enjuiciamiento de los altos funcionarios dotados de la inmunidad procesal (diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, los gobernadores de los estados por infracciones a la Constitución y leyes federales, y el presidente de la República por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral) (artículo 103), por los delitos de carácter oficial. En ese supuesto, el texto original del artículo 104 de la carta federal disponía que de dichos delitos debían conocer el Congreso (entonces unicameral) como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia, apartándose del sistema norteamericano, pero no del británico, en cuanto la citada Suprema Corte podía imponer la pena señalada en la ley secundaria.

46. En la reforma constitucional de 13 de noviembre de 1874, por la cual se restableció el Senado federal, se modificó ligeramente el sistema anterior, en cuanto la imposición de la pena por delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios quedó encomendada al propio Senado, después del veredicto de culpabilidad de la Cámara de Diputados, en lugar de la Suprema Corte de Justicia (artículo 105).

47. c) Finalmente, la misma Constitución de 1857 siguió inspirándose en la carta federal de los Estados Unidos respecto al establecimiento de las llamadas controversias constitucionales, en su artículo 97, fracciones III y IV (que el artículo 98 encomendó en única instancia a la Suprema Corte), relativas a los conflictos que se suscitaban de un Estado con otro y en aquellas en que la Federación fuese parte.

48. Para finalizar este superficial recorrido, es preciso destacar que el juicio de responsabilidad de los altos funcionarios y las controversias constitucionales no tuvieron eficacia práctica, por lo que, como ocurre en la actualidad, fue el juicio de amparo el único instrumento que se utilizó para impugnar las violaciones a la carta federal de 1857, primero restringido a las llamadas garantías individuales o derechos del hombre, consagrados en los primeros 28 artículos de la propia Constitución, pero pronto la jurisprudencia de la Suprema Corte extendió la protección a todos los preceptos constitucionales que pudiesen dar lugar a una afectación individual.

49. La transformación más importante fue la extensión de la procedencia del amparo contra todas las sentencias pronunciadas por todos los jueces del país, aun cuando en ellas no se plantearan cuestiones de inconstitucionalidad, sino exclusivamente la aplicación de disposiciones legales secundarias, con lo cual el ordenamiento mexicano se apartó considerablemente, en este aspecto, del modelo norteamericano, e inclusive de otras instituciones similares establecidas en países federales latinoamericanos, tales como el recurso extraordinario de constitucionalidad, regulado por los ordenamientos de Argentina y de Brasil.

50. Esta transformación del juicio de amparo mexicano provocó apasionados debates durante la segunda mitad del siglo XIX e inclusive la primera década del presente, a tal extremo que fue calificada de "corrupción" por el destacado constitucionalista Emilio Rabasa en una de sus obras publicadas en 1919; pero el cambio ha sido inevitable, en virtud de un conjunto de factores políticos, sociales, económicos y culturales, entre los cuales pueden mencionarse, en primer término, los tres siglos de centralismo judicial de la época colonial española, que a su vez provocó la concentración de los abogados en las ciudades de México y de Guadalajara, en las cuales residían las únicas Audiencias (tribunales de apelación) del virreinato de la Nueva España. Con posterioridad a la independencia, la situación anterior determinó la integración de los tribunales superiores de las entidades federativas con magistrados improvisados, con la consiguiente falta de confianza en dichos tribunales locales, los que también quedaron sujetos a la influencia política de los gobernadores de los propios estados.

51. Debido a lo anterior, los abogados acudieron a todos los medios, inclusi-

ve a una interpretación forzada del artículo 14 de la Constitución de 1857, para sustraer todos los asuntos judiciales de las manos de los tribunales locales, aun tratándose de la aplicación de las leyes de los estados, para llevarlos a los tribunales federales a través del juicio de amparo, y finalmente a la Suprema Corte de Justicia; con el argumento muy poco consistente de que, cada vez que un juez o tribunal aplicase inexactamente (en realidad, incorrectamente) una disposición legal secundaria al resolver un proceso concreto, infringía el citado artículo 14, situado dentro del capítulo de las garantías individuales o derechos del hombre de la carta federal, lo que implicaba una cuestión de constitucionalidad que hacía procedente el amparo.

52. No obstante lo endeble de la argumentación anterior (que hemos simplificado para citarla brevemente), fue tan poderosa la presión de los justiciables que la Suprema Corte de Justicia se vio obligada a aceptarla después de un periodo de incertidumbre, al declarar de manera implícita la inconstitucionalidad del artículo 8o. de la segunda Ley de Amparo, promulgada el 20 de enero de 1869, que prohibía categóricamente la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales, ya que en su fallo de 29 de abril del mismo año de 1869, ordenó la admisión del juicio de amparo promovido por Miguel Vega contra una sentencia dictada por el Tribunal Superior del Estado de Sinaloa, pero sin expresar la Corte las razones de su decisión, todo lo cual provocó un serio rozamiento con el Congreso Federal que había ya expedido la citada Ley pocos meses antes, con un intento de iniciar un juicio de responsabilidad a los magistrados del más alto tribunal que había suscrito ese fallo.

53. Lo importante es destacar que a partir de entonces el juicio de amparo procede no sólo contra violaciones directas a disposiciones constitucionales que pueden afectar derechos personales, finalidad para la cual fue creado en la Constitución Federal de 1857, sino que también puede utilizarse contra la infracción de leyes ordinarias (el llamado control de legalidad), lo que hace muy difícil separar ambos sectores que se encuentran estrechamente vinculados, en virtud de que el propio amparo se ha transformado en el instrumento procesal que tutela todo el ordenamiento jurídico nacional, desde las normas de la Constitución Federal, hasta los preceptos del más humilde reglamento municipal.

54. Por otra parte, la extensión del juicio de amparo para comprender la impugnación de todas las resoluciones judiciales aun cuando en ellas no se presenten problemas directos de constitucionalidad, fue reconocido expresamente por el artículo 14 de la Constitución federal vigente de 1917, ya que en la parte relativa de la exposición de motivos del proyecto presentado por don Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo, al Congreso Constituyente de Queréta-

ro el primero de diciembre de 1916, se sostuvo: “[...] El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las atribuciones de los jueces, que el Gobierno a mi cargo ha creído no sólo injusto sino impolítico privarlo ahora de tal recurso [...]”.

IV. La situación actual. El juicio de responsabilidad política

55. Si tomamos en cuenta los antecedentes y la evolución que hemos señalado sucintamente, en la Constitución federal de 5 de febrero de 1917, actualmente en vigor, podemos señalar, en nuestro concepto, cuatro instrumentos o garantías reguladas en el texto de dicha ley fundamental, pero debemos tomar también en cuenta la institución más reciente que se ha introducido en nuestro ordenamiento, todavía en la esfera de la legislación ordinaria, pero que de acuerdo con la tendencia que se observa en la actualidad en el constitucionalismo latinoamericano, puede elevarse a rango de norma fundamental en un futuro que no parece muy lejano.

56. Los cuatro instrumentos consagrados expresamente en nuestra carta federal y que se refieren a la solución de conflictos de carácter jurídico sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales, son los relativos al juicio político; las controversias constitucionales; el procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia, y el juicio de amparo. La nueva institución, que como hemos dicho se encuentra en la esfera de la legislación ordinaria y puede considerarse todavía incipiente, es la relativa a la adopción del modelo escandinavo del *Ombudsman*, con características propias, y que se traducen en el establecimiento de Comisiones, Procuradurías o Defensorías de Derechos Humanos. Consideramos que estos cinco instrumentos constituyen en su conjunto lo que podemos calificar como “justicia constitucional mexicana”.

57. Excluimos de este concepto tanto los instrumentos de protección de las normas constitucionales de carácter político, económico, social y jurídico, consagrados para mantener a los poderes públicos dentro de la esfera que les ha señalado la Constitución federal, pero que no tienen un carácter de *garantías constitucionales* en sentido estricto; es decir, no han sido establecidos para solucionar conflictos de naturaleza constitucional, sino que son predominantemente preventivos. Ambas categorías de instrumentos, tanto los que podemos clasificar de protectores o preventivos, como los que tienen una función de garantía constitucional, integran la llamada “defensa de la Constitución”.

58. Al excluir a los medios preventivos, así como también a los que solucio-

nan conflictos estrictamente políticos, no mencionamos en este breve análisis algunos procedimientos que un sector de la doctrina ha incluido dentro del concepto de la justicia constitucional mexicana. Como ejemplo destacamos los puntos de vista del notable constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, quien señala la existencia de una garantía por órgano político en la atribución del Senado de la República prevista por la fracción VI del artículo 76 de la carta federal, en cuanto dicha Cámara tiene a su cargo resolver las *cuestiones políticas* que surjan entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos recurra con ese fin al propio Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se hubiese interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas, ya que en ese supuesto —como lo sostiene el destacado tratadista mexicano— el Senado decide, como órgano imparcial situado por encima de los contendientes, “sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado”; pero como lo reconoce el mismo autor, la controversia no es jurídica sino claramente política y también el órgano que la decide.

59. En primer lugar haremos una descripción sucinta del citado *juicio de responsabilidad política*, que se inspira en términos generales en el *impeachment* angloamericano y cuya regulación, al menos la original de nuestra carta federal de 1917, era muy similar a la introducida en la Constitución yucateca de 1841 (ver *supra* párrafo 40), la que ha sufrido modificaciones sustanciales en la reforma al título IV de nuestra ley suprema, promulgada en diciembre de 1982.

60. Consideramos conveniente hacer referencia al texto original del citado título IV de la carta federal de 1917, para después examinar las mencionadas reformas de diciembre de 1982, así como la Ley de Responsabilidades de la misma fecha.

61. En efecto, el texto original del artículo 108 de la carta federal de 1917 señaló de manera limitativa a aquellos funcionarios que estaban dotados del llamado “fuero constitucional”, es decir, los que estaban protegidos por inmunidad para su enjuiciamiento por parte de los tribunales ordinarios, en relación con delitos que se califican “del orden común”, ya que se requería de la previa autorización o “desafuero” por la Cámara de Diputados, en los términos del anterior artículo 109 de la propia ley suprema, y que al mismo tiempo 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 constitucional, también en su texto anterior.

62. 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.

63. De los citados funcionarios dotados de inmunidad o fuero constitucional, de acuerdo con el citado artículo 108 de la carta federal, en su texto primitivo, tenían una situación peculiar el presidente de la República, los gobernadores y los miembros de las legislaturas de las entidades federativas, así como los ministros del más alto tribunal de la República.

64. Respecto del presidente, la responsabilidad se limitaba (y todavía se limita, como veremos más adelante), 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 Congreso Constituyente de Querétaro, evitar que el jefe del Ejecutivo quedara a merced del Congreso, que podría, al menos teóricamente, obstaculizar sus actividades bajo la amenaza de enjuiciarlo por supuestos o reales delitos, o faltas de carácter oficial.

65. De acuerdo con lo que disponía el artículo 103 de la Constitución de 1857, el presidente de la República era también responsable por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral, aspectos que fueron suprimidos por nuestra carta federal vigente, ya que se consideró que podrían motivar abusos por parte del cuerpo legislativo en contra del jefe del Ejecutivo, según se ha dicho.

66. 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 respectivas, y así lo proponía expresamente el proyecto de reforma a dicho precepto fundamental, elaborada en el año de 1947.

67. Se produjo una polémica hace varios años en la doctrina constitucional por lo que respecta a esta responsabilidad de los funcionarios locales, especialmente por lo que se refiere a los diputados de las legislaturas de los estados.

68. Es posible afirmar con el ilustre constitucionalista Felipe Tena Ramírez, que no existe, al parecer, una razón decisiva para el otorgamiento del fuero federal a los funcionarios locales, ya que en realidad no fueron la independencia y la dignidad de los poderes tanto de ellos como de los funcionarios federales, el objeto de la garantía que proporciona la inmunidad, pues efectivamente no puede asimilarse la situación de los gobernadores como agentes de la Unión en la publicación y cumplimiento de las leyes federales; sin embargo, al menos en terreno de la teoría, los diputados locales pueden infringir tanto la Constitución como los ordenamientos federales, que constituyen conjuntamente con los tratados internacionales la ley suprema de la Unión en los términos del artículo 133

constitucional, no sólo cuando se expiden leyes o decretos que sean contrarios a dicha ley suprema, sino en numerosas hipótesis en las cuales las referidas legislaturas pueden extralimitarse al invadir la esfera de la Unión, y así lo reconoció expresamente el notable constitucionalista Manuel Herrera Lasso, el principal opositor a este sistema de responsabilidad.

69. Por otra parte, en el texto primitivo del artículo 111 constitucional, el llamado “fuero constitucional” (con mayor precisión, inmunidad) 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”.

70. El procedimiento especial para el enjuiciamiento de los funcionarios judiciales por “mala conducta” requería de una solicitud de destitución del presidente de la República, después de oír en privado al funcionario judicial respectivo, con el fin de apreciar en conciencia la justificación de la acusación (lo que se calificaba como “confesión laica”), 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.

71. Dicho procedimiento fue censurado severamente por un sector importante de la doctrina, ya que varios estudiosos consideraron que se atentaba contra la independencia del Poder Judicial, y por nuestra parte opinamos que el propio procedimiento no era lo suficientemente amplio para otorgar a los funcionarios judiciales sometidos al mismo, una oportunidad razonable para su defensa frente a un cargo tan impreciso y sometido a criterios subjetivos, como era el de “mala conducta”. Estas objeciones pesaron seguramente sobre el legislador de 1982, ya que este enjuiciamiento especial para los funcionarios judiciales fue suprimido en su totalidad (ver *infra* párrafo 105).

72. 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 consideraba justificada dicha acusación. Dicha decisión implicaba que el funcionario respectivo quedaba privado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro en determinado periodo, con independencia de

otras responsabilidades en que hubiere incurrido.

73. Como puede observarse, el sistema de enjuiciamiento político de los altos funcionarios de la Federación, del Distrito Federal y de los estados, dotados de inmunidad constitucional, seguía lineamientos muy cercanos a la regulación establecida por la Constitución yucateca de 1841 en esta materia (ver *supra* párrafo 40), y por el contrario, se apartó del régimen seguido por la Constitución Federal de 1857, según el cual, la Cámara de Diputados podía decidir tanto sobre la responsabilidad política como respecto de la de carácter penal, y con posterioridad correspondía a la Suprema Corte de Justicia primero, y a partir de 1874 con el restablecimiento del Senado federal, a este último, aplicar la sanción respectiva si los hechos estaban tipificados como delictuosos, aproximándose con ello al sistema británico.

74. 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 estuvieran 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, que en teoría se encuentra todavía en vigor.

75. En el mismo texto original del artículo 111 constitucional que hemos comentado, se introdujo una disposición (que en estricto sentido debió tener carácter transitorio) que ordenó al Congreso de la Unión la expedición, a la mayor brevedad, de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados, pero este precepto quedó en suspenso por más de veinte años, si se toma en consideración que la primera Ley de Responsabilidades fue promulgada en diciembre de 1939 y entró en vigor el primero de enero de 1940.

76. Dicha ley reglamentaria estableció un verdadero proceso judicial ante cada una de las Cámaras, que se desarrollaba, según se ha dicho, en dos instancias. Esta estructura de doble grado ha subsistido en las dos leyes de responsabilidad posteriores, de 1979 y 1982.

77. Es conveniente aclarar que el texto original del artículo 111 constitucional consagró dos tipos de infracciones: las que se calificaron de manera imprecisa como “delitos políticos de los altos funcionarios”, que en realidad eran y siguen siendo esencialmente violaciones a las disposiciones constitucionales, y los calificados como “delitos oficiales”, tipificados tanto por el Código Penal del Distrito

Federal aplicable en esta materia en toda la República, como por el artículo 18 de la citada Ley de Responsabilidades, que regulaba con minuciosidad los delitos en que podían incurrir de manera exclusiva los funcionarios y empleados de los gobiernos federal y del Distrito Federal, que carecían de inmunidad.

78. Por tal motivo, es preciso señalar, para comprender la legislación posterior, que a su vez la citada Ley de 1939 regulaba tres categorías de infracciones imputables a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los estados. En primer lugar los calificados de “delitos”, pero en realidad eran y son *infracciones estrictamente políticas*, como acertadamente lo señaló el destacado jurista español residente en México hasta su fallecimiento, Mariano Jiménez Huerta, ya que se referían en esencia a violaciones del ordenamiento constitucional, tal como estaban reguladas por el artículo 3o. de dicha Ley de 1939, y que no han variado esencialmente en las leyes posteriores de 1979 y de 1982. Estas infracciones sólo eran imputables a los altos funcionarios dotados de inmunidad constitucional de acuerdo con lo establecido por el texto primitivo del artículo 108 de la carta federal (ver *supra* párrafos 61-62), y debían someterse al juicio político en dos instancias ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión, es decir, la de Diputados como “Jurado de Acusación”, y la de Senadores como “Jurado de Sentencia”, de acuerdo con la terminología de dicha Ley de Responsabilidades.

79. Una segunda categoría de infracciones que podrían imputarse a los citados altos funcionarios con posterioridad a su juzgamiento por el Congreso, el cual sólo podía destituirlos e inhabilitarlos, estaban reguladas por las leyes penales y tipificadas como verdaderos delitos, por lo que debían someterse al conocimiento de los tribunales ordinarios una vez que se hubiese destituido al funcionario como consecuencia del juicio político. Se trataba de un verdadero proceso penal posterior, de acuerdo con lo establecido por el mismo artículo 111 constitucional que hemos venido comentando, y según el modelo norteamericano.

80. El tercer sector de ilícitos era el que podían cometer los demás empleados y funcionarios públicos de los gobiernos federal y del Distrito Federal que no tenían inmunidad constitucional, los que fueron tipificados por el artículo 18 de la citada Ley de Responsabilidades, y se sometían en todo caso al jurado popular, según el mismo artículo 111 constitucional, por lo que se calificaban como “delitos oficiales”, aun cuando, por las omisiones de las leyes penales, podían aplicarse, al menos teóricamente también a los altos funcionarios algunas de esas hipótesis delictivas.

81. La segunda Ley de Responsabilidades, promulgada en diciembre de 1979, siguió en su mayor parte, con algunas modificaciones, las disposiciones de la de

1939, pero incurrió en un grave error que fue señalado por la doctrina. En efecto, al suprimir la tipificación de los delitos llamados “oficiales” establecidos por las numerosas hipótesis del artículo 18 del ordenamiento anterior (nada menos que 72 infracciones), y por el contrario disponer en sus artículos 3o. y 10o., que las infracciones políticas imputables a los altos funcionarios dotados de inmunidad constitucional y sometidos al juicio político, también se aplicarían a los restantes empleados y funcionarios que debían ser juzgados ante el jurado popular, se determinó que en ambos supuestos la sanción consistiría en destitución e inhabilitación.

82. Por tanto, en esta Ley de 1979, debido a un principio de igualdad mal entendido, se establecieron dos tipos de juicios políticos: uno que correspondía a los altos funcionarios dotados de inmunidad constitucional según el artículo 108 de la carta federal entonces vigente, y el otro que se imputaba a los restantes empleados y funcionarios, cuya conducta se sometía a la decisión del jurado popular, pero ya no por la acusación respecto de delitos propiamente dichos (artículo 18 anterior), sino sólo por infracciones a la carta federal, aun cuando por sus funciones era difícil que la pudiesen violar de manera directa.

83. Lo anterior se tradujo en una verdadera confusión, pues al desaparecer la tipificación penal y aplicarse exclusivamente a todos los empleados y funcionarios el juicio político por infracciones constitucionales, que se tramitaba ante las dos Cámaras del Congreso tratándose de altos funcionarios dotados de inmunidad, y ante el jurado popular respecto de los que carecían de él, se produjo una especie de amnistía implícita, de acuerdo con el principio de la retroactividad favorable en materia penal, para los escasos empleados de menor categoría (carteros y policías), como eran los que de manera predominante eran enjuiciados ante el citado Jurado Popular, y que habían sido acusados por los delitos tipificados en el anterior artículo 18 de la Ley de 1939, ya que las únicas sanciones en todos los casos eran las de destitución e inhabilitación, pero ya no podían someterse los que carecían de inmunidad, a un enjuiciamiento penal que ya no existía por falta de tipificación.

84. Como hemos señalado anteriormente, el título IV de la Constitución federal fue modificado sustancialmente por la reforma de diciembre de 1982, que fue acompañada por la expedición de una nueva Ley de Responsabilidades de la misma fecha, actualmente en vigor.

85. No haremos un examen exhaustivo de las reformas introducidas en la nueva legislación que entró en vigor en enero de 1983, que en general podemos considerar como positivas, pues nos concentraremos en el juicio político por infracciones a la carta federal, que es el que podemos situar dentro del concepto

de justicia constitucional.

86. En efecto, las reformas constitucionales y legales de 1982 modificaron varios preceptos originales de la carta de 1917, en cuanto a las reglas generales para la regulación de la responsabilidad no sólo política, sino también administrativa y penal, al señalar en el artículo 109 constitucional los lineamientos que deben seguir el Congreso Federal y las legislaturas de los estados en sus respectivas competencias. Especialmente debe subrayarse el adelanto que significó uniformar la responsabilidad administrativa, que estaba dispersa en numerosos ordenamientos, y que ahora está dotada de reglas precisas, ya que es la que se puede exigir con mayor frecuencia.

87. Dicho artículo 109 constitucional en su texto vigente distingue con claridad entre el juicio político y la responsabilidad penal de los que califica como servidores públicos, instrumentos que fueron confundidos en la Ley de Responsabilidades de 1979 (ver *supra* párrafos 81-83). La fracción I del citado artículo 109 dispuso:

Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 (destitución e inhabilitación) a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de las ideas.

La fracción II del mismo precepto constitucional establece: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal [...]”.

88. Sin embargo, por lo que se refiere al juicio político en sentido estricto, la reforma de 1982 incurre en graves confusiones en cuanto a la distinción de los funcionarios que pueden quedar sujetos al mismo, ya que no precisa la inmunidad constitucional de los altos funcionarios, como lo hacía el artículo 108 anterior (ver *supra* párrafos 61-62). En efecto, el artículo 108 vigente, en forma diversa a la enumeración del precepto original, señala en forma genérica que, para los efectos de las responsabilidades a que alude dicho título (es decir, tanto la política, la penal como la administrativa),

se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

89. En el último párrafo del citado precepto se dispone que las Constituciones de los estados de la República deben precisar, en los mismos términos del primer párrafo de dicho artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión de los estados y en los municipios.

90. En el diverso artículo 110, que es el que actualmente regula el juicio político (en sustitución del 111 del texto original constitucional) se establece una lista muy amplia de aquellos funcionarios que pueden ser objeto de este enjuiciamiento:

los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal [estos últimos incluidos en la reforma de agosto de 1987], el titular del órgano y órganos del gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, *los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

91. También se extiende la procedencia del juicio político respecto de funcionarios locales, ya que se comprenden a: “Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales”, los que podrán ser sujetos del citado enjuiciamiento:

por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en ese caso la resolución será únicamente *declarativa* y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

92. Esta larga enumeración es inconsistente con el concepto de la inmunidad o “fuero constitucional” establecido por el texto primitivo del artículo 108 de la carta federal, puesto que el juicio político está concebido para los más altos funcionarios, pero no para aquellos que carecen de la titularidad de los órganos del gobierno, ya que resulta incomprensible que se siga un procedimiento de dos instancias ante las Cámaras del Congreso de la Unión para destituir e inhabilitar a directores de organismos descentralizados y, todavía más, respecto de los directores de empresas y fideicomisos públicos, que no forman parte de la administración, no obstante el grave error en que se ha incurrido en el artículo 90 constitucional, que confunde de manera inexplicable (por tratarse de instituciones bien conocidas) la administración pública descentralizada con el sector califi-

cado como “paraestatal”, que comprende las empresas y los fideicomisos públicos, que de ninguna manera pueden considerarse como autoridades.

93. En forma diversa a la enumeración anterior, que extiende en forma exagerada la inmunidad o “fuero” constitucional, el artículo 111 actual (equivalente al 109 original), al regular lo que ahora califica la Ley de Responsabilidades de 1982 como *declaración de procedencia* (artículos 25-29), es decir, el procedimiento previo que debe seguirse ante la Cámara de Diputados para determinar si hay lugar a proceder contra el acusado en su proceso penal, se establece dicha inmunidad de manera más razonable respecto de delitos comunes imputados a diputados y senadores al Congreso de la Unión; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los secretarios de despacho; los jefes de departamento administrativo; los representantes a la Asamblea del Distrito Federal (estos últimos incluidos en la reforma de agosto de 1987); el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal y los procuradores General de la República y de Justicia del Distrito Federal.

94. Esta designación de altos funcionarios, aun cuando incluye algunos que no fueron comprendidos en el artículo 108 primitivo de la carta federal (ver *supra* párrafos 61-62), tiene mayor vinculación con el concepto de *inmunidad de enjuiciamiento* para los titulares de los órganos de poder, según nuestra organización constitucional y que se encuentra tanto en el concepto del juicio político para las infracciones constitucionales como en la noción del procedimiento previo ante la Cámara de Diputados en relación con el enjuiciamiento de los mismos altos funcionarios a los cuales se les imputan delitos de carácter común, con excepción del presidente de la República, que aun en este último supuesto (delitos graves del orden común) (ver *supra* párrafo 65) se deben seguir las dos instancias ante ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

95. La extensión de la inmunidad a funcionarios de menor jerarquía, y todavía más, a directivos de empresas públicas y fideicomisos oficiales que carecen del carácter de autoridad, tratándose del juicio político, en los términos del vigente artículo 110 constitucional, desvirtúa la estructura y funciones de dicho instrumento, tanto en nuestra historia constitucional como desde el punto de vista comparativo, ya que debe considerarse como un mecanismo de tutela de las normas constitucionales.

96. La aseveración anterior se confirma si examinamos cuáles pueden ser las infracciones de carácter constitucional que pueden dar lugar al juicio político (con mayor precisión, al enjuiciamiento por responsabilidad política) de acuerdo con los artículos 6o. y 7o. de la citada Ley de Responsabilidades de 1982 (que coinciden, casi literalmente, con los artículos 13 y 3o. de las Leyes de Responsabilidades de 1939 y 1979). En efecto, de acuerdo con dicho artículo 6o.:

Es procedente el juicio político, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior (enumerados por el artículo 110 constitucional antes mencionado), redunden en *perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho*.

97. El artículo 7o. señala en su parte conducente y de manera específica:

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: I. *El ataque a las instituciones democráticas; II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; IV. El ataque a la libertad de sufragio; V. La usurpación de atribuciones; VI. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad o motive algún trastorno al funcionamiento normal de las instituciones; VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior ; y VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal [...].*

98. En cuanto al *procedimiento del juicio político*, el artículo 110 constitucional y las disposiciones relativas de la Ley de Responsabilidades de 1982, que siguen en esta materia los precedentes del artículo 111 anterior de la carta federal y las Leyes de Responsabilidades de 1939 y 1979, establecen dos instancias, cada una de las cuales significa una etapa de un verdadero proceso judicial próximo al enjuiciamiento penal (aun cuando no lo sea en sentido estricto). El primer grado se sigue ante la Cámara de Diputados, y puede iniciarse por *acción popular* (de acuerdo con el texto original del artículo 111), pero ahora se exige según el actual artículo 109 constitucional, y respecto de todo tipo de responsabilidad, según el artículo 12 de la Ley de Responsabilidades respecto al juicio político, que el denunciante actúe *bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba*, por lo que la doctrina ha señalado que si bien estos requisitos se han establecido para evitar denuncias frívolas o notoriamente improcedentes, pueden desalentar el ejercicio de la citada acción popular.

99. La Cámara de Diputados actúa como “Jurado de Acusación”, por lo que si considera que procede acusar al servidor público respectivo, designará una comisión de tres diputados para que sostengan dicha acusación ante la Cámara de Senadores (artículo 21 de la Ley). Recibido el asunto por el Senado federal, éste actúa como “Jurado de Sentencia”, para oír a las partes acusadora y defensora, y si procede, debe aprobar por mayoría absoluta de los miembros presentes (artículo 110 constitucional), una resolución por la cual establece la culpabilidad o inocencia del inculcado (artículo 24 de la Ley de Responsabilidades).

100. Si la decisión de la Cámara de Senadores es de culpabilidad, tiene carácter firme respecto de los funcionarios federales o del Distrito Federal, y por ello, debe aplicar la sanción respectiva, que sólo puede consistir en la *destitución del cargo y su inhabilitación desde uno hasta veinte años en el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público* (artículos 110 constitucional y 8o. de la Ley reglamentaria). Si las infracciones políticas que determinaron la declaratoria de culpabilidad por el Senado federal, están tipificadas como delitos por las leyes penales (en especial el Código Penal para el Distrito Federal, que ha sido reformado varias veces para incluir figuras delictivas en esta materia), el servidor público enjuiciado puede ser sometido a los tribunales ordinarios para la imposición de sanciones penales, cuando procedan, y para ello es preciso que el mismo Senado federal formule previamente la *declaración de procedencia* (artículo 7o., último párrafo, de la Ley de Responsabilidades).

101. Cuando el inculpado sea un funcionario local, la declaración de culpabilidad del Senado federal debe comunicarse a la legislatura correspondiente para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda (artículos 110 de la carta federal y parte final del artículo 24 de la Ley Reglamentaria), innovación de las reformas de 1982 con objeto de respetar la autonomía de las entidades federativas, de manera que, al menos en teoría, dichas legislaturas podrían revisar el procedimiento del juicio político ante las Cámaras federales. De acuerdo con nuestro criterio personal tenemos dudas sobre si las legislaturas locales puedan examinar nuevamente el procedimiento de las Cámaras del Congreso de la Unión, ya que según el artículo 111 de la Constitución, las declaraciones y resoluciones de las propias Cámaras son *inatacables*, y por ello nos atrevemos a sugerir que dichas legislaturas sólo pueden aplicar las sanciones que autoriza la legislación local respectiva, pero sin poder discutir el fondo de la declaración del Senado federal, que es definitiva y firme.

102. Por lo que respecta a la posible duplicidad de sanciones, la de carácter político que implica la destitución y la inhabilitación, y la de naturaleza penal como resultado del proceso ante los tribunales ordinarios, se ha discutido por la doctrina mexicana si esta doble sanción implica o no una excepción al principio de la prohibición de la doble pena establecido por el artículo 23 constitucional (principio *non bis in idem*).

103. Es preciso analizar la disposición constitucional establecida por el primer párrafo del artículo 114 de la carta federal (113 del texto original), en el sentido de que "El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después [...]". El precepto vigente agregó al texto anterior: "Las sanciones corres-

pondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento". La finalidad de esta norma tiene el propósito de evitar persecuciones políticas de los altos funcionarios una vez que dejen su cargo. Sin embargo, su aplicación plantea varios problemas que no sería el momento de examinar, si bien consideramos que el alcance de este precepto significa que dentro de este plazo no procede el juicio político propiamente dicho, ya que el funcionario ha dejado el cargo, pero sí deben tramitarse las dos instancias ante las Cámaras del Congreso para establecer una "declaración de procedencia" respecto de posibles delitos de carácter oficial (pero ya no estrictamente infracciones constitucionales) que se le imputen durante el ejercicio de sus funciones, ya que en ese sentido se extiende la inmunidad constitucional durante el año posterior a la terminación del cargo.

104. Por otra parte, sin ser exclusivo de nuestro ordenamiento, el juicio político no es un instrumento de aplicación fácil, menos aun en nuestro sistema político en el que ha imperado un partido predominante, que en ciertas épocas inclusive podría considerarse hegemónico. Por ello, del examen histórico que han hecho los tratadistas Raúl F. Cárdenas y Manuel González Oropeza, aparece con claridad que sólo excepcionalmente se ha aplicado el procedimiento relativo al juicio político, además con graves infracciones jurídicas, como ocurrió, en vía de ejemplo, respecto del pronunciamiento de la Cámara de Diputados de septiembre de 1935, que sin seguir el procedimiento de doble instancia del entonces artículo 111 de la carta federal, privó del cargo a varios de sus miembros imputándoles infracciones políticas. Lo cierto es que la mayor parte de los casos de responsabilidad se refirieron a la privación de la inmunidad o "fuero" constitucional por la comisión de delitos del orden común, es decir, lo que la legislación actual califica como "declaración de procedencia".

105. Finalmente, es preciso señalar que dos de las innovaciones positivas de las reformas constitucionales y legales de diciembre de 1982 que se han analizado consisten, por una parte, en la supresión del enjuiciamiento por "mala conducta" de los funcionarios judiciales de la Federación y el Distrito Federal, que si bien se aplicó escasamente, debía considerarse como un instrumento que afectaba la independencia del Poder Judicial, y por la otra, la desaparición del jurado popular que el anterior artículo 111 constitucional había establecido para el enjuiciamiento de los delitos oficiales cometidos por empleados y funcionarios que carecían de inmunidad (ver *supra* párrafo 80), jurado cuya actuación fue desafortunada en los pocos casos en que se le sometieron casos de responsabilidad penal por ilícitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por empleados de baja categoría.

V. Las controversias constitucionales

106. Esta garantía constitucional, también con antecedentes en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, se encuentra consagrada en el artículo 105 de la carta federal y reglamentada por el artículo 11, fracciones I a IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, y por 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.

107. De acuerdo con estos preceptos, se otorga al Tribunal el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, la facultad de resolver en única instancia las controversias a que se refieren los preceptos anteriormente mencionados. Según las citadas fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, el mencionado Tribunal en Pleno es competente para conocer de los conflictos que puedan suscitarse entre dos o más entidades federativas; entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos; de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal; de los que surjan entre una entidad federativa y la Federación; y finalmente aquellos en que la Federación sea parte, cuando a juicio del mismo Tribunal en Pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del procurador general de la República.

108. Esta institución procesal tiene por objeto garantizar el equilibrio entre las facultades de la Federación y las de las entidades federativas señaladas en la carta federal, pero tampoco se ha aplicado con frecuencia en la realidad, ya que cuando se han presentado diferencias de carácter jurídico, especialmente entre el gobierno de la Federación y los de algunos estados, se han resuelto por medio de procedimientos y por órganos de carácter político.

109. En su mayor parte, estos litigios jurídicos se han decidido por medio del instrumento calificado como “desaparición de poderes”, previsto por el artículo 76, fracción V, de la Constitución federal, y lo han sido en perjuicio de los estados, que poseen menor fuerza política frente a las autoridades de la Federación, con lo cual se favorece la centralización que se observa en los regímenes federales de nuestra época, particularmente en los latinoamericanos.

110. Debido a las frecuentes críticas que se han elevado contra este procedimiento de desaparición de poderes, que afortunadamente ya no se ha utilizado desde hace varios años, pero que se empleó con alguna frecuencia en el pasado, se intentó una reglamentación de esta facultad del Senado federal por conducto

de la Ley de 27 de diciembre de 1978, la que tampoco limitó de manera adecuada las amplias facultades discrecionales de la citada Cámara.

111. Con excepción de los conflictos en que la Federación figura como parte, que sí han tenido aplicación, puede afirmarse que para las demás hipótesis, la última controversia constitucional efectivamente planteada ante la Suprema Corte de Justicia se conoce con el nombre de “caso Oaxaca”, el que se resolvió por el Tribunal en Pleno del más alto tribunal de la República los días 3 y 7 de diciembre de 1932, con motivo del conflicto jurídico presentado 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, expedida por el gobierno del estado de Oaxaca el 13 de febrero del mismo año.

112. Dicho conflicto fue resuelto favorablemente al gobierno federal, después de un prolongado debate y con varios votos de disidencia (llamados en nuestra legislación “votos particulares”). A partir de entonces no se ha presentado ningún otro litigio de este género por la vía judicial, sino que como se ha dicho, se han decidido con instrumentos estrictamente políticos, que no son los más adecuados para resolver de manera imparcial conflictos que son de naturaleza jurídica.

113. No obstante que en las citadas leyes de Coordinación Fiscal y de Planeación se ha intentado revivir este instrumento de protección de las normas constitucionales, especialmente las que fijan las competencias de la Federación y de las entidades federativas en las materias de dichos ordenamientos, tampoco se han presentado estos litigios ante la Suprema Corte de Justicia.

114. Por ello, podemos afirmar, como lo hicimos respecto del juicio de responsabilidad política, que estos mecanismos de resolución de controversias constitucionales han caído en desuso no obstante los esfuerzos que se han hecho para revitalizarlos, puesto que sería muy conveniente su empleo para fortalecer nuestro sistema federal.

115. Otro aspecto importante que presenta el estudio de las controversias constitucionales se refiere al concepto de la *Federación como parte*, y que asume mayor trascendencia práctica que los instrumentos anteriormente analizados, ya que ha sido motivo de una evolución muy variable en la jurisprudencia de la Suprema Corte, hasta su precisión definitiva en las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en octubre de 1968.

116. Como ha ocurrido con otros aspectos de los litigios constitucionales previstos por el artículo 105 de la Constitución federal, el concepto de la Federación como parte en un proceso judicial tiene su origen en la legislación y jurisprudencia de los Estados Unidos.

117. Como se ha dicho, la jurisprudencia de nuestra Suprema Corte ha sido muy cambiante en esta materia, ya que en una época imperó el criterio de que la Federación se consideraba como parte cada vez que una autoridad federal figurase como actora o como demandada en un juicio de carácter ordinario, pero a partir de 1954 se adoptó la diversa y acertada orientación de que sólo se estaba en la hipótesis del artículo 105 de la carta federal, *si en el juicio respectivo se afectaban los intereses fundamentales de la nación*, o sea cuando el asunto pudiera lesionar los principios del ejercicio de la soberanía o, por lo menos, los intereses de la entidad soberana.

118. Este último punto de vista nos parece el más razonable, puesto que el citado artículo 105 constitucional, al encomendar al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de manera directa, es decir, en única instancia, la protección de los intereses generales de la nación, no puede interpretarse en el sentido de que basta que participe como actor o demandado un funcionario federal, sin importar la importancia del asunto, para que forzosamente el conflicto deba ser resuelto por el más alto tribunal del país como órgano supremo del Poder Judicial Federal.

119. De sostener lo contrario, como en alguna época se determinó en la jurisprudencia, se llevarían, como en efecto ocurrió, al conocimiento del propio Tribunal en Pleno reclamaciones por rentas de un local arrendado por una secretaría de Estado, o respecto de la falta de cumplimiento de un contrato de suministros; la exigencia de daños y perjuicios causados a un edificio ocupado por una dependencia federal, etcétera, que en todo caso se trataría de juicios ordinarios federales sin ninguna vinculación con problemas de carácter constitucional.

120. No obstante el correcto fundamento de la jurisprudencia iniciado en el año de 1954, diez años más tarde fue interrumpida por el mismo Tribunal en Pleno en el juicio federal resuelto de 8 de enero de 1963, por una apretada mayoría, y se retornó al criterio tradicional de que bastaba la participación de una autoridad federal, sin tomar en cuenta la materia, para que se estuviera en la hipótesis del artículo 105 constitucional.

121. En virtud de este cambio de jurisprudencia, que puso en peligro al Pleno de la Suprema Corte de ser inundado nuevamente con controversias ordinarias, dicho alto tribunal propuso una modificación sustancial al citado artículo 105 constitucional en el anteproyecto de reformas a los preceptos constitucionales y legales relativos al Poder Judicial Federal y al juicio de amparo (que hizo suyo el presidente de la República y presentó al Senado el 15 de noviembre de 1965; como la base de las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en octubre de 1968), para suprimir a la Federación como parte, afirmándose

en la exposición de motivos correspondiente, que se perseguía el propósito de “reducir la amplísima competencia actual de la propia Suprema Corte”.

122. Esta solución radical no fue aceptada por las comisiones de ambas Cámaras las que adoptaron un criterio intermedio coincidente con la jurisprudencia imperante entre 1954 y 1963, en el sentido de la Suprema Corte debía conservar su competencia originaria para conocer de las controversias constitucionales en las que la Federación figure como parte, pero únicamente en asuntos de verdadero interés nacional, proponiéndose, como se aprobó por el órgano reformador de la Constitución, que la definición de esta materia se dejara a la ley reglamentaria correspondiente.

123. Por este motivo, se introdujo en la redacción de la fracción IV del artículo 11 de la Ley Orgánica de 1936, la siguiente disposición:

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno [...] IV. De las controversias en que la Federación fuese parte *cuando a juicio del Pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República;*[...]

Esta disposición se ha conservado, con idéntica redacción, en el precepto del mismo número (artículo 11, fracción IV), de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1988, actualmente en vigor.

VII. El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia

124. El tercero de los instrumentos de garantía establecido por la carta constitucional vigente es el que se conoce con el nombre de *procedimiento investigador*, regulado actualmente por los párrafos tercero y cuarto del artículo 97 constitucional.

125. El texto primitivo de este precepto comprendía exclusivamente al primero de dichos párrafos, de acuerdo con el cual, la Suprema Corte de Justicia estaba facultada para designar a alguno de sus miembros; un juez de distrito o magistrado de circuito; o nombrar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgara conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal; 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.

126. Por reforma de diciembre de 1977 se agregó el párrafo cuarto del citado artículo 97 constitucional y se modificó ligeramente la redacción del tercero, ya

que se suprimió la referencia a la investigación de delitos federales.

127. En el nuevo párrafo cuarto se amplió la atribución investigadora de la Suprema Corte en materia electoral, en el sentido de que pueda 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*, en la inteligencia de que los resultados de la investigación se harán llegar a los órganos competentes.

128. La doctrina ha estimado que se trata de un simple procedimiento y no de un verdadero proceso, en cuanto la actividad encomendada, la cual debe versar sobre 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 su 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.

129. El citado procedimiento investigatorio no se inspira, como sí lo hacen los dos instrumentos señalados anteriormente (juicio político y controversias constitucionales), en el derecho constitucional de los Estados Unidos, sino que es una creación original de la carta de 1917, pero inclusive sus antecedentes nacionales –si los tiene–, son bastante imprecisos, por lo que se ha dificultado de manera considerable el análisis de la estructura jurídica y de las finalidades de la institución, ya que lo único que resulta indiscutible es que el Constituyente de Querétaro pretendió establecer un instrumento para garantizar el cumplimiento de algunas disposiciones de carácter constitucional.

130. Varios factores han influido para determinar el funcionamiento esporádico y los resultados poco satisfactorios de este instrumento de garantía constitucional, si se toma en cuenta, por una parte, que no se ha expedido la ley reglamentaria que determine 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 en relación con 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.

131. Por otra parte, debemos tomar en consideración que hasta las reformas constitucionales de 1986 al artículo 60 de la carta federal se introdujo en nuestro ordenamiento un tribunal electoral, aun cuando se conservó –y todavía se mantiene– la decisión final de la calificación por los colegios electorales de las Cámaras; así como en las modificaciones también de carácter constitucional al artículo 41 de la carta federal, de abril de 1990, en las que se regula el funcionamiento de un

tribunal electoral con mayor autonomía, pero siempre con decisión final atribuida a los citados colegios electorales en materia de calificación.

132. A lo anterior debemos agregar que la adición al párrafo cuarto del citado artículo 97 constitucional en la reforma de diciembre de 1977 (ver *supra* párrafo 127), además de desconocer la experiencia de la falta de aplicación del precepto original en la investigación sobre cuestiones electorales, la utilización improbable de las nuevas facultades que se otorgan a la Suprema Corte de Justicia implicarían, en sentido técnico, un golpe de Estado de carácter judicial, situación desafortunada que se presentó en el año de 1876, cuando el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, José María Iglesias (quien según el artículo 79 de la Constitución Federal de 1857 debería sustituir al presidente de la República en sus ausencias o renuncia), declaró de oficio la nulidad de las elecciones por medio de las cuales el Congreso de la Unión declaró presidente electo de la República a Sebastián Lerdo de Tejada, y se proclamó titular del Ejecutivo Federal, con lo cual y sin proponérselo el distinguido jurista colaboró indirectamente al triunfo de la sublevación del general Porfirio Díaz, quien llegó a la presidencia por la fuerza de las armas.

VII. El juicio de amparo

133. La cuarta garantía constitucional es la configurada por el sector del *juicio de amparo*, que es la única que funciona eficazmente en la realidad jurídica de nuestro país, a tal grado que se ha calificado a dicho instrumento como “juicio constitucional”, o bien “garantía constitucional por antonomasia”, pues si bien es verdad que su función inicial se reducía a la tutela estricta de los derechos individuales de la persona humana consagrados constitucionalmente, se ha extendido de manera paulatina a la protección de las disposiciones constitucionales cuya violación afecta un derecho de tipo personal.

134. De esta manera, no obstante que en la Constitución federal vigente se regula un sistema complejo de garantías, y por tanto, de justicia constitucional, como lo hemos señalado en este breve estudio, el único instrumento que ha funcionado y funciona en nuestra realidad jurídica es el juicio de amparo, al menos en algunos de sus aspectos, lo que se ha traducido en un peso excesivo sobre una sola institución, la cual, por otra parte, no fue establecida con una finalidad tan amplia, con la consecuencia de que se le ha hipertrofiado, lo que ha hecho más difícil su aplicación, ya de por sí compleja.

135. En virtud de lo anterior, el propio juicio de amparo mexicano ha llegado

a adquirir en la actualidad una estructura jurídica sumamente complicada, que bajo su aparente unidad comprende varios mecanismos procesales, que si bien poseen ciertos principios generales comunes, cada uno de ellos tiene aspectos peculiares de carácter autónomo, lo que no resulta extraño si tomamos en cuenta que inclusive los ordenamientos jurídicos latinoamericanos más próximos al derecho mexicano regulan en forma independiente dichos instrumentos en relación con el juicio de amparo, en los países que lo han establecido. En consecuencia, el propio derecho de amparo debe considerarse como una *federación de instrumentos procesales*, cada uno de los cuales posee una función tutelar específica, que a su vez determina una serie de aspectos específicos que sólo pueden conocerse por medio de un análisis autónomo.

136. En efecto, *en el amparo mexicano podemos descubrir cinco funciones diversas*, ya que puede utilizarse para la tutela de la libertad personal; para combatir las leyes inconstitucionales; como medio de impugnación de las sentencias judiciales; para reclamar los actos y resoluciones de la administración activa, y finalmente, para proteger los derechos sociales de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria.

137. A) En primer término, *el amparo mexicano realiza funciones similares al habeas corpus* de origen inglés, que tomó de la legislación y la jurisprudencia de los Estados Unidos, y por ello es que el ordenamiento mexicano se aparta en este aspecto de los restantes países latinoamericanos que consagran esta institución independientemente del amparo .

138. De acuerdo con la Ley de Amparo vigente, contra los actos que importen el peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal, puede interponerse juicio de amparo por cualquier persona en nombre del afectado que se encuentre imposibilitado para hacerlo, aun cuando el promovente sea menor de edad. El juez está provisto de amplias facultades de investigación y dirección del proceso, con la atribución de dictar las medidas necesarias para lograr la comparecencia del presunto agraviado, después de resolver sobre la medida cautelar denominada "suspensión del acto reclamado", la que debe otorgarse de oficio con excepción de la privación de la libertad, que debe solicitarse expresamente (artículos 17, 18 y 123, fracción I, de la Ley de Amparo).

139. El ejercicio de la acción procesal no está sujeto a plazo preclusivo, sino que puede hacerse valer en cualquier tiempo (artículo 22, fracción II), e inclusive a cualquier hora del día o de la noche (artículo 23, segundo párrafo de la citada Ley de Amparo).

140. La demanda puede formularse por comparecencia, es decir, oralmente, en los casos urgentes (artículo 117) o inclusive por telégrafo, pero debe ser ratificada por escrito dentro de los tres días siguientes (artículos 113 y 119), y para hacer más fácil su interposición es posible presentar la demanda no sólo ante el juez federal de distrito, quien generalmente reside en la capital de la entidad federativa, sino también ante el juez local de primera instancia, o en su defecto, ante cualquier funcionario judicial del lugar en el cual se pretende ejecutar el acto que se reclama.

141. Los citados jueces locales están facultados para detener provisionalmente la ejecución del acto lesivo de la libertad o de la integridad física del afectado, remitiendo el expediente al juez federal respectivo, quien debe continuar el procedimiento (artículos 38, 39 y 40).

142. B) El sector preponderante desde el ángulo de la justicia constitucional, es el relativo a la impugnación de las leyes inconstitucionales por medio del juicio de amparo y que ha recibido el nombre de *amparo contra leyes*, el cual se inspiró, según se expresó con anterioridad, en la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes consagrada en los Estados Unidos, pero que ha asumido perfiles peculiares, los cuales describiremos brevemente:

143. En primer lugar, es preciso advertir que en los primeros años de aplicación de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, y de acuerdo con el punto de vista de los distinguidos juristas mexicanos (ambos magistrados de la Suprema Corte en diversas épocas) José María Lozano e Ignacio Luis Vallarta, se consideró que sólo se podía combatir una ley inconstitucional a través de los actos de aplicación, y únicamente era posible señalar como autoridades demandadas a las que realizaran dicha aplicación en perjuicio de los afectados, pues una ley, mientras no se aplicara concretamente, “era letra muerta y no causaba perjuicio”.

144. Pero ya en la ley vigente de 1936 pueden combatirse en forma directa los ordenamientos legales cuando se estimen inconstitucionales, es decir, al señalar como actos reclamados la expedición y promulgación de los mismos ordenamientos y como autoridades demandadas a las de carácter legislativo, es decir, ya se admite lo que el ilustre procesalista italiano Francesco Carnelutti, calificaba como “proceso al legislador”.

145. El principio fundamental del amparo contra leyes en el derecho mexicano es el de la relatividad o efectos particulares de la sentencia que otorga la protección de acuerdo con la llamada “fórmula Otero”, pues los artículos 107, fracción II, de la Constitución federal, y 76 de la Ley de Amparo disponen:

Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare.

146. El amparo contra leyes asume actualmente en el sistema mexicano una doble configuración:

147. a) Por conducto de lo que hemos calificado como *acción de inconstitucionalidad*, en virtud de que implica un ataque frontal, directo, contra el ordenamiento legislativo, entendido éste en su sentido material, es decir, que comprende también las disposiciones reglamentarias y los tratados internacionales aprobados por el Senado federal.

148. De acuerdo con esta vía se impugnan las normas legislativas por medio de un verdadero proceso en el cual figuran como contrapartes del promovente los órganos del Estado que intervinieron en el procedimiento legislativo, es decir, en la esfera federal, el Congreso de la Unión y el presidente de la República, y en las entidades federativas, la legislatura local y el gobernador respectivo, que son los órganos encargados de la expedición y la promulgación de las normas legislativas. En el supuesto de los reglamentos, debe señalarse como autoridad demandada al titular del Ejecutivo Federal o local correspondiente, así como al Senado de la República en cuanto a la aprobación de los tratados internacionales.

149. La reclamación debe hacerse en primera instancia ante un juzgado de distrito, según lo establecido por los artículos 107, fracción VII, de la Constitución federal, y 114, fracción I, de la Ley de Amparo, así como 51, fracción V, 52, fracción III, 53, fracción II, y 54, fracción VIII, según la materia, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

150. Contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito en los citados juicios de amparo procede el llamado recurso de revisión (en realidad, de apelación) ante la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo establecido por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución federal, y 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, siempre que en el citado recurso subsista la cuestión de inconstitucionalidad. La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal atribuye al Tribunal en Pleno el conocimiento del segundo grado de los citados juicios de amparo, cuando en ellos se impugne la inconstitucionalidad de leyes federales o locales, así como tratados internacionales (artículo 11, fracción V, inciso a), y a las Salas, de acuerdo con su materia, en los supuestos en que se reclame la inconstitucionalidad de reglamentos expedidos por el presidente de la República o por los gobernadores de los estados (artículos 24, 25, 26 y 27, en todos ellos fracción I, inciso a).

151. La Ley de Amparo vigente estableció en su texto original dos oportunidades para combatir, en vía de acción, las disposiciones legales contrarias a la carta federal, en un primer momento cuando se trate de preceptos que al entrar en vigor afecten los intereses jurídicos del promovente. Estos ordenamientos son calificados por la doctrina y la jurisprudencia como “autoaplicativos”, y el plazo para interponer la demanda es de treinta días contados a partir de la entrada en vigor de los preceptos reclamados (artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo).

152. Una segunda oportunidad fue implantada por el artículo 73, fracción XII, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, para toda clase de disposiciones legales, o sea, tanto para las que se consideren autoaplicativas y no se hubiesen impugnado con motivo de su entrada en vigor, como aquellas que requieren de actos de aplicación por parte de alguna autoridad, y todas ellas deben reclamarse dentro del plazo de quince días establecido por el artículo 21 de la propia Ley de Amparo, contados a partir del conocimiento por el interesado del primer acto de aplicación en su perjuicio del ordenamiento que estima inconstitucional.

153. También debe advertirse que con anterioridad a las reformas a la legislación de amparo que entraron en vigor en el mes de octubre de 1968, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia fijó un criterio de jurisprudencia en el sentido de que, cuando se impugnaba la inconstitucionalidad de una ley, no era necesario que se agotaran los medios jurídicos de defensa de carácter ordinario, imperativos como regla general para hacer valer el juicio de amparo, de acuerdo con el llamado “principio de definitividad del acto reclamado” (artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo).

154. Pero al mismo tiempo, la propia Suprema Corte introdujo la tesis de que el agotamiento de los medios jurídicos ordinarios de defensa no interrumpía el plazo para impugnar una ley reclamada por su inconstitucionalidad, por considerar que a través de dichos medios no se podría resolver sobre dicha inconstitucionalidad, sino exclusivamente respecto de la legalidad de los actos o de su aplicación.

155. Estos dos criterios provocaron una serie de problemas prácticos de difícil resolución, y por ello en las citadas reformas de 1968 se adicionó un nuevo párrafo a la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en el sentido de que:

Quando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley, si no

se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

156. b) La segunda vía para impugnación de las leyes inconstitucionales por conducto del amparo la hemos calificado como *recurso de inconstitucionalidad*, y tiene su apoyo en el artículo 133 constitucional (que proviene del artículo VI de la Constitución Federal de los Estados Unidos), y lo llamamos recurso porque no combate directamente un ordenamiento sino la legalidad de una resolución ordinaria, a través de la cual se decide previamente si son constitucionales las disposiciones legislativas aplicadas por el tribunal que pronunció dicha sentencia.

157. En consecuencia, cuando el reclamante estima que un juez o tribunal ha dictado un fallo en el cual, contrariando lo dispuesto por el citado artículo 133 constitucional, se aplicó en su perjuicio un ordenamiento legal que estima contrario a la carta federal, puede impugnar dicha sentencia en el juicio de amparo de una sola instancia ante los tribunales colegiados de circuito, de acuerdo con las reglas de la competencia para el juicio de amparo contra sentencias judiciales, y que se señalarán más adelante.

158. La Suprema Corte de Justicia sostuvo durante mucho tiempo el criterio del llamado “monopolio de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes por parte de los tribunales federales”, pero terminó por reconocer la necesidad de coordinar lo dispuesto por los artículos 103 y 133 de la Constitución federal, que en una época se consideraron contradictorios.

159. En las reformas a la legislación de amparo que entraron en vigor en enero de 1984 se reconoció plenamente la impugnación de las disposiciones legislativas por medio de una sentencia judicial. En cuanto al párrafo segundo de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo, que se refiere a los requisitos de la demanda de una sola instancia, dispone en lo conducente que:

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiese puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia.

160. Este procedimiento se ha calificado erróneamente como “vía de excepción”, en cuanto se supone que es el demandado en el proceso ordinario el que plantea la cuestión de inconstitucionalidad, lo que no siempre ocurre, por lo que debe estimarse como una cuestión “prejudicial o incidental”, ya que el

juez que conoce del asunto debe decidir previamente sobre la constitucionalidad de la ley aplicable al caso, antes de resolver el problema de fondo.

161. Sin embargo, esta vía, inspirada en la revisión judicial estadounidense, como hemos señalado con anterioridad, posee una diferencia importante respecto del sistema americano original que han seguido otros países latinoamericanos, como Argentina y Brasil, de acuerdo con el procedimiento calificado como “difuso”, es decir, que corresponde a todos los jueces decidir sobre las cuestiones de inconstitucionalidad que le son planteados en los procesos ordinarios de los cuales conocen. En efecto, no obstante que el artículo 133 de la Constitución federal mexicana, que se inspira casi literalmente en el VI de la carta federal de los Estados Unidos, dispone en su parte final que los jueces de cada estado deben arreglarse a la Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes de los estados. Dichos jueces locales no cumplen con esa obligación (ver *infra* párrafos 233-237), de manera que la cuestión de inconstitucionalidad se plantea por medio del juicio de amparo ante los tribunales federales, específicamente los tribunales colegiados de circuito, en la inteligencia de que, cuando estos últimos se pronuncian sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas por esta vía del amparo de una sola instancia, sus resoluciones pueden impugnarse, por medio del recurso de revisión, ante el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia (artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal, 83, fracción V, y 84, fracción II, de la Ley de Amparo, y 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

162. Finalmente, debemos destacar que existe una corriente doctrinal que tiene cada vez más adeptos y que propugna la superación de la llamada “fórmula Otero”, que ya cumplió su misión histórica y, por consiguiente, debe modificarse el principio de los efectos particulares de la sentencia que otorgue el amparo contra disposiciones legislativas inconstitucionales, para sustituirla por la declaración general de inconstitucionalidad (de una manera paulatina, puesto que se requiere de un periodo de adaptación).

163. Esta tendencia no se apoya exclusivamente en la experiencia de los tribunales europeos, que pueden parecer lejanos a nuestra tradición jurídica, sino especialmente en la práctica que han seguido desde hace tiempo varios ordenamientos latinoamericanos, que han implantado la citada declaración general de inconstitucionalidad sin suprimir la desaplicación en cada caso concreto en relación con la cuestión planteada en los procesos ordinarios. En este sentido podemos señalar la acción popular de inconstitucionalidad que se ha implantado en los ordenamientos constitucionales de Colombia y Venezuela desde los prime-

ros años de este siglo, y recientemente, en El Salvador y Panamá; pero también se ha establecido la declaración general, si es promovida por persona afectada, en Costa Rica y varias provincias argentinas, así como en la Constitución brasileña de octubre de 1988.

164. Además de lo anterior, podemos observar la influencia del modelo de los tribunales especializados europeos en varias Constituciones latinoamericanas, y al respecto citamos la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (1965-1985); el Tribunal Constitucional Chileno (1970-1973-1980) y los Tribunales de Garantías Constitucionales de Ecuador (1978) y Perú (1979), en los cuales, como es comprensible, se adoptó la declaración general de inconstitucionalidad. También se estableció una Corte Constitucional en los artículos 239-245 de la Constitución colombiana de 6 de julio de 1991. Las razones que se han expresado para introducir dicha declaración general se apoyan en el principio de igualdad de los gobernados ante la ley, y además, por motivos prácticos, ya que resulta lento e ineficaz el sistema actual de los efectos particulares de la sentencia de inconstitucionalidad (ver *infra*, párrafos 290-295).

165. C) *El amparo contra resoluciones judiciales*, como lo señalamos anteriormente, se impuso desde el siglo anterior por requerimientos de carácter social y político, y es el que constituye el sector de mayor trascendencia desde el punto de vista cuantitativo, ya que en la práctica un porcentaje cercano al sesenta o setenta por ciento de los juicios de amparo que se promueven ante los tribunales federales se refieren a este sector.

166. Este aspecto del juicio de amparo posee estrechas vinculaciones con el recurso de casación de origen francés, ya que tiene como finalidad el examen de la legalidad de las resoluciones de última instancia dictadas por todos los tribunales del país, y con este carácter fue aceptado de manera expresa en todas sus consecuencias por el artículo 14 de la Constitución de 1917.

167. En cuanto a su materia, el *amparo-casación* puede dividirse en cuatro secciones, según se impugnen sentencias de tribunales penales, civiles (incluyendo la materia mercantil), administrativos y laborales, y su tramitación, a partir de las reformas que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, se realiza en única instancia ante los tribunales colegiados de circuito, salvo los casos de excepción, en los que las Salas de la Suprema Corte, según su materia, ejerzan postestad de atracción de oficio, o a petición fundada de los citados tribunales colegiados de circuito o del procurador general de la República (artículos 107, fracción V de la Constitución federal, y 24, 25, 26 y 27, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

168. El amparo de una sola instancia contra resoluciones judiciales impugna

sentencias definitivas y de acuerdo con las reformas de 1988, procede también contra las resoluciones que ponen fin al juicio, contra las cuales los ordenamientos procesales no otorguen ningún recurso o medio de defensa ordinarios por los cuales puedan ser modificadas o revocadas (artículo 46 de la Ley de Amparo).

169. Debe tomarse en consideración que las infracciones procesales sólo pueden impugnarse con motivo de la resolución de fondo, es decir, de la sentencia definitiva o la que pone fin al proceso, salvo en el caso de aquellas dictadas fuera de juicio (jurisdicción voluntaria); después de concluido (en ejecución del fallo); que tengan sobre las personas o las cosas efectos de imposible reparación, o bien cuando afecten a personas extrañas al proceso ordinario, ya que en ese supuesto dichas violaciones deben impugnarse en forma autónoma por medio del juicio de amparo de doble instancia, la primera ante los jueces de distrito y la segunda ante los tribunales colegiados de circuito (artículos 107, fracción VII de la carta federal; 114, fracciones III, IV y V y 85, fracción II de la Ley de Amparo, y 44, fracción III, de la Orgánica del Poder Judicial Federal).

170. En virtud de la influencia del individualismo liberal que imperó en nuestro sistema jurídico durante el siglo XIX y los primeros años del presente, en el texto original del artículo 79 de la Ley de Amparo se había consagrado de manera anacrónica el llamado *amparo de estricto derecho* en materia judicial civil y que la jurisprudencia había extendido, a nuestro modo de ver de manera injustificada, a los amparos contra actos y resoluciones administrativas. Dicha disposición implicaba que el tribunal de amparo debía sujetarse a los estrictos términos de la demanda sin poder suplir ni ampliar nada en ella.

171. Sin embargo, como uno de los aspectos esenciales de la modernización de nuestra máxima institución procesal, las reformas que entraron en vigor en enero de 1984 suprimieron el citado amparo de estricto derecho, ya que a partir de entonces los tribunales de amparo deberán corregir los errores no sólo en la cita de preceptos constitucionales, sino también de las disposiciones legales que se estimen infringidas, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

172. Finalmente, debe destacarse que también de acuerdo con los principios del recurso de casación, el examen de las sentencias y resoluciones impugnadas en amparo debe limitarse al estudio de su legalidad, según los lineamientos de los artículos 14 constitucional y 158 de la Ley de Amparo, sin que pueda hacerse un nuevo análisis de los hechos, los que deben apreciarse tal como fueron demostrados ante los tribunales ordinarios (artículo 78 de la Ley de amparo).

173. D) Además de las funciones anteriores, el juicio de amparo mexicano, debido a la ausencia de tribunales administrativos en sentido estricto (los que son de creación relativamente reciente, si se toma en consideración que se introdujeron con el Tribunal Fiscal de la Federación que inició sus funciones en 1937), debió absorber la impugnación de los actos y resoluciones de la administración activa, tanto federal como de las entidades federativas, y desde este punto de vista se le ha considerado como un proceso de lo contencioso administrativo.

174. Sin embargo, debe advertirse que este sector del *juicio de amparo como contencioso administrativo* se ha restringido en los últimos años, debido a la creación de varios tribunales administrativos de competencia genérica y no exclusivamente tributaria, tendencia que se inició con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establecido en 1971, y de acuerdo con este modelo se han creado varios tribunales de lo contencioso administrativo en los estados de Sonora (1977); Hidalgo (1977); Jalisco (1983); Guanajuato y Querétaro (1985); México (1986); Baja California (1988) y Veracruz (1989).

175. Esta evolución debe acrecentarse en un futuro próximo debido a la reforma constitucional promulgada en febrero de 1987, de acuerdo con la cual se adicionó la fracción IV del artículo 116 de la carta federal, para disponer que las Constituciones y las leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares.

176. Por otra parte, todavía se conservan, aun cuando con propensión a transformarse en tribunales de competencia genérica, algunos exclusivamente de carácter tributario (aun cuando lo son en sentido amplio), tales como el Tribunal Fiscal de la Federación (en funciones, como se ha dicho, desde 1937), y los tribunales fiscales de Tamaulipas (1951) y el juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León (1985).

177. Además, una solución peculiar fue adoptada por la legislación del estado de Chiapas, en virtud de que en ella se introdujo una Sala especializada en materia administrativa, según la Ley de Justicia Administrativa de 27 de diciembre de 1988.

178. Como puede observarse, se ha impuesto de manera paulatina la impugnación de actos y resoluciones administrativos ante tribunales especializados, con lo que se reduce este ámbito del amparo como sector autónomo, es decir, como un proceso de lo contencioso administrativo, ya que esta función la realizan los citados tribunales, cuyo número se incrementa de manera constante, con mayor razón con posterioridad a la citada reforma constitucional de la fracción IV del

artículo 116 de la carta federal. Inclusive se han presentado varios proyectos con objeto de transformar el actual Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con apoyo en lo dispuesto por la actual fracción XXIX-H del artículo 73 de la ley fundamental.

179. Por otra parte, la situación de los medios judiciales de impugnación de los actos y resoluciones administrativos en el ordenamiento mexicano ha pasado por varias etapas, ya que en un primer momento, tanto por la tradición de la época colonial como por la influencia del derecho público de los Estados Unidos, se desarrolló lentamente en un periodo bastante largo que va de la independencia hasta el año de 1936, en el cual se expidió la Ley de Justicia Fiscal que creó el citado Tribunal Fiscal de la Federación, el que inició sus funciones en enero de 1937, periodo en el que imperó el sistema de la reclamación de los actos y resoluciones administrativos ante los tribunales ordinarios, tanto federales como locales.

180. El citado Tribunal Fiscal Federal fue creado a imagen del Consejo de Estado francés, como órgano de jurisdicción delegada, con una competencia limitada que se incrementó de manera paulatina, por lo que en la actualidad, de acuerdo con la Ley Orgánica que entró en vigor en el mes de agosto de 1978, decide sobre cuestiones más amplias que las estrictamente tributarias y además posee plena autonomía para dictar sus fallos, de manera que debe considerarse como un órgano judicial autónomo, que de hecho forma parte del Poder Judicial Federal.

181. Sin embargo, la situación del administrado en el derecho mexicano es bastante incierta, ya que no existe un sistema unitario de impugnación de las resoluciones y actos administrativos, pues en algunos supuestos el gobernado puede acudir ante un tribunal administrativo, y en otros sólo dispone de medios de defensa ante la misma autoridad administrativa, pero en todo caso, siempre podrá utilizar como instrumento final el juicio de amparo.

182. En virtud de la situación anterior, existen dos vías en el derecho de amparo para reclamar actos y resoluciones administrativos. En un primer supuesto, cuando los mismos no pueden combatirse ante un tribunal administrativo, se reclaman de manera inmediata en la vía de amparo, después de haberse agotado previamente ante la administración activa los medios de defensa ordinarios, según el principio de definitividad (artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo). En este caso la tramitación se sigue en dos instancias, la primera ante los jueces de distrito y la segunda ante los tribunales colegiados de circuito.

183. Cuando los actos y resoluciones administrativos puedan impugnarse ante tribunales administrativos, el juicio de amparo debe promoverse contra la

sentencia definitiva que pronuncien dichos tribunales, en amparo de una sola instancia, de acuerdo con los lineamientos del que hemos llamado “amparo-casación”.

184. En ambos casos, es decir, en amparo de doble grado o de una instancia, la segunda o única instancia se sigue ante los citados tribunales colegiados de circuito, pero en casos excepcionales, puede conocer de los mismos, por virtud de la facultad de atracción, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, con apoyo en el artículo 107, fracciones V y VIII, de la carta federal, y 25, fracciones I, c) y III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

185. E) El quinto y último sector del juicio de amparo mexicano surgió con motivo de las reformas a la Ley de Amparo que entraron en vigor el 5 de febrero de 1963, y que tuvieron por objeto establecer un sistema especial de protección procesal en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria. Estos principios culminaron con la reforma a la propia Ley de Amparo, promulgada el 28 de mayo de 1976, por virtud de la cual se extrajeron del texto de la misma las disposiciones relativas al amparo en materia agraria y con ellas se redactó un libro segundo (artículos 212-234), que se refiere a lo que podemos calificar como *amparo social agrario*.

186. En efecto, debe tomarse en cuenta que en el ordenamiento mexicano y de acuerdo con la reforma agraria que se inició con motivo de Ley de 6 de enero de 1915, incorporada en 1934 al artículo 27 de la Constitución federal, como resultado de la revolución social iniciada en 1910, la propiedad de la tierra se divide en dos grandes sectores: propiedad particular, que no debe exceder de determinado límite, pues de lo contrario puede ser afectada para beneficiar a los campesinos que carecen de ella, y por otra parte la propiedad social, dividida a su vez en dos modalidades: la propiedad comunal, que corresponde a los poblados indígenas, que se remonta a la época prehispánica, y que se les ha reintegrado cuando se demuestra que han sido despojados, y la propiedad calificada como “ejidal”, la que se otorga a los campesinos que anteriormente carecían de ella, tomándola de los predios de propiedad privada que exceden de los límites que se consideran como “pequeña propiedad”.

187. En los supuestos de las propiedades comunal y ejidal, la titularidad corresponde a los poblados respectivos, y sus integrantes sólo tienen el usufructo, el cual pueden transmitir por herencia, pero aun para los poblados está limitada, ya que no pueden enajenarla o arrendarla; todo ello se encuentra regulado por la actual Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

188. Fue precisamente en beneficio de los campesinos que integran los poblados sujetos a la reforma agraria, que se introdujeron reformas a la Ley de

Amparo en 1963, tomando en cuenta que con anterioridad, cuando acudían en amparo contra las autoridades agrarias (que pertenecen a la administración pública federal, pues dependen de la Secretaría de la Reforma Agraria), se les aplicaban las mismas reglas del sector que calificamos equivalente al proceso administrativo, considerado entonces por la jurisprudencia de la Suprema Corte como de “estricto derecho”, lo que ocasionaba su indefensión por falta de asesoría jurídica adecuada.

189. Se estimó, con toda razón que los campesinos pertenecientes a los poblados comunales y ejidales estaban en desventaja en relación con los trabajadores industriales, ya que éstos pueden hacer la defensa de sus derechos ante los órganos tripartitos llamados juntas de conciliación y arbitraje, que entre otros antecedentes tomaron como modelo a instituciones similares de Australia y Nueva Zelanda, a través de un procedimiento en el cual se les otorgan ventajas procesales frente a los empresarios, de acuerdo con la nueva corriente que se agrupa bajo la denominación de “derecho procesal social”, que pretende lograr el equilibrio y la igualdad real de las partes, compensando la situación de la parte débil.

190. Por otra parte, se ha insistido en la necesidad de establecer tribunales agrarios en los cuales los citados campesinos puedan hacer la defensa efectiva de sus derechos, tomando en cuenta la corriente que se advierte en varias partes del mundo, e inclusive en algunos países latinoamericanos que han intentado una reforma agraria similar a la mexicana, como ha ocurrido en Bolivia (1953); Chile (1967) Perú (1969); Venezuela (1976); Costa Rica (1982) y Colombia (1989).

191. En las citadas reformas de 1963 y 1976 se establecen disposiciones que otorgan beneficios procesales a los campesinos, tales como una representación subsidiaria cuando no promuevan el amparo en un plazo de quince días los representantes legales, denominados comisariados ejidales o comunales, ya que en ese caso puede intervenir inclusive cualquier integrante de la comunidad respectiva en defensa de los derechos colectivos agrarios (artículo 213, fracción II).

192. Se reducen al mínimo las formalidades de la demanda de amparo, ya que bastan los datos elementales, pues las omisiones deben ser subsanadas de oficio por el juez federal (artículo 221); se estableció la institución denominada “suplencia de la queja deficiente” (artículo 107, fracción II, de la Constitución federal, y 227 de la Ley de Amparo), que significa que el propio juez federal está obligado a corregir los errores y deficiencias de la demanda de amparo, de las exposiciones, comparecencias y alegatos, así como de los recursos de los propios campesinos, pero además debe obtener los medios de prueba que no hubiesen aportado los campesinos reclamantes y que también están obligadas a presentar

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

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

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

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

VIII. La introducción y desarrollo del Ombudsman

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