

885209



**UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO**  
**EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**  
**INCORPORADA A LA**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**CON CLAVE DE INCORPORACIÓN 8852-09**

**“ LA CREACIÓN DE UNA SALA  
CONSTITUCIONAL PARA EL ESTADO  
DE GUERRERO ”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**INDIRA SERNA DIEGO**

DIRIGIDA POR:  
MTRO. JOSÉ AARÓN SALAZAR DEL CARMEN

ACAPULCO, GRO.

2005

m 342169

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

# **LA CREACIÓN DE UNA SALA CONSTITUCIONAL** **PARA EL ESTADO DE GUERRERO.**

	<i>Pag.</i>
Dedicatorias.....	I
Introducción.....	II

## **CAPITULO 1**

JUSTICIA CONSTITUCIONAL.....	1
1.1 Control de constitucionalidad.....	1
1.2 Control de constitucionalidad y control de legalidad.....	2
1.3 Control de constitucionalidad por órgano político.....	9
1.4 Control de constitucionalidad por órgano judicial o jurisdiccional.....	9
1.4.1 Control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional mediante la vía de acción y mediante la vía de excepción.....	14
1.5 Modelos de justicia constitucional	
1.5.1 Concentrado.....	15
1.5.2 Difuso.....	16

## **CAPITULO 2**

### **LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO.**

2.1 Los principios jurídicos de la supremacía de la constitución y el procedimiento dificultado de reforma. . .	17
2.2 Justicia constitucional.....	24

2.3	Evolución interna. . . . .	29
2.4	Situación actual.	
2.4.1	El juicio de responsabilidad política . . . . .	44
2.4.2	Las controversias constitucionales. . . . .	64
2.4.3	Las acciones de inconstitucionalidad del artículo 105 constitucional. . . . .	70
2.4.4	El procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. . . . .	85
2.4.5	El juicio de amparo. . . . .	90
2.4.6	La introducción y el desarrollo del obbudsman. . .	111
2.5	La participación de los Tribunales federales y locales en la función de la justicia constitucional. . . . .	124
2.5.1	Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional. . . . .	131
2.6	Derecho constitucional estatal. . . . .	149
2.6.1	Poder legislativo. . . . .	158
2.6.1.1	Jerarquía de las leyes en los Estados. . .	158
2.6.2	Poder judicial. . . . .	162
2.6.2.1	Competencia del Poder judicial estatal y su reconocimiento en la constitucional federal. .	162
2.7	Veracruz. . . . .	176
2.7.1	Integración del Poder Judicial. . . . .	177
2.7.2	Atribuciones del Poder Judicial. . . . .	178

### **CAPITULO 3**

#### **EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO.**

3.1	Francia. . . . .	179
3.1.1	La vía de hecho. . . . .	183
3.1.2	La Corte de Casación. . . . .	185
3.1.3	El Consejo Constitucional. . . . .	188
3.2	Austria. . . . .	191
3.2.1	La Beschwerde. . . . .	195
3.3	Alemania. . . . .	198
3.3.1	La Verfassungsbeschwerde. . . . .	202
3.3.2	Publicación de votos de disidencia. . . . .	210
3.3.3	Interpretación de la conformidad constitucional. . . . .	211
3.3.4	Procedimiento de pérdida o suspensión de los derechos humanos. . . . .	213
3.4	Italia. . . . .	215
3.4.1	La Corte de Casación y el Consejo de Estado. . . . .	218

## **CAPITULO 4**

### **UNA SALA CONSTITUCIONAL PARA EL ESTADO DE GUERRERO. (PROPUESTA)**

4.1	Justificación. . . . .	222
4.2	Lineamientos jurídicos. . . . .	223
4.3	Objetivos. . . . .	227
4.4	Sustento legal o naturaleza jurídica. . . . .	228
4.5	Integración de la sala constitucional. . . . .	229
4.6	Características y atribuciones. . . . .	229
4.7	Resoluciones. . . . .	231
4.8	Conclusión. . . . .	233
	Bibliografía. . . . .	235

## DEDICATORIA

El presente trabajo lo dedico a Dios, ese ser que nos protege, que nos permite vivir la vida que nosotros elegimos y nos enseña a sacar lo bueno de las experiencias no tan agradables que tenemos.

A la persona que a pesar de las circunstancias adversas y los sacrificios que tuvo que hacer, me impulsó, me enseñó, confió en mí y a quien debo lo que he logrado, mi papá, el señor Gregorio Serna Delgado.

A José Luis Fragoso Marquez, por soportarme, por impulsarme y porque creeme que sin tu comprensión y tu apoyo me hubiera sido muy difícil lograrlo. Gracias por todas las cosas buenas que has traído a mi vida. Te amo.

A Fátima Fragoso Serna, mi pequeña razón para ser cada día mejor en todos los aspectos de la vida, te amo mi amor.

A Felisa Serna Diego por apoyarme y porque tengo la dicha que seas mi hermana.

A la Universidad Americana de Acapulco, por todas las enseñanzas recibidas en esta institución que me ha formado como profesionista.

A todos los profesores que me transmitieron sus conocimientos.

Muchas Gracias.

## INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad proponer la creación de una Sala Constitucional para el Estado de Guerrero, con el objeto de que exista en nuestra entidad un Tribunal Constitucional que sirva para dar certeza jurídica a los Guerrerenses.

Para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes y de todo acto público en general e impedir que éstos produzcan efectos, es necesario que exista una autoridad o un órgano competente y unos procedimientos especiales. Si éstos no existen, la superioridad constitucional no pasará de ser una simple afirmación, un principio teórico o un mandamiento ético, pues no hay que perder de vista que un Estado que cuenta con mecanismos jurídicos, logra la paz social y la armonía entre sus habitantes, ya que las normas jurídicas contribuyen a ello, así como también las instituciones gubernamentales con las que se cuenta.

En el primer capítulo inicio con los antecedentes históricos de lo que es la justicia constitucional y los modelos que existen de ésta, en el segundo capítulo hago una redacción de las formas de control constitucional en el Derecho comparado, en el capítulo tercero realizo un estudio y menciono los antecedentes y evolución de la justicia constitucional en México, y en el capítulo cuatro, propongo la creación de la sala constitucional, sus lineamientos jurídicos, integración, como debe de funcionar, su competencia y atribuciones, para posteriormente

concluir con algunas reflexiones propias de la investigación de la presente tesis.

## **CAPITULO 1.**

### **JUSTICIA CONSTITUCIONAL.**

Para entrar al estudio de lo que es la justicia constitucional, y toda vez que el término de justicia constitucional es plurívoco<sup>1</sup>, empezaremos por ver su definición desde el punto de vista de diferentes autores:

Para Hans Kelsen, la Justicia Constitucional: Es equivalente a jurisdicción especializada encargada de controlar la constitucionalidad de las leyes<sup>2</sup>.

Desde el punto de vista de Mauro Capelletti, Justicia Constitucional: Se corresponde con una jurisdicción especializada encargada de aplicar la Constitución<sup>3</sup>.

Por su parte, Zagrebelsky considera que la Justicia Constitucional, se identifica con una jurisdicción especializada en conocer determinados procesos constitucionales.

Para Manuel Aragón Reyes, la Justicia Constitucional se refiere a la totalidad de la actividad judicial de aplicación de la Constitución, ya sea realizada por Tribunales especializados o por tribunales ordinarios, ya sea practicada de manera concentrada o difusa<sup>4</sup>.

#### **1.1 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD:**

El control de la constitucionalidad consiste en la tutela de la Constitución que ejerce la autoridad del Estado, facultada por la misma

---

<sup>1</sup> Aragón Reyes, Manuel, *et al*, Justicia Constitucional en el siglo XX, La Ciencia del Derecho Durante el Siglo XX, Mexico, 1998, p.166.

<sup>2</sup> Hans, Kelsen, Cuadernos de Derecho, IIJ/Corte Constitucional de Guatemala.

<sup>3</sup> Capelletti, Mauro, Justicia Constitucional, Porrúa, México, 1987.

<sup>4</sup> *idem*.

Carta Fundamental, para conocer de violaciones que cualquier órgano del Estado, por medio de un acto de autoridad transgreda directamente a la Ley Fundamental<sup>5</sup>.

## **1.2 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROL DE LEGALIDAD:**

El control de legalidad, consiste en la tutela de la Constitución que ejerce la autoridad del Estado, facultada por la Carta Fundamental, para conocer de las violaciones que los poderes Ejecutivo y Judicial cometan por medio de un acto a una ley ordinaria que se traduzcan en una violación a aquella.

En Francia, la idea de que ha sido excluida la posibilidad de un control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes, ha sido principalmente la de la separación de los poderes y de la consiguiente inoportunidad de cualquier interferencia del poder judicial en la actividad legislativa de las asambleas populares; en los países socialistas, la idea base es por el contrario precisamente la de la negación de la doctrina burguesa de la separación de los poderes, que se quieren reunidos en un único órgano supremo, de directa emanación popular. Por tanto, las leyes, emanando de tal órgano supremo cuyos componentes han sido electos por el pueblo, representan la voluntad del entero pueblo soberano, y es precisamente de este principio de la unidad de los poderes y de la supremacía del pueblo que descende, como corolario, la inadmisibilidad, para los ordenamientos de tipo socialista, de un control de constitucionalidad que sea cumplido por órganos extraparlamentarios, estructurado sobre el tipo del ofrecido por las

---

<sup>5</sup> Chávez Castillo, Raúl, Juicio de amparo, México, Harla, 1992.

experiencias jurídicas de los países de la Europa Occidental y de los Estados Unidos de América.

Por otra parte, es necesario no olvidar tampoco la diversidad con la cual es entendida, en Oriente y en Occidente, la idea misma de Constitución. Mientras ésta es considerada, en la Europa occidental, como un conjunto de reglas y de principios tendenciosamente permanentes, que expresan las normas de valor más elevado de todo el ordenamiento estatal así como la voluntad o el programa de su realización concreta, la situación se presenta en términos bastantes diversos en algunos países socialistas. Aquí, en efecto, la Constitución es concebida más bien como una superestructura de las relaciones económicas, como un cuadro de los resultados reunidos que sólo aspira a describir un orden económico-social en acto. De ahí resulta que la Constitución en sentido material y la Constitución en sentido formal, o sea la situación determinada por las fuerzas reales políticas dominantes en una sociedad socialista, por un lado, y el texto escrito de la ley fundamental, por el otro, deberían reflejarse fielmente la una en la otra. De esto nace empero también la posibilidad de que un decreto o una ordenanza, muden en un cierto momento, el orden económico-social hasta entonces existente y que la Constitución se adecúe allí formalmente sólo en un momento sucesivo, cuando, con el procedimiento especial establecido para su revisión, se venga a ratificar solemnemente la transformación ya realizada.

Todo esto no significa que las Cartas constitucionales de los varios países socialistas ignoren la problemática del control de constitucionalidad, al contrario, ellos la conocen, y la resuelven,

naturalmente, con soluciones en armonía con los principios fundamentales del sistema.

Ahora bien, veremos la relación sobre la institución, de origen francés, de la Casación, que, si bien se ha transformado radicalmente después, ha surgido también ella originariamente como institución - no jurisdiccional- de control constitucional<sup>6</sup>. Esta institución, bajo ciertos aspectos no sólo se diferencía, sino directamente contrasta decisivamente con la del control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes, y sin embargo, la Casación es completamente distinta que una institución desprovista de conexiones estrechas y significativas con nuestro tema, los desenvolvimientos históricos de la máxima institución mexicana de garantía constitucional, el juicio de amparo, han sido propiamente, por ejemplo, en el sentido de fundir en él las funciones de la justicia constitucional con la función que en Francia, en Italia y en otros países, es propia por el contrario de la institución diversa y autónoma de la Casación, o sea con la función del control de legalidad, también ella extremadamente importante en un estado de derecho.

La institución de la Casación ha nacido, en Francia con la Revolución. En verdad, como ha demostrado en estudios muy conocidos Piero Calamandrei, la idea de una *querela nullitatis*, o sea de un medio de impugnación, diverso a la apelación, con el cual se pudiese impugnar ante un juez superior una sentencia afectada de ciertos errores de procedimiento o también de derecho sustancial, se encontraba ya completamente realizada en el derecho estatutario italiano medieval, y después es perfeccionada en el derecho común. Y

---

<sup>6</sup> Otra institución que originariamente se configuró como órgano no judicial de control fue el Privy Council inglés, el cual solamente en tiempos relativamente cercanos, se ha transformado en una verdadera y propia corte judicial.

en Francia, ya antes de la Revolución, encontramos que una *demande en cassation*, bajo ciertos aspectos similares a la querela nullitatis del derecho italiano y común podía proponerse al Soberano, quien tomaba conocimiento de ella a través del Conseil des parties o sea por medio de una sección expresamente especializada en esto, del propio Consejo de Gobierno. Tal *demande en cassation* era dirigida contra las sentencias de los *Parlement*, o sea de los órganos de justicia de la *demande en cassation*, que venía a insertarse por lo tanto en la secular lucha desenvuelta en Francia entre la monarquía concentradora y las tendencias descentralizadoras de los *parlements*, podía dar lugar a la anulación, por parte del soberano, de las sentencias rendidas con violación de ordenanzas reales.

Pero si el arquetipo del actual juicio de casación, puede encontrarse ya en la *querela nullitatis* y en la *demande en cassation* prerrevolucionaria, el verdadero acto de nacimiento de la casación moderna se tiene empero solamente con la legislación y con las ideologías de la Revolución. Las ideologías eran aquellas, teorizadas en los escritos de Rousseau y de Montesquieu, de la omnipotencia de la ley, de la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, y de la rígida separación de los poderes en la cual al juez correspondía la sola tarea de aplicar a los casos concretos el texto de la ley, tarea concebida como puramente mecánica y para nada creativa. El Tribunal de *Cassation* fue instituido precisamente por decreto de 27 de noviembre, para controlar que los órganos judiciales, en el ejercicio de sus funciones, no invadiesen la esfera del poder legislativo sustrayéndose a la estricta y textual observación de las leyes. No obstante el nombre de Tribunal, el Tribunal de *Cassation* tuvo entonces, en el origen,

naturaleza esencialmente legislativa y política y de cualquier modo ciertamente no judicial, fue como lo ha definido Calamandrei, "un oficio de naturaleza constitucional, destinado a mantener en su integridad aquél canon de la separación de los poderes", que fue considerado ser "la primera condición para la normal existencia del Estado". Justamente en consideración a su tal función, fue propuesto que el Tribunal de *Cassation* fuese llamado por el contrario *Conseil national pour la conservation des lois*, nombre que ciertamente habría indicado más eficazmente la tarea originaria de aquél órgano, ésto es, la tarea de impedir utópicamente, que la interpretación de las leyes volviese a entrar en la esfera de un órgano perteneciente a un poder diverso del legislativo.

El tribunal de *Cassation* fue, en suma, una típica expresión de la desconfianza profunda de los legisladores revolucionarios hacia los jueces franceses, la misma desconfianza que, en los primeros años de la Revolución, los llevó a repetir la absurda tentativa justiniana de prohibir a los jueces todo poder de interpretación de las leyes, reservando tal poder al *Corps législatif* que debía proveer a la interpretación judicial misma mediante decreto a requerimiento de los jueces, cada vez que estos estuviesen con duda sobre el significado de un texto legislativo. Por otra parte, como no debía haber interferencias del poder judicial en la esfera del legislativo, ni siquiera *sub specie interpretationis*, así no debía tampoco acaecer lo contrario, y por tanto el Tribunal de *Cassation*, aún pudiendo anular, a instancia del sujeto privado, las sentencias que contuvieren debía abstenerse empero después rigurosamente para no usurpar funciones judiciales que no le correspondían a pronunciarse de cualquier modo sobre la interpretación

de la ley o sobre la decisión de la controversia. Para la nueva decisión de la controversia, el Tribunal de *Cassation* reenviaba al llamado juez de reenvío el cual era plenamente libre en su juicio y por lo tanto podía rebelarse también contra la censura de la Casación, repitiendo tal cual la decisión precedente, con la sólo consecuencia de que, si también la segunda decisión era sometida después al Tribunal de *Cassation* y casada por este, y el segundo juez de reenvío persistía, sin embargo, en la opinión considerada ilegítima por la casación, en tal caso se volvía necesario el llamado *refere obligatoire* al cuerpo legislativo, el cual publicaba un decreto de interpretación de la ley, vinculante para el tercer juez de reenvío.

Sin la institución de la Casación, empero, haya permanecido en los casi dos siglos de su historia, lo que fue originariamente, en tal caso muy difícilmente podría concebirse una más absoluta e inconciliable contraposición entre la idea, que esta en la base de la institución de la Casación, y la idea que inspira por el contrario todo sistema de control judicial de constitucionalidad de las leyes. La primera institución es, por así decir, la incorporación de la idea de la más radical separación de los poderes, donde la "*la loi cest la loi*" y no ya lo que los jueces piensan ser la ley. La segunda institución, supone por el contrario que sea confiado a órganos judiciales no solamente la tarea de interpretar, aún más allá de la letra, el verdadero sentido de la ley, sino directamente la tarea de juzgar de la validez de las leyes, o sea de su correspondencia a una norma superior a las leyes mismas. La primera institución, la Casación, supone la omnipotencia de la ley positiva, como manifestación de la voluntad suprema de las Asambleas populares la segunda, supone por el contrario la sujeción de la ley ordinaria a una

*lex superior*, sustraída a las volubles oscilaciones de una aún ocasional mayoría parlamentaria. La primera institución, en fin, supone la máxima desconfianza, la segunda supone por el contrario la más grande confianza en los jueces, cuando no, directamente, su supremacía en el ordenamiento constitucional del Estado.

En verdad, ya en el inicio del siglo XX, con la atenuación del rigor de las ideologías revolucionarias, también el Tribunal de *Cassation* francés, denominado después *Cour de Cassation*, se viene transformando radicalmente, y es así transformado que penetró en Italia y en otros países, entre los cuales, además de Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Grecia, también España, de la cual, por cuanto se debe suponer, debe haber pasado a México.<sup>7</sup> Reconocido a los jueces por el Código Napoleón, el poder de interpretación de las leyes, la *Cour de Cassation* se convierte verdaderamente en el supremo órgano judicial de control de los errores de derecho cometidos por los jueces inferiores.

Por la ley de 1º de abril de 1837 que abolió también el *refere obligatoire*, y fue dispuesto que verificándose sobre un punto de derecho un contraste entre el primer juez de reenvío y la *Cour de Cassation*, la nueva pronunciación de la Corte emitida en secciones unidas, tuviese ya no solamente un efecto negativo- de anulación-, sino del mismo modo un efecto positivo, vinculante para el segundo juez de reenvío obligado a conformarse a la decisión de la *Cour de Cassation* sobre el punto de derecho juzgado por ella. Entonces, a partir de la ley fundamental del 1º de abril de 1837, "de modo cada vez más decidido y consabido la Corte de casación se volvió lo que ahora es, o sea, la

---

<sup>7</sup> Capelletti, MAURO, *Justicia Constitucional (estudios de derecho comparado)*, Mexico, UNAM, 1987, p. 41

Suprema Corte reguladora de la interpretación jurisprudencial. Esto es, se volvió la Corte ejercitante de aquél control de legalidad, que se distingue todavía obvia y profundamente, y sin embargo no se contraponen, ni es, de ningún modo, inconciliable idealmente aún con un control de la constitucionalidad de las leyes.

### **1.3 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR ÓRGANO POLÍTICO:**

El control de constitucionalidad lo ejerce un órgano político, que desde luego no es el poder Judicial, pudiendo ser tal órgano el Legislativo o un cuarto poder.

La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal, o a un grupo de funcionarios públicos.

Ante el órgano político de control de constitucional no se desarrolla un juicio o procedimiento contencioso, ya que no existe controversia alguna entre aquel órgano que haya solicitado la declaración de inconstitucionalidad y aquella autoridad a quien se le reclamen el acto o ley.

Las declaraciones sobre inconstitucionalidad que emite el órgano político tienen efectos absolutos y generales (*erga omnes*)

### **1.4 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR ÓRGANO JUDICIAL O JURISDICCIONAL:**

El control de constitucionalidad se ejerce por un órgano judicial establecido al efecto, o bien, por cualquier autoridad judicial en estricto cumplimiento al principio de supremacía constitucional.

Bajo esta forma de control de constitucionalidad, la petición de inconstitucionalidad sólo puede ser ejercitada por un gobernado cuando considere que una ley o un acto de un órgano del Estado afecta su esfera jurídica, violando sus garantías individuales.

En la especie, existe un proceso por virtud del cual se fija la *litis* entre el sujeto peticionario de constitucionalidad y el órgano del Estado a quien se reclama la ley o el acto violatorio de garantías; y en su caso, dentro de un proceso ordinario que se ventila ante una autoridad judicial, en el que la parte afectada por la ley o el acto violatorio de garantías solicita la inconstitucionalidad o el acto violatorio de garantías, por considerar que contraviene la Constitución.

Las declaraciones de inconstitucionalidad que pronuncie la autoridad judicial de control constitucional sobre una ley o un acto tienen generalmente efectos relativos, es decir, se encuentran limitados en relación con el gobernado que solicita la declaración de inconstitucionalidad, e igualmente en relación con el caso concreto que la origine; no obstante, dichas declaraciones pueden tener efectos absolutos y generales, principalmente, cuando se resuelva la inconstitucionalidad de una ley.

Hablaremos de aquellos sistemas en los cuales el control sea confiado a órganos judiciales, ejercitantes de una función jurisdiccional. El aspecto más seductor, diría aún el aspecto más audaz y ciertamente el más problemático del fenómeno que estamos por examinar, esta en efecto precisamente aquí, en este encuentro entre los dos poderes y sus dos funciones: el encuentro entre la ley y la sentencia, entre la norma y el juicio, entre el legislador y el juez.

No se puede omitir una relación breve sobre el hecho de que, en ciertos países, en lugar de un control jurisdiccional, existe un control ejercitado por órganos que podemos llamar políticos pero no por esto judiciales. Por lo regular en estos sistemas el control, antes que ser sucesivo a la emanación y promulgación de la ley, es preventivo o sea interviene antes que la ley entre en vigor, y algunas veces se trata también de un control que tiene función meramente consultiva, esto es, la función de un mero parecer, no dotado de fuerza vinculante definitivamente para los órganos legislativos y gubernativos.

Un ejemplo de control de constitucionalidad que tiene carácter no jurisdiccional, sino puramente político, puede encontrarse en la historia misma de las instituciones jurídicas de México, o sea en aquel Supremo Poder Conservador, que fue creado por la segunda de las "Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836".

Pero el país que ofrece los más típicos y más numerosos ejemplos de un control político no judicial de constitucionalidad, es ciertamente Francia. En realidad la exclusión de un control judicial de constitucionalidad es una idea que se ha afirmado siempre en las Constituciones francesas, y que se encuentra de nuevo afirmada también hoy, si bien quizás con algunas atenuaciones, en la vigente Constitución francesa de 1958. En esta Constitución en efecto, mientras por un lado no está previsto un poder difuso de los jueces de controlar la conformidad de las leyes a la Constitución misma, por el contrario está previsto, por el otro lado, un *Conseil Constitutionnel*, cuya organización es regulada por el *ordennance* del 7 de noviembre de 1958 modificada sucesivamente, este *Conseil Constitutionnel* está compuesto de los ex presidentes de la República y de otros nueve

miembros, tres de los cuales nombrados por el presidente encargado de la República, tres por el presidente de la *Assemblée Nationale*, y tres por el presidente del *Senat*. El *Conseil Constitutionnel* tiene la función que los juristas franceses llaman *le controle de la constitutionnalite des lois*, es decir, el control de la constitucionalidad de la leyes.

Tal control de la constitucionalidad se desenvuelve del siguiente modo:

- Cuando un texto legislativo o un tratado internacional esta ya elaborado definitivamente, pero no promulgado todavía, el Presidente de la República, el Primer Ministro o el presidente de una o de otra Cámara del Parlamento pueden diferir el texto legislativo mismo o el tratado al *Conseil Constitutionnel*, a fin de que éste se pronuncie sobre su conformidad con la Constitución. Para algunas leyes llamadas orgánicas, de la cuales se puede decir, *grosso modo*, que conciernen especialmente a la organización de los poderes públicos, la pronunciación del *Conseil Constitutionnel* siempre es mas bien obligatoria. El *Conseil Constitutionnel* debe decidir dentro de un mes, o, en ciertos casos, dentro de ocho días, en el intervalo, la promulgación de la ley permanece suspendida. La pronunciación del *Conseil Constitutionnel* es emitida por mayoría de votos en seguida de un procedimiento que se desenvuelve en secreto, sin audiencias orales, sin *contradictorium* un procedimiento en el cual no existen verdaderas y propias partes aun siendo admitida, en la practica la presentación de memorias escritas por parte de los órganos interesados. Si la promulgación del *Conseil Constitutionnel* es en el sentido de la inconstitucionalidad, la ley no podrá ser promulgada, ni podrá por

consiguiente entrar en vigor, si no en seguida de una revisión de la Constitución.

La naturaleza no propiamente jurisdiccional de la función ejercitada por el *Conseil Constitutionnel*, por la naturaleza mas bien política que judicial del órgano, naturaleza que se revela ya sea en la elección y en el *status* de los miembros que forman parte de él y ya sea, sobre todo, en las varias competencias del órgano mismo y en las modalidades de su actuar, pero también y especialmente por el carácter necesario, al menos respecto a las leyes orgánicas, del control, el cual se desenvuelve por tanto, sin un verdadero y propio recurso o impugnación de parte, así como por el carácter preventivo de la función de control ejercitada por aquel órgano. Tal función en verdad viene a insertarse en el *iter* mismo de la formación de la ley en Francia, es en suma, un acto que viene a insertarse en el proceso mismo de formación de la ley, y de este proceso asume por lo tanto la misma naturaleza.

Otro ejemplo típico de control político, no judicial, puede ser ofrecido por lo demás por la misma Constitución Italiana, la cual aún prevé también un control propiamente judicial, confiado a la Corte Constitucional. Tal control político corresponde en Italia al Presidente de la República, el cual si bien tiene el deber de promulgar las leyes aprobadas por el Parlamento, puede empero, cuando lo considere oportuno, suspender tal promulgación pidiendo a las Cámaras, con una comunicación motivada, someter el texto legislativo a una nueva deliberación, Según lo dispuesto por la Constitución, si las cámaras aprueban nuevamente la ley enviada a ellas, para nueva deliberación, por el Presidente de la Republica, éste esta obligado definitivamente a promulgarla.

Una doctrina autorizada interpreta restrictivamente empero esta disposición. Puesto que en verdad es deber fundamental del Presidente de la República el de observar y hacer observar la Constitución, se sostiene que, si el texto legislativo nuevamente aprobado por las Cámaras es considerado inconstitucional por el Presidente, él no está obligado a promulgarlo, sino más bien está obligado a rehusar su promulgación. De donde podrá nacer en este caso uno de aquellos conflictos de atribución entre los poderes del Estado, sobre los cuales puede ser llamada a decidir en última instancia la Corte Constitucional de este modo que el control político ejercitado por el Presidente de la República, terminará por otra parte por desembocar el mismo en el control de un órgano que, como todavía veremos, tiene por el contrario carácter jurisdiccional.

#### **1.4.1 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR ÓRGANO JURISDICCIONAL MEDIANTE LA VÍA DE ACCIÓN Y MEDIANTE LA VÍA DE EXCEPCIÓN:**

El control constitucional por órgano jurisdiccional reviste dos formas, a saber:

- a) Por vía de acción > Surge cuando el gobernado considera que una ley o un acto de autoridad es violatorio de la Constitución en su perjuicio, por lo cual acude ante la autoridad judicial competente, acorde a la ley fundamental, e instaura un juicio o proceso en contra del órgano del Estado que haya emitido dicha ley o el acto con el objeto de que la autoridad que

conozca del juicio respectivo declare la inconstitucionalidad de la referida ley o del acto correspondiente, siendo esta autoridad distinta de aquella que haya cometido la violación que se reclama.

- b) Por vía de excepción o de defensa > El gobernado que considera que existe la inconstitucionalidad de una ley o de un acto de un órgano del Estado, dentro del proceso ordinario en el que tenga el carácter de parte, solicitará la declaración de inconstitucionalidad de los actos que reclame como tales, a título de defensa dentro del propio proceso, siendo la autoridad que conoce de éste la que realice la declaración sobre la petición formulada por el gobernado.

## **1.5 MODELOS DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL.**

1.5.1 CONCENTRADO: En este modelo, llamado "austriaco", tomando en consideración que surgió en la Constitución austriaca de 1920, debido a la inspiración del ilustre Hans Kelsen, el control de constitucionalidad, se atribuye a un órgano específico, llamado Corte o Tribunal Constitucional, para decidir todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes, que no pueden ser conocidas por los jueces ordinarios, por lo que deben plantearse siempre en la vía principal o vía de acción, por los órganos del Estado afectados, en la inteligencia de que el fallo del citado tribunal especializado, tiene efectos generales, es decir, implica la ineficacia de la ley respectiva a partir del momento en que se publica la decisión de inconstitucionalidad.

1.5.2 DIFUSO: Contrario al anterior, en este modelo denominado "americano", (no sólo por haberse establecido en principio en la Constitución de Estados Unidos de 1787, sino también por haber servido de modelo en la abrumadora mayoría de los países americanos), el aludido control se atribuye a la jurisdicción ordinaria, es decir, el ejercicio de la justicia constitucional esta atribuido a todos los jueces y tribunales, para declarar en un proceso concreto la inaplicabilidad de las disposiciones legales secundarias que sean contrarias a la Constitución y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la ley son de simple inaplicación *inter partes*.

## CAPITULO 2

### LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO.

#### 2.1 LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y EL PROCEDIMIENTO DIFICULTADO DE REFORMA.

Estos dos principios, si bien pertenecen al campo de la técnica normativa, tienen efectos esenciales sobre la eficacia de las disposiciones fundamentales y la vida política y por ello es que se han consagrado en la mayor parte de las constituciones contemporáneas, ya sea expresa o implícitamente.

La supremacía constitucional representa la unidad de un sistema normativo, y apuntala para el hombre un cierto margen de seguridad porque éstos saben que ninguna ley o acto debe restringir la serie de derechos que la Constitución les otorga y que si tal cosa acontece existe un medio reparador de la arbitrariedad<sup>8</sup>.

EL principio de supremacía constitucional y el del control de la constitucionalidad de leyes y actos son complementarios. Uno se sostiene en el otro. Como tanto se ha dicho, de muy poco serviría que se estableciera que ninguna ley o acto puede violar la norma suprema si ésta no estableciera el medio adecuado para hacer efectivo dicho enunciado.

La supremacía constitucional debe considerarse el principio básico de todo sistema jurídico, como lo demostró con gran claridad el

---

<sup>8</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, 6ª edición, México, 1998.

notable jurista austriaco Hans Kelsen, en cuanto afirmó que existe una jerarquía normativa indispensable y que el fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico se encuentra en las disposiciones de carácter constitucional.

Los antecedentes históricos del principio de supremacía constitucional son abundantes, pero sólo mencionaremos algunos, podemos encontrar antecedentes a la idea de supremacía constitucional en varias instituciones de la antigua Grecia, como en la *graphé paranómón* que fue la acusación criminal que se dirigía contra los ciudadanos que hubiesen diligenciado la aprobación de una ley que se considera contraria a las normas constitucionales,

Además, los atenienses distinguieron entre *nomos* (leyes constitucionales que se modificaban mediante procedimiento especial) y *pséfisma* (decretos y leyes secundarias), y los jueces no estaban obligados a resolver según los *pséfismata* si eran contrarios a los *nomoi*.

En la Edad Media, la existencia del derecho natural como orden superior al derecho positivo y este segundo ordenamiento no podía por ningún motivo contrariar el contenido del primero.

El 3 de octubre de 1283, los hidalgos aragoneses impusieron al rey el *Privilegium generale aragonum*. Este fuero fue la ley suprema y si el rey realizaba un acto que fuera contrario al fuero, carecía de valor. Todos los actos de las autoridades aragonesas para ser válidos tenían que respetar la letra y el espíritu del fuero.

Los juristas de la escuela de derecho natural de los siglos XVII y XVIII distinguieron entre leyes fundamentales y leyes ordinarias. Consideraron a las primeras como el acto principal y el más importante

de la soberanía nacional y que todos los demás actos derivados de la soberanía eran sólo la consecuencia de ese acto primero y por tanto las leyes fundamentales eran anteriores y superiores a las leyes ordinarias.

Sin embargo, por razones prácticas y debido a los antecedentes en la vida jurídica colonial y en la doctrina del magistrado inglés Eduard Coke, este principio fue consagrado en el artículo VI de la Constitución Federal de Estados Unidos y se desarrolló a partir del famoso caso *Madison versus Marbury*, en 1803, por la jurisprudencia de la Suprema Corte Federal, ya que en ese fallo, como es bien sabido, John Marshall presidente de dicho Tribunal consideró que toda norma legislativa contraria a la Constitución Federal era nula y sin ningún valor.

El citado principio de la supremacía constitucional tuvo una influencia decisiva en cuanto al establecimiento de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes en varios países pertenecientes a la Comunidad Británica, así como en la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos, incluyendo a México por conducto del juicio de amparo consagrado en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857.

El Segundo principio, es decir, el procedimiento más riguroso para la reforma de las disposiciones fundamentales, es consecuencia del primero, en virtud de que, si las normas constitucionales se expiden o se modifican en la misma forma que las ordinarias, se menoscaba el principio de la supremacía de las primeras. Este procedimiento de reforma, que también por vez primera fue consagrado jurídicamente en el artículo V de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, dio lugar a la clásica teoría del jurista inglés James Bryce, sobre las constituciones rígidas y las flexibles. Las primeras, que actualmente se

consagran en la inmensa mayoría de los documentos constitucionales, no pueden reformarse sino por medio de un procedimiento especial y dificultado, y las segundas, cuyo paradigma ha sido el ordenamiento británico, implica que las modificaciones a los preceptos que se consideran fundamentales pueden realizarse en la misma forma y con el mismo procedimiento de expedición de las leyes ordinarias. En esta misma dirección sólo pueden encontrarse en la actualidad, además de la británica, las disposiciones constitucionales de Israel y de Nueva Zelanda.

Otra cuestión que también puede plantearse es la relativa a si determinados valores supremos pueden mantenerse indefinidamente al prohibirse su reforma o modificación de manera expresa, y para no citar experiencias históricas, es posible señalar algunos ejemplos en ordenamientos contemporáneos, entre ellos los artículos 139 de la Constitución italiana de 1948 y 89 de la francesa de 1958, que prohíben la modificación de la forma republicana de gobierno. De admitirse esa prohibición absoluta de reforma, las generaciones futuras no podrían modificar el sistema de gobierno, o sea, que en este aspecto la Constitución escrita sería intangible, lo que no deja de ser ilusorio.

Estos dos principios fundamentales se consagraron en el ordenamiento fundamental mexicano a partir de la Constitución Federal de 1857 (artículos 126 y 127) y en la carta fundamental vigente de 1917 (artículos 133 y 135), en ambos casos con la inspiración directa de la Constitución de los Estados Unidos (artículos VI y V, respectivamente), con ligeras variantes en el texto, pero con una práctica muy diversa.

La supremacía de la Constitución está regulada actualmente por el precepto 133 de la Carta federal vigente, con una modificación de

detalle en enero de 1934, numeral que tomó como modelo, lo mismo que el artículo 126 de la ley fundamental de 1857, al precepto VI de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787. Dicho numeral actual dispone:

*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados*<sup>9</sup>.

Las disposiciones anteriores han producido un efecto similar al paradigma norteamericano, en cuanto le han otorgado a la ley suprema de la Unión (Constitución federal, leyes federales tratados internacionales) la categoría de norma jurídica, es decir, que en los Estados Unidos por medio de los diversos procedimientos de la revisión judicial y en México por conducto del juicio de amparo contra disposiciones legislativas, se puede declarar su inconstitucionalidad para efectos concretos, esto es, desaplicar dichas disposiciones cuando sean contrarias a dicha ley suprema. Pero también se ha presentado una gran diferencia en la práctica en cuanto en el modelo original de los jueces locales conocen y deciden sobre dicha desaplicación, pero en el ordenamiento mexicano no obstante la disposición expresa del citado numeral 133 constitucional, los jueces de las entidades federativas se han abstenido de asumir sus atribuciones y sólo los tribunales federales

---

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, México, p.144.

y en última instancia, la Suprema Corte de Justicia, han decidido por medio del juicio de amparo, las cuestiones de la constitucionalidad de las disposiciones legales cuando contradicen la Constitución federal.

Por lo que respecta al procedimiento dificultado de reforma de las normas fundamentales, el actual artículo 135 de la Constitución federal (127 de la carta anterior de 1857), sigue muy de cerca lo dispuesto por el artículo V de la carta federal de los Estados Unidos de 1787, con algunas variantes. En la ley fundamental estadounidense se exige una votación aprobatoria de los dos tercios de los miembros de ambas cámaras del Congreso Federal y de las tres cuartas partes de las legislaturas o de convenciones de las entidades federativas. En el ordenamiento mexicano de acuerdo con lo mencionado en el artículo 135 se requiere de los votos favorables de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas de los Estados <sup>10</sup>.

En la realidad política de ambos países, el citado procedimiento ha tenido efectos muy disímolos. ES muy conocido que la carta norteamericana ha sufrido sólo 26 reformas (enmiendas) en más de doscientos años de vigencia, y las diez primeras entraron en vigor en 1791 pues contienen una declaración de derechos de la cual carecía el texto original de 1787, ya que la progresiva adaptación de la carta fundamental a los cambios de la realidad social, política y económica del país ha sido posible por el dinamismo de la jurisprudencia de los tribunales en especial de la Corte Suprema Federal.

Por el contrario, en México han prevalecido las modificaciones formales sobre los cambios jurisprudenciales, y por ello la Constitución

---

<sup>10</sup> *ibidem*.

actual de 1917 ha experimentado más de setecientas reformas, algunas recientes. Puede afirmarse, sin exageración, que nuestra Constitución actual, a partir de 1928 cuando se le hicieron algunas modificaciones sustanciales, se ha encontrado en reforma permanente. Los muy numerosos cambios no siempre han sido convenientes y varios de ellos adolecen de serias deficiencias de técnica legislativa, pero no obstante las críticas que se han expresado, un porcentaje importante de esas reformas han sido necesarias para actualizar el texto de la Constitución de 1917 la que puede considerarse de transición entre la carta de 1857 de corte liberal individualista clásico y las Constituciones de esta segunda posguerra que han implantado el Estado democrático social de derecho. Con excepción de la Constitución federal argentina que es de 1853-1860 con escasas modificaciones, pero que va a ser sustituida o reformada sustancialmente por un próximo Congreso constituyente, todas las demás cartas latinoamericanas son relativamente recientes, y algunas se han expedido en los últimos años, como la brasileña de 1988; colombiana de 1991; paraguaya de 1992 y peruana de 1993.

No obstante que, como se ha dicho, los procedimientos de reforma son similares en los Estados Unidos y en México, la experiencia de los mismos ha sido muy contrastante, en Norteamérica el procedimiento se ha aplicado en escasas oportunidades y su duración ha sido lenta y en ocasiones prolongada. En el ordenamiento mexicano ese procedimiento se realiza en ocasiones con mayor rapidez que el legislativo ordinario, por lo que se da la impresión de que la carta mexicana corresponde a las Constituciones flexibles de acuerdo con la terminología de Bryce, pero esto no es exacto, ya que estos cambios constantes han obedecido a diversos factores políticos. Las reformas se

produjeron con mucha facilidad durante varias décadas debido a la existencia de un partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional), que tenía mayoría absoluta en las dos cámaras y en las legislaturas locales, pero a partir de 1977, cuando se implantó el sistema de representación proporcional, se ha reforzado de manera considerable la oposición, primero en la Cámara de Diputados, en las legislaturas de los estados y en el Senado federal de acuerdo con las reformas de 1993, ya que a partir de las elecciones de agosto de 1994 dicha Cámara se integra también con el régimen de representación proporcional, esto independientemente que en las elecciones de 1997 y de 2000, el Partido Revolucionario Institucional dejó de obtener cantidad de votos<sup>11</sup>.

## 2.2 JUSTICIA CONSTITUCIONAL.

En las diversas Constituciones o leyes supremas que han regido la vida de México, encontramos consignado el principio que nos ocupa. En algunos casos no se estableció en forma muy clara, pero en fin, son nuestros antecedentes de la idea de que la Constitución es la ley fundamental. Así, este principio se consignó en el artículo 237 del Decreto Constitucional de Apatzingán, en el artículo 24 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en el artículo 161-III de la Constitución de 1824, en el precepto 30 del Acta de Reformas de 1847,

---

<sup>11</sup> Fix Zamudio, Héctor, Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica, *Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala/Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994, p.38.

en el numeral 126 de la Constitución de 1857 y en el artículo 133 de 1917, reformado en 1934.

El artículo 126 de la Constitución de 1857 fue tomado literalmente de la Constitución norteamericana. El proyecto que Carranza envió al Constituyente de Queretaro omitió este precepto, pero la segunda comisión de Constitución lo sometió a la aprobación de la Asamblea, que sin discusión lo sancionó.

En 1934 fue reformado el artículo 133, no se modificó su sentido ni su alcance sino que se precisó que los tratados para ser ley suprema de la Unión tienen que estar de acuerdo con la misma. O sea, la reforma precisó algo que ya se encontraba en el artículo y para la interpretación del mismo no era necesaria esta reforma.

El artículo reformado también precisó que la competencia para la aprobación de los tratados corresponde al Senado y no al Congreso de la Unión. La redacción original del artículo fue tomada de la Constitución de 1857 donde existió el sistema unicameral hasta 1874. Sin embargo, antes de la reforma no existía problema (como no lo hubo en el código supremo de mediados del siglo pasado) porque entre las facultades exclusivas del Senado se encontraba y se encuentra la aprobación de los tratados celebrados por el presidente de la República.

El 21 de diciembre de 1944, el ejecutivo federal envió al congreso una iniciativa de reformas de varios artículos entre los que se encontraba el 133 al que le suprimía su segundo párrafo, pero se le agregaba uno de singular importancia, a saber:

*Los tribunales federales se ajustaran siempre a dicha Constitución y los de las entidades federativas observarán también este*

*regla y se sujetarán además, a las leyes federales y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las constituciones o leyes locales. Los tribunales se abstendrán de aplicar las leyes que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia resulten inconstitucionales.*

Dicha iniciativa no prosperó.

En esa iniciativa encontramos dos ideas nuevas: 1) que los tribunales federales tienen que sujetarse a la Constitución. Esta declaración resulta superflua porque se encuentra en la esencia misma del principio que nos proponemos analizar, y 2) la obligación para toda clase de tribunales de abstenerse de aplicar las leyes que la Suprema Corte de Justicia declara inconstitucionales a través de la jurisprudencia.

Este fallido intento de reforma hubiera significado que una ley declarada inconstitucional por el máximo tribunal, y que constituyera jurisprudencia, no se podría volver a aplicar en nuestro territorio. Y con esto se hubiera dado un importante paso adelante en la búsqueda constante por alcanzar una mayor justicia.

En la tesis Kelseniana, su autor, declara que el derecho regula su propia creación. O sea que una norma pauta la creación de otra y la relación que existe entre la norma creadora y la creada no se de coordinación sino de supra y subordinación, así, la norma creadora es superior a la creada (pie de página- ibidem).

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 habían 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.

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.

Una institución que también tomamos de la Constitución norteamericana de 1787, fue la relativa al juicio político de los altos funcionarios de la Federación 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.

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.

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.

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.

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.

### **2.3 EVOLUCION INTERNA.**

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.

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].

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 (éste último carácter colectivo, según el artículo 132 de la Ley Constitucional de 1814).

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.

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.

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 (a 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.

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 el 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).

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.

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.

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 Suprema Corte 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 [...]*

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.

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 cohecho o soborno, cometido 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 estos 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 a la misma.

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.

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.

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.

En todos los casos la Cámara respectiva debía 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 o disposición del tribunal competente.

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.

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 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.

Pocos años más tarde en uno de los frecuentes cambios políticos que se produjeron en 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 numeral 2º, fracción III, de la Primera Ley Constitucional estableció un instrumento procesal con la denominación de reclamo (denominación que persiste en otros ordenamientos posteriores), para tutelar la propiedad privada cuando la misma fuese expropiada por causa de utilidad pública, y que podía ser interpuesta 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.

Pero además de esta instancia judicial muy restringida, se adoptó el modelo francés del Senado conservador de la Constitución del año

VII, 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 de los otros dos (artículo 12, fracciones I a III).

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 permitía la subsistencia de un órgano de esta naturaleza, que había fracasado también en su país de origen.

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 el nombre de reclamo), 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, son evidentes que

prepararon el terreno para lograr el predominio de la revisión judicial, consagrada definitivamente en la carta federal de 1857.

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<sup>12</sup>.

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

---

<sup>12</sup> A quien se cita de manera expresa en la exposición de motivos del proyecto redactado por Rejón.

a los superiores de los propios jueces cuando éstos infringiesen dichos derechos en sus resoluciones (artículo 9º).

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 arreglaran 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 Suprema Corte de Justicia podían ser enjuiciados por las infracciones legales que cometieran en el ejercicio de que decidiera si había lugar 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.

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.

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 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.

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.*

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 con los constituyentes Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo y León Guzmán sostuvieron claramente que tenía el propósito de transplantar la revisión judicial norteamericana, pero dirigida consagradas constitucionalmente.

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), 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.

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).

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), relativa a los conflictos que se suscitaban de un Estado con otro y en aquellas en que la Federación fuese parte.

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.

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 Brasil.

Esta transformación del juicio de amparo mexicano provocó apasionados debates durante la segunda mitad del Siglo XIX e inclusive la primera década del pasado, 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.

Debido a lo anterior, los abogados acudieron a todos los medios, inclusive 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 la 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.

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 8° de la 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.

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 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.

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 reconocida expresamente por el artículo 14 de la Constitución federal vigente de 1917, ya que en la parte relativa a la exposición de motivos del proyectos presentado por don Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo, al Congreso Constituyente de Querétaro 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 [...]."

## **2.4 SITUACIÓN ACTUAL.**

### **2.4.1 EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA.**

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, cinco instrumentos o garantías reguladas en el texto de dicha ley fundamental 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; las

acciones de inconstitucionalidad; el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia, y el juicio de amparo. Otra de las nuevas instituciones, 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 seis instrumentos constituyen en su conjunto lo que podemos calificar como "justicia constitucional mexicana".

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".

Al excluir a los medios preventivos, así como también a los que solucionan 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.

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, la que ha sufrido modificaciones sustanciales en la reforma al título IV de nuestra ley suprema, promulgada en diciembre de 1982.

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.

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 numeral 111 constitucional, también en su texto anterior.

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

De los 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.

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.

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.

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.

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.

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.

Por otra parte, en el texto primitivo del numeral 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".

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.

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.

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.

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, 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.

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 la teoría se encuentra todavía en vigor.

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.

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.

Es conveniente aclarar que el texto original del numeral 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.

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 3° 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, y debían someterse al juicio político en dos instancias ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión, es decir, la de Diputados como "Jurados de Acusación", la de Senadores como "Jurado de Sentencia", de acuerdo con la terminología de dicha Ley de Responsabilidades.

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, estaba 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.

El tercer sector de ilícitos era el que podían cometer los demás empleados y funcionarios públicos del gobierno 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 calificaba 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.

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 10, que las infracciones políticas imputables a los altos funcionarios dotados de inmunidad

constitucional y sometido al juicio político, también se aplicarían a los restantes empleados y funcionarios que debían ser juzgados ante el jurado popular, se determinaron que en ambos supuestos la sanción consistiría en destitución e inhabilitación.

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.

Lo anterior se tradujo en una verdadera confusión, pues al desaparecer la tipificación penal y aplicar 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.

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.

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

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.

Dicho numeral 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<sup>13</sup>.

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<sup>14</sup>.

En el último párrafo del citado precepto 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 el empleo, cargo o comisión de los estados y en los municipios.

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

---

<sup>13</sup> La fracción I del citado artículo 109 dispuso: "Se impondrá, 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 y 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 [...]."

<sup>14</sup> 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.

*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 del 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 y mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

También se extiende la procedencia del juicio político respecto de funcionarios locales, ya que se comprende 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.*

Esta larga enumeración es inconsistente con el concepto de la inmunidad "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 calificado como "Paraestatal", que comprende las empresas y los fideicomisos públicos, que de ninguna manera pueden considerarse como autoridades.

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 de delitos comunes imputados a Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho; los Jefes de Departamento Administrativo; los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de gobierno del Distrito Federal y el Procurados General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del instituto Federal Electoral.

Esta designación de altos funcionarios aun cuando incluye algunos que no fueron comprendidos en el artículo 108 primitivo de la carta federal, 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) se deben seguir las dos instancias ante ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

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.

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 6° y 7° de la citada Ley de Responsabilidades de 1982 (que coinciden, casi literalmente con los artículos 13 y 3° de las Leyes de Responsabilidades de 1939 y 1979). En efecto, de acuerdo con dicho artículo 6°:

*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.*

El artículo 7° 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. Cualquier 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; 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 federal y del Distrito Federal [...].*

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 artículo 109 constitucional, y respecto de todo tipo de Responsabilidades, 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.

La Cámara de Diputados actúa como "Jurado de Acusación", por lo que si considera que procede a acusar al servidor público respectivo, designará a una comisión de tres diputados para que sostenga 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 las partes acusadora y defensora, y si procede, debe aprobar por las dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 110 constitucional), una resolución por lo cual establece la culpabilidad o inocencia del inculpado (artículo 24 de la ley de Responsabilidades).

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 para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (artículo 110 constitucional y 8° 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 declaratoria de procedencia (artículo 7º, último párrafo, de la ley de Responsabilidades).

Cuando el inculpado sea un funcionario local, la declaratoria de culpabilidad del Senado federal debe comunicarse a la legislatura correspondiente para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda (artículo 110 de la Carta federal y parte final del artículo 24 de la ley Reglamentaria), innovaciones 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 duda sobre si las legislaturas locales puedan examinar nuevamente el procedimiento de las Cámaras del Congreso de Unión, ya que según el artículo 111 de la Constitución, las declaraciones y resoluciones de las propias cámaras 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.

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 correspondientes 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.

Por otra parte, sin ser exclusivo de nuestro ordenamiento, el juicio político no es un instrumento de aplicación fácil, menos aún en nuestro sistema político en el que había imperado un partido predominante, que en ciertas épocas inclusive podría considerarse hegemónico. Por ello, del examen 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 al pronunciamiento de a 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".

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, 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.

#### **2.4.2 LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.**

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, fracción I a IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, y por los artículos 12 y 44, respectivamente, de la ley 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.

De acuerdo con estos preceptos, se otorga al tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, la facultad de resolver en única 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 la que surja 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 considera de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República.

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 de algunos estados, se han resuelto por medio de procedimientos y por órganos de carácter político.

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.

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 la manera más adecuada las amplias facultades discrecionales de la citada Cámara.

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 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.

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 son los más adecuados para resolver de manera imparcial conflictos que son de naturaleza jurídica.

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 la materia de dicho ordenamiento, tampoco se han presentado estos litigios ante la Suprema Corte de Justicia.

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.

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 la reforma constitucional y legales que entraron en vigor en octubre de 1968.

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.

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.

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 relevancia del asunto, para que forzosamente el conflicto deba ser resuelto por el más alto tribunal del país como órgano supremo del Poder Judicial Federal.

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.

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 el 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.

En virtud de este cambio de jurisprudencia, que puso en peligro al Pleno de la Suprema Corte del 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".

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 que 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.

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.

### **2.4.3 LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.**

Ante todo se debe precisar una sensible diferencia del sistema norteamericano frente al mexicano. En el primero se reconoce y acepta lo que se llama el control difuso de la constitucionalidad. Esta forma de control aceptado en los Estados Unidos de América, es sumamente controvertido en nuestro país. En aquel país los jueces, al igual que los mexicanos, protestan, cumplir con la Constitución, y a su vez vigilar que todos los justiciables cumplan con ella<sup>15</sup>.

Por lo tanto, sí ante un juez ordinario en los Estados Unidos de América se plantea una demanda *inter partes*, y el accionante se apoya en una ley que considera debe aplicarse al caso, existe ahí una doble posibilidad de obtener un examen en el planteamiento de la constitucionalidad de la ley: a) O lo advierte el demandado, y por vía de excepción lo hace valer ante el juez, para que en su sentencia resuelva si la ley reclamada es o no constitucional; o, b) Cuando el juez ordinario está en la posibilidad de resolver la controversia, en la misma, hace un

---

<sup>15</sup> Juventino V. Castro y Castro, *las acciones constitucionales del artículo 105*, Estudios constitucionales y parlamentarios, Colección compilación, coordinación: Rodríguez Nava, Marcial y Garza Grimaldo, José Gilberto, prologo: Arteaga Nava, Elizur, México, Instituto de estudios parlamentarios Eduardo Neri/ H. Congreso del Estado de Guerrero, 2001.

examen de constitucionalidad, si así advierte que es lo pertinente. Por supuesto la apreciación de que una ley es inconstitucional en aquel país sólo es válida para la controversia ordinaria que está resolviendo el juzgador, y no tiene efectos de generalidad. Estos sólo puede otorgarlos la Suprema Corte.

En nuestro país, por el contrario, se afirma mayoritariamente que el examen de la constitucionalidad de la ley solamente puede ser llevado a cabo por un juez federal de amparo (juez propiamente dicho, Magistrado o Ministro), y sólo por vía de acción. Esto puede hacerse – también en forma exclusiva -, planteándose una demanda de amparo, y no en otra forma distinta. Debiéndose reclamar, además, un agravio personal y directo para el caso de que un juez ordinario haya aplicado una ley que se apreció como inconstitucional por el afectado.

En nuestra forma, en nuestro país el juicio de amparo en que se impugnan leyes alegándose su inconstitucionalidad, es de mayor importancia y trascendencia que aquellos otros diversos juicios en los cuales tan sólo se impugnan actos no legislativos de autoridad, tildándose igualmente de inconstitucionales.

En estos últimos los jueces federales juzgan sobre la constitucional o inconstitucional aplicación de la ley. En los primeros se juzga a la ley, es decir la validez misma de ella, independientemente de su aplicación.

Esto nos lleva a precisar otra característica de las sentencias de amparo que, en concepto de muchos tratadistas, debe reflexionarse en forma especial, y eventualmente, aceptarse una profunda modificación consecuente.

Desde Manuel Crescencio Rejón –cuando influyó para que se adicionara con el juicio de amparo a la Constitución de Yucatán -, y reafirmandose aun más claramente en el Acta de Reformas de 1847, documento federal bajo la inspiración del voto particular de Mariano Otero, diputado jalisciense, se ha venido aplicando en amparo el llamado principio de la relatividad, consistente en declarar restringidos los efectos protectores de las sentencias dictadas en los juicios de amparo, que lo serán únicamente en beneficio de quien interpuso la acción, que a la larga se declara procedente y fundada, y no a ningún otro caso similar o idéntico. Tratándose del amparo contra leyes –por lo tanto-, propiamente no existe una declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, (a pesar de que así lo afirme la Ley de Amparo), sino restringidamente tan sólo a una declaratoria de inaplicabilidad de la ley inconstitucional a un quejoso, y a contrario sensu la aceptada aplicación de una ley totalmente inconstitucional a quienes no plantearon materialmente la acción de amparo contra la ley, o cuando por razones técnicas no obtuvieron una sentencia favorable en el juicio instaurado. Para cualquier constitucionalista, o inclusive para cualquier persona razonante, es ésta una píldora difícil de tragar. Me hace recordar a Hans Kelsen, quien afirmaba que no era posible hablar de una ley inconstitucional, porque si la norma impugnada resultare declarada inconstitucional, no existiría ni como norma, ni como ley, ni como mandato constitucional de cualquier calidad; y a Piero Calamandrei, quien al observar el mismo problema que existía en Italia, exclamaba: “no puede considerarse como un ordenamiento civilizado aquél en el cual se tolere la libre circulación de las leyes desacreditadas”.

La principal y más destacada argumentación que siempre se alegó para no admitir la anulación de las leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (pues a eso equivale el derogar el principio de relatividad de las sentencias, tratándose de amparo contra leyes; es decir otorgándoles efectos *erga omnes* a las sentencias), consistió en afirmar que ello equivaldría a enfrentar a un Poder político con otro Poder: el Legislativo, o los Legislativos de los Estados Soberanos. Parecería no advertirse que la Suprema Corte de Justicia, cotidianamente, lleva a cabo esa misión cuando anula actos, inclusive reglamentarios, del Poder Ejecutivo.

Para impresionar aun más sobre el respeto a la solidez del principio de relatividad, se decía que otorgar en esos casos efectos de generalidad a las sentencias llevaría al caos al país por los constantes enfrentamientos que se darían con tales actos nulificatorios.

Sorpresivamente, al modificarse en diciembre de 1994, el artículo 105 constitucional, se puso a prueba este pronóstico, que afortunadamente resultó fallido. Es decir, que actualmente la Suprema Corte tiene y aplica sus facultades para invalidar normas jurídicas, pero no en acción de amparo sino en las acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional. Y el país no ha entrado en caos social.

En esta forma me estoy permitiendo seguir un método que pueda captar en toda su intensidad la defensa de la constitucionalidad a través de órganos adecuados, y la participación que ha tenido o dejado de tener en ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación; para finalmente evaluar la importancia del actual artículo 105 constitucional, que es el motivo de esta plática.

El control de la constitucionalidad o la vigilancia de la pureza de la Constitución, no puede observarse en nuestra primera Constitución, la de 1824, ya que el artículo 137 de ella bajo el rubro "De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia", en sus cinco fracciones, y en los incisos de la fracción V, nada se dispone sobre la defensa de los derechos fundamentales del individuo, o el ajuste que las disposiciones constitucionales deben tener respecto a los distintos órganos públicos que crea la propia Constitución.

A lo sumo, cercana a ese propósito, pudiera considerarse la atribución que la fracción I precisa para la Corte Suprema en esta forma: "Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que los reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que debe recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensión de tierra, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamado la concesión a la autoridad que la otorgó". Pareciera que esa redacción hubiere estado en la mente de quienes redactaron las acciones constitucionales de los actuales artículos 103, 105 y 107.

Otras cuestiones en que pareciera existir un pensamiento de actualización política de la Corte sería la fracción V, en la que se autoriza una intervención en diversas cuestiones, muy distintas, pero que hacen referencia a responsabilidades del Presidente y del Vicepresidente de la República, y de los Diputados, Senadores, Gobernadores y Secretarios del Despacho.

En el artículo 12 de la Ley Quinta de las Siete Leyes de 1836, se fijan las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en forma muy

similar a como se establecieron en la Constitución de 1824, pero lo que verdaderamente llama la atención es lo dispuesto en la Ley Segunda que tiene el título de "Organización de un Supremo Poder Conservador".

El artículo 12 de esa Ley Segunda fija las atribuciones de este Supremo Poder Conservador, y es el nacimiento en nuestro constitucionalismo de numerosas atribuciones políticas que se conceden a la Suprema Corte de Justicia. Por su importancia me permito transcribir textualmente las partes que se consideran pertinentes de dicho artículo.

"12. Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

- I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción cuando sean contrarios a artículo expreso, de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder Legislativo, en representación que firmen diez y ocho por lo menos.

Como puede apreciarse, las facultades políticas mediante la intervención de un órgano estatal nacen en México a través de un exótico super poder, a quien por supuesto se le reconoce la posibilidad de anular leyes inconstitucionales. Debe aclararse, sin embargo, que el Supremo Poder Conservador centralista, por el breve tiempo en que estuvo vigente, jamás anuló ley alguna.

Toca ahora recordar que en el Acta de Reformas Constitucionales de mayo de 1847, tan mencionada porque en su artículo 25 nació en nuestro país el juicio de amparo, igualmente debe ser resaltada porque en sus artículos 22, 23 y 24 precisaban un

procedimiento político-administrativo mediante el cual el Congreso podía declarar nulas las leyes generales que atacaran a la Constitución o a las leyes generales. La declaración se debía tomar por el Congreso para el caso en que la mayoría de las legislaturas así lo aceptaran y lo comunicaran a la Suprema Corte de Justicia. Es bien sabido que la Constitución de 1857 derogó este procedimiento constitucional, que más de un siglo después volvería a plantearse en la Reforma de 1994 a la Constitución vigente. Este es un nuevo antecedente del artículo 105 constitucional que debe tomarse muy presente en el examen del contenido de esta trascendental disposición constitucional.

Cuando el amparo nace en México en 1847, debe recordarse que coinciden esas fechas con la entrada a la Ciudad de México de las tropas norteamericanas, y finalmente se producen la derrota y sus terribles consecuencias. Tarda mucho por tanto en regularse legalmente el amparo, que resulta así prácticamente inexistente.

De la misma calidad destacable debe entenderse lo que disponía el artículo 98 de la Constitución de 1857, que textualmente dispone: "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellos en que la Unión fuere parte".

Por tanto, y desde 1857, la Suprema Corte de Justicia conoce de dos acciones constitucionales totalmente diversas, como lo son el juicio de amparo, que se regula en sus artículos 101 y 102, y la Controversia Constitucional que se precisa en el artículo 98 ya citado. Y se dice que es igualmente importante esta mención para poder entender que lo que ocurre en 1994, para empezar a regir en 1995, respecto del artículo 105 constitucional, solamente es un perfeccionamiento de lo que

constitucionalmente ya se había dispuesto desde mediados del siglo XIX. Sin embargo, y para ser totalmente precisos, habrá que recordar igualmente que las controversias constitucionales son ampliadas y precisadas con mayor cuidado en 1994, pero en esa misma fecha y al amparo de lo dispuesto por la fracción II del mencionado artículo 105, nacen en México por vez primera las acciones de inconstitucionalidad, totalmente distintas a las controversias constitucionales, y que aparentemente carecerían de antecedentes citables en nuestra historia constitucional.

Estrictamente esta última afirmación es definitivamente incorrecta. La fracción I del artículo 101 de la Constitución de 1857 otorgaba competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de juicios por leyes o actos de cualquiera autoridad que violaren las garantías individuales, lo cual constituye estrictamente el llamado amparo por violación de garantías individuales. Pero habrá que precisar que ese artículo 101 incluía otras dos fracciones, con los mismos numerales de nuestro actual artículo 103 constitucional, donde establece lo que Juventino V. Castro y Castro ha llamado otro tipo de amparo totalmente distinto al que se intenta por violación de garantías individuales, ya que la fracción II preveía controversias "por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados", al igual que una fracción III: "por leyes o actos de las autoridades de éstos (los Estados), que invadan la esfera de la autoridad federal". La doctrina ha llamado a este distinto juicio amparo-soberanía.

Si se examinan con todo cuidado estas fracciones, y las controversias a que se refería el artículo 98 de la Constitución de 1857

(artículo 105 de la Constitución actual), no parece entenderse con claridad una distinción definitiva respecto a cuándo debería de intentarse una acción y cuándo procedía la otra, ya que en los juicios de amparo solamente intervienen los individuos que alegan la comisión de un agravio personal y directo, y las controversias parecían referirse únicamente a contiendas de autoridades de distinta categoría entre sí, que chocan en la interpretación de lo que la Constitución dispone para precisar sus atribuciones exclusivas, y que por tanto sólo pueden ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia.

Es verdad que, con sutileza, frecuentemente se alegó que las controversias constitucionales solamente se refieren a los enfrentamiento entre dos poderes políticos, constitucionalmente reconocidos, y el amparo, con aparente fundamento en las fracciones II y III del actual artículo 103, debería corresponder no a un individuo, sino que podría accionarse por un poder político también, pero no tanto contra otro poder político sino contra una autoridad de cualquier tipo, por la aplicación de actos o leyes que vulneren la soberanía de los actores, aunque las autoridades responsables no estuvieren revestidas de esa soberanía. Así lo propone el artículo 9° de la Ley de Amparo vigente.

Es muy conocida la jurisprudencia firme, decretada desde el siglo pasado a este respecto, en que se resolvió que el llamado amparo-soberanía, - también conocido como por invasión de esferas -, sólo puede intentarse por lo individuos particulares que alegaron que la invasión de soberanías a su vez afecta personal y directamente a sus derechos. Bajo este criterio práctico, la polémica cesó totalmente, aunque quedó viva la objeción de que si la interpretación era la

correcta, al artículo 103 de la actual Constitución le sobran las dos fracciones últimas que se disponen y se confirman continuamente, y que en el fondo no puede existir más que el amparo por violación de garantías individuales, ya que la violación que no respeta a las soberanías no constituye otro tipo de amparo sino una alegación de fondo que técnicamente constituye lo que se llama concepto de violación.

Se mencionan estas disposiciones, estos antecedentes históricos y esta jurisprudencia firme, simplemente para poner de manifiesto lo que ya se afirmó: las controversias constitucionales e igualmente las acciones de inconstitucionalidad del actual artículo 105, tienen como antecedente esta polémica sobre el amparo-soberanía, algunos tratadistas consideran que en relación con lo dispuesto en el artículo 105 constitucional vigente, las fracciones II y III del artículo 103 resultan totalmente obsoletas, ya que si una soberanía quiere reclamar la interferencia de otra en sus atribuciones exclusivas, deberá plantear no un juicio de amparo-soberanía, sino una controversia constitucional para dirimir la contienda, y adicionalmente las fracciones parlamentarias o los partidos políticos nacionales, pueden hacer ese mismo planteamiento mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

Sin embargo, así todavía para alimentar la polémica el distinguir si una entidad pública puede interponer en algunos casos, una acción de amparo y separadamente una controversia o una acción de inconstitucionalidad. Por esta ocasión tan apremiante en tiempo, esta discusión no va a quedar dilucidada.

Todas las consideraciones que se han hecho respecto al fundamento de la importantísima reforma de 1994 al artículo 105

constitucional, pudieran considerarse conceptos subjetivos para algunos autores, y por ello se realiza la transcripción de algunos párrafos de la exposición de motivos formulada por el Ejecutivo Federal al dirigirse a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Cámara de origen de la reforma, que ponen de manifiesto que se pretendió asegurar una convivencia civilizada, armónica y pacífica dentro de un Estado de Derecho que desean los mexicanos, para cuyo fin se debería adecuar las instituciones de la seguridad pública y de la justicia, para lograr la convivencia pacífica por medio del Derecho como instrumento efectivo de cambio.

Respecto a los antecedentes de la reforma transcribo estos párrafos: "La reforma se inscribe en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes". Esa tradición comprende el establecimiento, por don Manuel Crescencio Rejón, del juicio de amparo por Mariano Otero, y el establecimiento de un sistema de control de constitucionalidad de leyes. Esa tradición incluye también los importantes criterios que en materia de constitucionalidad fijó Ignacio Vallarta. En fin, una tradición que comprende la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito y el otorgamiento a la Suprema Corte, en 1987, de facultades exclusivas en materia de constitucionalidad. Todos estos avances, fruto del enorme esfuerzo y el talento de muchos juristas mexicanos, tuvieron el propósito común de garantizar a nuestra Constitución como norma suprema de la Nación. Esa es la tradición jurídica mexicana en que se inscribe esta iniciativa.

"Tal propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de

que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional. Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.

“Debemos reconocer que, incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo, la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez, permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes”.

En lo que toca a la misma Suprema Corte de Justicia, a quien se encarga el conocimiento y resolución de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, resultan interesantes estas expresiones:

"La Constitución deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito, y les encomienda la custodia del orden constitucional y legal. Por eso, una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra.

En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre Estados, municipio, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte".

Como es ampliamente sabido, la fracción III del artículo 105 también contempla una exótica apelación contra las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en aquellos procesos en que la Federación

sea parte, y que por interés trascendente ameriten ese especial tratamiento.

La fracción I establece las nuevas controversias constitucionales, y la fracción II a las acciones de inconstitucionalidad.

En el libro "El artículo 105 constitucional", Juventino V. Castro y Castro, define en la siguiente forma a los nuevos procedimientos: Controversias constitucionales: Son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que desienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.

Acciones de inconstitucionalidad.- Son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio de invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

- En conclusión podríamos decir que:
- I. El actual artículo 105 constitucional, que reconoce y regula las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, complementa el sistema de defensa de la Constitución Política de nuestro país, documento básico de su Estado de Derecho. No nace súbitamente en 1994, ya que tiene una larga gestión desde que obtuvimos nuestra autonomía e independencia, y accedimos al constitucionalismo de alto nivel.
  - II. Persiste y se fortifica el juicio de amparo por violación de garantías individuales, que no duplica ni se colisiona con las nuevas acciones constitucionales del artículo 105.
  - III. Bajo nuestro sistema doble actual, la Suprema Corte de Justicia no sólo defiende los 29 primeros artículos de nuestra Constitución Política, sino a todo el contenido de ella.
  - IV. Ese mismo sistema adicionado con los procedimientos del artículo 97-, ubica con claridad la misión política de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no por ello abandona sus atribuciones jurisdiccionales federales reconocidas desde 1824.
  - V. Las reformas constitucionales de 1994, son el preámbulo de una Gran Reforma de Estado, que trate de equilibrar y balancear a los tres Poderes de la Unión, en beneficio del pueblo soberano, como se reconoce en el artículo 39 constitucional. Deja en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la defensa y clarificación de la

Constitución Política, y en los otros Poderes las facultades legislativas y ejecutivas que les son propias.

#### **2.4.4 EL PROCEDIMIENTO INVESTIGATORIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

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

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 investigar 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.

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.

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 pudiera 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.

La doctrina ha estimado que se trata de un simple procedimiento y no de un verdadero proceso, en cuanto a 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.

El citado procedimiento investigador 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 bastantes 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.

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.

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.

A lo anterior debemos agregar que la adición al párrafo cuarto del citado artículo 97 constitucional en la reforma de diciembre de 1977, 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.

Uno de los casos recientes es el sucedido en 1997, cuando el Estado de Quintana Roo, promovió dos controversias constitucionales por cuestiones de carácter limítrofe en contra de los Estado de Campeche y Yucatán, demandándoles una superficie territorial aproximada de 4,800 kilómetros cuadrados que se extienden a lo largo de la "Y" imaginaria que conforma la Península. En la fase de instrucción, ofrecieron como pruebas, entre otras, una pericial en materia de geoposicionamiento (GPS) por satélite y una inspección ocular en diversos puntos de la Península Yucateca.

La prueba de GPS fue ofrecida para determinar las coordenadas geográficas que corresponden a cada punto debatido; en razón de la materia sobre la que versaría la pericial en cuestión, los ministros instructores determinaron solicitar el apoyo del INEGI para que, en auxilio de sus labores, proporcionara un especialista en la materia que fungiera como perito de este Alto Tribunal.

Desahogada la anterior probanza, se procedió a la preparación del desahogo de la prueba de inspección ocular. Para ello se tuvo que realizar primeramente, un estudio integral de los expedientes que conforman cada controversia constitucional. Igualmente, se requirió a las partes para que indicaran el itinerario y la agenda de trabajo que estimaran pertinente para el desarrollo de la inspección. Al fin, se determinó que la diligencia de inspección se realizaría en la Península de Yucatán, en toda la extensión que forma la "Y" imaginaria, del 22 al 26 de mayo del mismo año.

El 21 de mayo, una comitiva de la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad partió al punto número uno de la inspección, en el sitio denominado "El Cuyo". Una vez levantada aquí la diligencia, el personal se trasladó al poblado de Kantunilkin, donde el perito de este Alto Tribunal procedió a tomar las coordenadas geográficas correspondientes.

Al día siguiente, el personal se trasladó al Municipio de Chemax, Yucatán, para continuar la diligencia. De ahí se trasladó 20 kilómetros al oriente de esta región, que resultó estar enclavada en el lugar más recóndito de la selva; ahí, un perito de la Corte realizó los trabajos correspondientes. El día siguiente fue de intensa labor, toda vez que se visitaron 5 poblaciones.

Los siguientes puntos a inspeccionar ("Rancho Put" y "Punto cerca de Put") fueron la parte central de la diligencia, pues alguno de estos lugares constituye el punto de intersección de la "Y" imaginaria que forma la citada Península. El 25 de mayo, el personal arribó al "Rancho Put", donde se pueden apreciar vestigios de lo que en algún tiempo fue una población maya. En este lugar se llevó a cabo la diligencia más álgida de todas las programadas, ya que éste es el sitio más controvertido en estos asuntos. No menos problemática resultó la visita al "Punto cerca de Put", donde las partes discutieron acerca de una supuesta "mojonera", que a la postre fue un pedazo de varilla enclavada en la tierra.

Culminada la diligencia en la zona anterior, el personal fue al poblado de Icacché, Campeche, a realizar una inspección de la zona. La situación álgida decreció cuando se arribó a los monumentos 102 y 107, en los que sólo se realizó la toma de coordenadas respectivas.

### **2.4.5 EL JUICIO DE AMPARO.**

La cuarta garantía constitucional es la configurada por el sector del juicio de amparo, que hasta antes de las reformas constitucionales de 1994, era la única que funcionaba eficazmente en la realidad jurídica de nuestro país a tal grado que se calificaba 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 extendió de manera paulatina a la protección de las disposiciones constitucionales cuya violación afectaba un derecho de tipo personal.

De esta manera, no obstante que en la Constitución federal vigente hasta antes de 1994, se regulaba un sistema completo de garantías, y por tanto, de justicia constitucional, el único instrumento que funcionaba y funciona en nuestra realidad jurídica es el juicio de amparo, al menos en algunos de sus aspectos, lo que se tradujo 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 hizo más difícil su aplicación ya de por sí compleja.

En virtud de lo anterior, el propio juicio de amparo mexicano a llegó a adquirir 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.

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.

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.

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 agraciado, 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<sup>16</sup>.

El ejercicio de la acción procesal no está sujeto a plazo preclusivo, sino que puede hacerse valer en cualquier tiempo<sup>17</sup>, e inclusive a cualquier hora del día o de la noche<sup>18</sup>.

La demanda puede formularse por comparecencia, es decir, oralmente, en los casos urgentes<sup>19</sup> o inclusive por telégrafo, pero debe ser ratificada por escrito dentro de los tres días siguientes<sup>20</sup>, 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.

Los citados jueces locales están facultados para detener provisionalmente la ejecución del acto lesivo de la libertad o de la

---

<sup>16</sup> Artículos 17, 18 y 123, fracción I, de la Ley de Amparo.

<sup>17</sup> Artículo 22, fracción de la Ley de Amparo.

<sup>18</sup> Artículo 23, segundo párrafo de la Ley de Amparo.

<sup>19</sup> El artículo 117 de la aludida Ley de Amparo establece "Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, bastará, para la admisión de la demanda, que se exprese en ella el acto reclamado; la autoridad que lo hubiese ordenado, si fuere posible al promovente; el lugar en que se encuentre el agraviado, y la autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto. En estos casos la demanda podrá formularse por comparecencia, levantándose al efecto acta ante el juez.

<sup>20</sup> Artículos 113 y 119 de la multicitada Ley de Amparo.

integridad física del afectado, remitiendo el expediente al juez federal respectivo, quien debe continuar el procedimiento<sup>21</sup>.

El sector preponderante desde el ángulo de la justicia constitucional, en 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:

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".

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 Francisco Carnelutti, calificaba como "proceso al legislador".

---

<sup>21</sup> Artículos 38, 39 y 40 de la Ley de Amparo.

El principio fundamental del amparo contra leyes en el derecho mexicanos 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 de la ley o del acto que la motivare.*

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

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.

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.

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<sup>22</sup>.

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 854, 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

---

<sup>22</sup> En conjunto, dichos preceptos legales establecen que el amparo se pedirá ante el juez de Distrito, contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los Gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso.

inconstitucionalidad de reglamentos expedidos por el presidente de la República o por los gobernadores de los estados<sup>23</sup>.

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 rigor 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).

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 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.

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 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

---

<sup>23</sup> Artículos 24, 25, 26 y 27, en todos ellos fracción I, inciso a), de la mencionada ley.

regla general para hacer valer el juicio de amparo, de acuerdo con el llamado "principio de definitividad del acto reclamado"<sup>24</sup>.

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.

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.*

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

---

<sup>24</sup> Artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.

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.

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.

La Suprema Corte de Justicia sostuvo durante mucho tiempo el criterio del llamado "monopolio de la declaración de inconstitucionalidad de la 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.

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.*

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, 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<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> 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.

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).

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 primeros 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.

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.

El amparo contra resoluciones judiciales, como lo señalamos anteriormente, se impuso desde el siglo XIX 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 hasta 1993, en la práctica, un porcentaje cercano al sesenta o setenta por ciento de los juicios de amparo que se promovían ante los tribunales federales se referían a este sector.

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.

En cuanto a su materia, al 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 potestad de atracción de oficio, o a petición fundada de los citados Tribunales Colegiados de Circuito o del Procurador General de la República<sup>26</sup>.

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<sup>27</sup>.

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 aquella dictada fuera del 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<sup>28</sup>.

En virtud de la influencia del individualismo liberal que imperó en nuestro sistema jurídico durante el Siglo XIX y los primeros años del siglo pasado, 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,

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Artículo 46 de la Ley de Amparo.

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.

Sin embargo, como uno de los aspectos esenciales de 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.

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<sup>28</sup>.

Además de las funciones anteriores, el juicio de amparo mexicano, debido a la ausencia de los 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

---

<sup>28</sup> Artículo 107, fracción II, de la Ley de Amparo y 44, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>29</sup> Artículo 78 de la Ley de Amparo.

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.

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, Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, México, Baja California, Veracruz, Guerrero, etc.

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 podrían instituir tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública estatal y los particulares.

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 y Juzgados Fiscales de algunos Estados.

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.

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 presentaron 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.

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, tanto federales como locales.

El citado Tribunal Fiscal 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.

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.

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<sup>30</sup>. 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.

---

<sup>30</sup> Artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.

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 lo lineamientos del que hemos llamado "amparo- casación".

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.

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.

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 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".

En los supuestos de las propiedades comunal y ejidal, la titularidad correspondía a los poblados respectivos, y sus integrantes sólo tenían el usufructo, el cual podían transmitir por herencia, pero aun para los poblados estaba limitada, ya que no podían enajenarla o arrendarla; todo ello se encontraba regulado por la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, situación que cambió, ya que en la actualidad la titularidad de los predios puede corresponder a los particulares, siempre y cuando lleven a cabo la regularización correspondiente; contrario a lo citado en líneas precedentes, ahora los ejidatarios ya pueden enajenar o vender la propiedad.

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 dependían 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.

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.

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).

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).

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"<sup>31</sup>, 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<sup>32</sup>.

Se modifican los plazos para la 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)<sup>33</sup>.

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<sup>34</sup>, este último debe ordenar de oficio la

---

<sup>31</sup> Artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, y 227 de la Ley de Amparo.

<sup>32</sup> Artículo 223 de la Ley de Amparo.

<sup>33</sup> Artículo 217 del mismo ordenamiento.

<sup>34</sup> Artículo 38, 40 y 220 de la Ley de Amparo.

suspensión de los actos, la cual se prolongará hasta la resolución definitiva de amparo<sup>35</sup>.

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, 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.

#### **2.4.6 LA INTRODUCCION Y DESARROLLO DEL OMBUDSMAN.**

Esta institución es un poco reciente en el ámbito del derecho latinoamericano y por supuesto en México, debido a que hasta el siglo pasado se consideraba como un instrumento tutelar de los Derechos

---

<sup>35</sup> Artículo 231, fracción I, de la Ley de Amparo.

Humanos extraño a nuestra tradición jurídica. Sin embargo, debido a que este mecanismo se ha extendido de manera rápida y vertiginosa en numerosos ordenamientos pertenecientes a diversas familias o tradiciones jurídicas, se despertó el interés de los juristas de nuestra región por su estudio, y a medida que se conoció y divulgó, se inició su implantación de manera progresiva en nuestros ordenamientos, por lo cual puede afirmarse que en la actualidad se encuentra en pleno desarrollo y se advierte una tendencia hacia su consolidación.

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

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

frente a una creciente reglamentación administrativa que llega a ser aplastante.

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

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

Como es bien sabido, el Ombudsman tiene su origen en la Ley Constitucional sobre Forma de Gobierno de Suecia de 1809 (sustituida por la actual de 1974), que conserva la institución, y después de un lento pero firme desarrollo en su país de origen, trascendió con el mismo nombre a otros ordenamientos escandinavos, tales como la

Constitución de Finlandia de 1919, y posteriormente en las legislaciones de Noruega (1952) y Dinamarca (1953).

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

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

Una modificación esencial al paradigma escandinavo se advierte en el derecho francés, en el cual se estableció el organismo denominado Mediateur en el año de 1973, ya que la designación de su titular no corresponde al órgano Legislativo, sino al gobierno, pero no

puede ser destituido por éste sin autorización del Consejo de Estado, que como es bien sabido, es un tribunal administrativo dotado de gran independencia.

Sería interminable señalar, así fuera de manera panorámica, la evolución del Ombudsman en los ordenamientos cada vez más numerosos que lo han adoptado, por lo que nos limitaremos a destacar su establecimiento en las legislaciones europeas que se encuentran más próximas a la tradición jurídica latinoamericana, y por tanto, de la nuestra. Nos referimos al Promotor de la Justicia de Portugal, creado desde 1975 al establecerse el régimen democrático y constitucionalizado en la ley Fundamental de 1976-1982, y al Defensor del Pueblo español, consagrado por la Constitución de 1978, cuya ley orgánica fue aprobada el 6 de abril de 1981. En ambos supuestos el organismo tutelar se aproxima al modelo escandinavo del Comisionado Parlamentario.

Podemos, entonces, describir al Ombudsman, de manera aproximada, como el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, los cuales, con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar reclamaciones (lo que también puede hacer de oficio), por la afectación de los derechos e intereses legítimos, e inclusive los fundamentales de los gobernados consagrados constitucionalmente, de los gobernados, de manera esencial respecto de los actos u omisiones de autoridades administrativas, no sólo por infracciones de la legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto. En primer término dicho organismo debe intentar un acuerdo entre las partes, y de no lograrlo, debe realizar una

investigación para proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas, para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a los más altos órganos del gobierno y del Parlamento, con la atribución adicional de proponer las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los citados derechos e intereses. Por tal motivo también se le ha calificado como "magistratura de opinión o de persuasión".

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

Después de numerosos ensayos y proposiciones legislativas, lentamente pero con firmeza se ha introducido la institución en algunos ordenamientos de Latinoamérica, y en vía de ejemplo podemos mencionar el Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires (octubre de 1985), la Procuraduría de los Derechos Humanos de Costa Rica (1982), que dependió primero de la Procuraduría Federal de la República y ahora del Ministerio de Justicia; el Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala (Constitución de

1985 y Ley de octubre de 1986); la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la República de Colombia (decreto presidencial de 8 de noviembre de 1987), y la atribución a los personeros municipales colombianos por medio de la reforma de 1980 al Código de Régimen Municipal, de la defensa de los Derechos Humanos en sus respectivos municipios; en algunas constituciones recientes de las provincias argentinas se ha consagrado esta institución con varias denominaciones, entre ellas la de Defensor del Pueblo, y finalmente, la nueva Constitución colombiana de 6 de julio de 1991 estableció como resultado de esta evolución, al Defensor del Pueblo como verdadero Ombudsman.

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

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

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

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

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

Con los anteriores antecedentes y según el acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de 25 de enero de 1989, y cuyo Manual de Organización apareció en el propio órgano oficial de 17 de julio del citado año de 1989, se creó la Procuraduría Social de dicho Departamento. Este organismo dependía del propio Jefe del Departamento del Distrito Federal (ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal).

Sus funciones consisten, esencialmente, en recibir quejas y reclamaciones de los habitantes del propio Distrito Federal contra las autoridades administrativas del mismo Departamento, que afecten sus derechos e intereses legítimos; realizar investigaciones sobre dichas inconformidades con objeto de formular, si proceden, recomendaciones

no obligatorias a las propias autoridades, así como informar periódicamente al ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre las referidas recomendaciones, las cuales también pueden tener carácter general con la intención de mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficiencias de los servidores públicos.

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

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

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

promoción de los Derechos Humanos que corresponden a la citada Comisión.

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

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

Si bien se han formulado algunas críticas en cuanto al actual marco jurídico de la citada Comisión Nacional de Derechos Humanos, consideramos que ha sido muy positivo su establecimiento con sus

características actuales, puesto que ha sido la forma más adecuada para que la institución pueda consolidar, ya que entonces su estructura jurídica puede perfeccionarse en un futuro próximo para otorgarle una base normativa más sólida que garantice de manera definitiva su autonomía.

De acuerdo con el modelo de la Comisión Nacional, varias entidades federativas establecieron Comisiones locales con estructura jurídica y funciones muy similares a la primera, tendencia que se incrementó debido al éxito espectacular que ha obtenido la mencionada Comisión Nacional.

Entre dichas Comisiones debemos destacar la del Estado de Guerrero, en virtud de que posee características peculiares que señalan una evolución hacia un marco jurídico más sólido, ya que dicha institución se incorporó al artículo 76 bis de la Constitución del Estado, por medio de la reforma promulgada el 21 de septiembre de 1990.

Dicho precepto fundamental y la Ley Orgánica respectiva (publicada el 26 del propio mes de septiembre de 1990) si bien situaron a dicha Comisión dentro del Poder Ejecutivo y en relación directa con su titular sin intermediación alguna, se le dotó de autonomía técnica y operativa. Además, el presidente de dicho organismo tutelar es nombrado por el gobernador de dicha entidad con aprobación del Congreso Local, en la misma forma en que son designados los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, por lo que dicho presidente tiene el carácter inamovible hasta su jubilación, y sólo puede ser destituido por causa de responsabilidad<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Artículo 13 de la Ley de Amparo.

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

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

En primer lugar, es de advertir que el titular de la citada Procuraduría es nombrado por el Congreso del estado de una terna presentada por el gobernador, y los dos subprocuradores son designados por el procurador y ratificados por el mismo Congreso, lo que otorga a dichos funcionarios mayor independencia<sup>37</sup>.

Las funciones esenciales de dicha Procuraduría son las de recibir e investigar las quejas o denuncias cuando afecten los Derechos Humanos de los habitantes de dicha entidad federativa por las autoridades y servidores públicos de carácter local; formular recomendaciones no obligatorias a dichas autoridades y rendir informes periódicos a los superiores jerárquicos de la administración pública estatal y municipal, con copia a los titulares de los órganos de gobierno

---

<sup>37</sup> Artículos 9 y 10 de la citada ley.

de dicha entidad, así como presentar un informe anual en el mes de noviembre ante el Congreso del Estado<sup>38</sup>.

Por otra parte, se observa la influencia del modelo de la Comisión Nacional, en cuanto dicha Procuraduría cuenta, como organismo de participación ciudadana, con un Consejo Consultivo integrado con un mínimo de siete ciudadanos que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y que se hubiesen significado por su interés y capacidad en la defensa, difusión y promoción de los Derechos Humanos<sup>39</sup>.

En conclusión, las Comisiones de Derechos Humanos en cierto modo ayudan a proteger las garantías individuales, por las recomendaciones que emiten dichos organismos, pero en un sentido estrictamente jurídico, no se puede considerar como un instrumento de defensa de la constitución, ya que sus recomendaciones no tienen efectos coercitivos y por tanto no puede obligar al organismo que considera violenta las garantías constitucionales, a que no lo haga, sino que solamente puede esperar a ejercer una presión política para que esto se resuelva a favor del afectado en sus derechos.

Otra tendencia sobre la cual se ha observado la actuación de los derechos humanos, es que ha sobreprotegido a los delincuentes y poco se ha preocupado por las víctimas del delito, por lo tanto ha dejado de ser un organismo de defensa debido a la desconfianza que ha propiciado hacia la sociedad.

---

<sup>38</sup> Artículo 12 de la Ley.

<sup>39</sup> Artículo 11 del mencionado ordenamiento.

## **2.5 LA PARTICIPACION DE LOS TRIBUNALES FEDERALES Y LOCALES EN LA FUNCION DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL.**

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

Se destaca que en nuestro ordenamiento constitucional existe teóricamente el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 133 constitucional, sistema que, como hemos dicho anteriormente, por su vez primera se introdujo en la Constitución yucateca de 1841, y posteriormente en el artículo 126 de la Constitución Federal de 1857.

Uno de los motivos esenciales de la pasividad de los jueces y tribunales locales se debe al criterio tanto doctrinal como jurisprudencial, en el sentido de que debe otorgarse primacía al artículo 103 de la Constitución Federal vigente (que corresponde al artículo 101 de la carta de 1857), que confiere a los tribunales federales el

conocimiento de toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la autonomía de los estados y por leyes o actos de las autoridades de estos últimos que invadan la esfera de la Federación.

En efecto, la concentración de los problemas de constitucionalidad de las disposiciones legislativas en los tribunales de amparo determinó el establecimiento del principio relativo al "monopolio del Poder Judicial Federal" sobre las cuestiones de constitucionalidad, por lo que un sector de la doctrina consideró que existía una contradicción entre los artículos 103 y 133 de nuestra Constitución federal, por lo que debería dársele preeminencia al primero sobre el último.

Sin embargo, como se señaló con anterioridad, esta supuesta contradicción entre los preceptos constitucionales mencionados fue superada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la cual aceptó la posibilidad de que se pueda impugnar la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas y por medio de la interposición del juicio de amparo contra las sentencias judiciales, precisamente por la violación del citado artículo 133 de la Constitución federal (impugnación que hemos calificado como "recurso de inconstitucionalidad"), pero por el contrario, no se ha encontrado una forma adecuada para lograr la aplicación del control difuso, de acuerdo con el cual los jueces de cualquier jerarquía puedan plantear y resolver en los procesos concretos de su conocimiento, las cuestiones de la constitucionalidad de las disposiciones aplicables, y esto probablemente, por un lado, por la desconfianza que todavía subsiste en la idoneidad de los jueces locales, no obstante que han cambiado las circunstancias que

originaron esa falta de confianza, y por la otra, en el temor de dichos juzgadores para avocarse dichas cuestiones, que tradicionalmente se han considerado dentro de la esfera de los tribunales federal por conducto del derecho de amparo.

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

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

Se realizó un intento con motivo de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, para conferir a dicho organismo judicial (considerado entonces como

dependencia administrativa de jurisdicción delegada) la facultad de desaplicar las disposiciones tributarias en los procesos de su conocimiento, pero este criterio fue desechado por el mismo Tribunal en la resolución pronunciada por el Pleno el 30 de octubre de 1937.

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

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

A partir de entonces era indiscutible que sólo los jueces y tribunales que pertenecen al Poder Judicial Federal (en los términos del artículo 94 constitucional), son los únicos facultados para resolver sobre la desaplicación de las disposiciones legales que consideren contrarias a la Constitución federal, ya sea por medio de la vía directa que hemos

calificado como "acción de inconstitucionalidad", las "controversias constitucionales" o bien de manera incidental o prejudicial al conocer de la impugnación de las resoluciones judiciales (es decir, el "recurso de inconstitucionalidad").

Pero aun por lo que se refiere al juicio de amparo contra leyes deben destacarse algunos factores que han influido en la limitación de la función de la justicia constitucional atribuida a los tribunales que integran el Poder Judicial Federal. En primer término, una especie de autocontrol que deriva de la apreciación efectuada por Alexis de Tocqueville en su clásica obra *La democracia en América*, en cuanto subrayó la discreta labor de los jueces norteamericanos de su época, al atacar la ley en un debate obscuro y sobre la aplicación particular, lo que ocultaba en parte a las miradas del público la importancia del ataque, de manera que la ley no se sentía herida sino por casualidad y sólo llegaba a sucumbir bajo los golpes redoblados de la jurisprudencia, lo que ya no corresponde a la preeminencia que ha alcanzado el Poder Judicial Federal de los Estados Unidos, y en particular, la Corte Suprema Federal.

Un segundo aspecto que se debe tomar en cuenta es la centralización judicial en el ordenamiento mexicano( que como hemos sostenido se originó en una interpretación incorrecta del artículo 14 de la Constitución Federal de 1857), que incorporó al juicio de amparo originalmente establecido para tutelar los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, y por medio de tales derechos, la protección del equilibrio entre las facultades de la Federación y de las entidades federativas establecidas en la misma Constitución; el enorme peso de un recurso de casación nacional, que

ha ahogado materialmente a los tribunales federales y les ha impedido, hasta muy recientemente, concentrarse en la labor esencial de justicia constitucional y legal que entró en vigor el 15 de enero de 1988.

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

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

también la Suprema Corte de Justicia de México, cuando resolvía cuestiones de carácter constitucional.

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

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

A modo de conclusión, podemos señalar que la participación de los tribunales federales en la impartición de justicia ha sido satisfactoria en cuanto a que ha realizado una labor muy valerosa en la protección de los derechos humanos, asimismo es importante hacer notar que es de gran ayuda también la participación de los tribunales locales aunque ha sido muy poca, pero sería conveniente que esto se extendiera más,

por lo tanto, en un capítulo posterior propondre la forma y conveniencia de que exista un Sala constitucional en el Estado de Guerrero.

### **2.5.1 LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

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

Las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, han significado la culminación de una evolución paulatina en la competencia y estructura de los propios tribunales federales y en particular de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país, para recuperar la función constitucional por medio del juicio de amparo ( aun cuando no, desafortunadamente, en relación con los otros instrumentos relativos a las controversias constitucionales y el procedimiento investigador, que forman parte de la propia justicia constitucional, según hemos visto con anterioridad), que le confieren entre otros preceptos, los artículos 103 y 133 de la Constitución federal.

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

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

materia laboral), todo ello por la presión que significó el crecimiento incontenible de los juicios de amparo contra resoluciones judiciales.

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

Un primer paso, así sea modesto, se advierte en las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en el mes de mayo de 1951, ya que por una parte se crearon tribunales colegiados de circuito para auxiliar a la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de los juicios de amparo, con lo cual se siguió el ejemplo de la creación de los tribunales de circuito de apelación en los Estados Unidos en el año de 1891, con el propósito de aliviar la carga de asuntos de la Suprema Corte Federal; y al mismo tiempo en 1951 se amplió la institución denominada "suplencia de la queja"<sup>40</sup>, en relación con los actos de autoridad apoyados en las leyes consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia obligatoria de la misma Suprema Corte, lo que implicaba la extensión de la obligatoriedad de la misma jurisprudencia a las

---

<sup>40</sup> Es decir la corrección de los errores y deficiencias de la demanda y de otras instancias en la tramitación del juicio de amparo.

autoridades administrativas, aun cuando estas últimas todavía no se han percatado con claridad de esta situación.

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

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

Pero las dos reformas anteriores se quedaron a medio camino en el intento de otorgar a nuestra Suprema Corte una función más definida de justicia constitucional, por lo que la evolución posterior consistió en ampliar la competencia discrecional de la Suprema Corte de Justicia, en virtud de la experiencia favorable del *cerciorati* ante la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos, el que ha permitido a esta última elegir

aquellos asuntos que estime de trascendencia constitucional y determinar que los restantes queden firmes o bien los remite a los tribunales de circuito de apelación, ya que éstos fueron creados según se expresó anteriormente, con el propósito de apoyar a la misma Corte Suprema norteamericana.

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

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

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

El texto de esta iniciativa fue aprobado por las dos Cámaras de Congreso Federal y por la mayoría de las legislaturas de los estados, pero encontró una oposición abierta de los integrantes del más alto tribunal del país, en particular de su presidente, Salvador Urbina, y por ello, a pesar de la aprobación del proyecto mismo, no se hizo la declaratoria que exige el artículo 135 constitucional para la conclusión del procedimiento de las reformas a la carta federal, por lo que después de una discusión muy amplia, la misma Suprema Corte elaboró en 1945

un contraproyecto, el cual sirvió de base a las reformas de 1951 antes mencionadas.

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

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

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

la Constitución de Querétaro, que no sería posible examinar en esta oportunidad.

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

En la propia exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales se señala que: "La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más alto Tribunal del país", y agrega más adelante:

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

Además de los dos precedentes de 1944 y 1959, se contó con la experiencia del funcionamiento de los tribunales colegiados de circuito

durante todos estos años, ya que los mismos "han probado su capacidad para impartir justicia pronta, imparcial, gratuita y completa", y además en virtud de que: "La sociedad mexicana se ha beneficiado con la descentralización que su ubicación determina", como se menciona en la amplia y documentada exposición de motivos de la iniciativa presidencial de abril de 1987, por lo que el control relativo a las cuestiones de legalidad se atribuye en su totalidad a los citados tribunales colegiados de circuito, con la ventaja de evitar los problemas relativos a la distribución de competencia apoyada, como venía ocurriendo, en clasificaciones derivadas de la importancia jurídica, social o económica de las controversias, especialmente dentro del juicio de amparo.

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

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

ordenamientos publicados el 5 de enero de 1988, es decir, las modificaciones a la Ley de Amparo y la expedición de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, en el texto del artículo 94 constitucional se conserva la composición actual de la Suprema Corte de Justicia con once ministros numerarios, y funcionará en plenos o en salas. Los aspectos reglamentarios sobre el funcionamiento de la propia Corte en pleno y en salas, la competencia de los tribunales colegiados de circuito y de los juzgados de distrito, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se rigen por lo dispuesto en los mencionados ordenamientos ordinarios.

Se puede destacar la concesión de facultades legislativas de carácter material a la Suprema Corte de Justicia, que ya era indispensables, a fin de que el Pleno pueda determinar el número, división de circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito, en virtud de que la situación anterior requería de constantes y continuos cambios a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para incorporar modificaciones determinadas por las exigencias de incrementar el número de magistrados y jueces federales, así como distribuir competencias y aspectos de especialización, lo que además de producir inestabilidad de los preceptos de la citada Ley Orgánica, requería de un procedimiento legislativo constante por parte del Congreso de la Unión, el que

resultaba muy complicado para la flexibilidad que necesita el desarrollo tan dinámico de nuestros tribunales federales en los últimos años<sup>41</sup>.

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

En el nuevo texto del artículo 107 constitucional se establecen las reglas básicas de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, especialmente en el segundo grado del juicio de amparo (fracción VIII), al disponerse que el llamado recurso de revisión (en realidad, apelación), contra las sentencias de fondo por los jueces de distrito, será conocido por la Suprema Corte de Justicia en dos hipótesis: a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo por estimarlas directamente violatorias de la Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89, de la propia carta federal, así como reglamentos subsista esta cuestión de constitucionalidad en el recurso respectivo. A su vez, el artículo 84, fracción I inciso a), agrega a las anteriores hipótesis aquella relativa a que se establezca en la sentencia impugnada la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, y b) En los supuestos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional (que impropriadamente se ha calificado como "amparo soberanía"), es decir, por invasión recíproca

---

<sup>41</sup> artículo 94, párrafo quinto de la Constitución federal, y 12, fracciones I a IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

de competencias federales y locales, cuando exista afectación a intereses jurídicos particulares.

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

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

Por otra parte, también se conserva el texto de la fracción IX del citado artículo 107 constitucional, que admite el recurso de revisión contra las resoluciones pronunciadas por los tribunales colegiados de circuito en amparo de una sola instancia, cuando decidan la constitucionalidad de una ley o interpreten directamente un precepto de la Constitución federal, El conocimiento de este recurso de revisión corresponde a la Suprema Corte de Justicia (artículo 84, fracción II, de la Ley de Amparo), y se atribuye al Tribunal en pleno cuando la decisión se refiere a la constitucionalidad de una ley federal o local, o respecto de un tratado internacional ( artículo 12, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) y a las Salas, según su materia, cuando el recurso se interponga contra los mencionados fallos de los tribunales colegiados de circuito que decidan sobre la constitucionalidad de reglamento federales o locales, o sobre la interpretación directa de un precepto de la carta federal (artículos 24, 25, 26 y 27, en todos ellos, fracción II, de la Ley Orgánica mencionada).

De acuerdo con las reformas que comentamos se confiere a los tribunales colegiados de circuito algunos aspectos de justicia constitucional sin posibilidad de impugnación ante la Suprema Corte de Justicia, es decir, que sus fallos tienen carácter definitivo y firma, como lo explica la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional publicada en agosto de 1987, pero se trata sólo de problemas de constitucionalidad de menor importancia, como son los relativos a los reglamentos autónomos y municipales ( ya que las reformas promulgadas en diciembre de 1982 al artículo 115 de la carta federal otorgaron a los municipios ciertas atribuciones legislativas directas), así como también los reglamentos de la Asamblea de

Representantes del Distrito Federal ( de acuerdo con las reformas al artículo 73, fracción VI, base 3ª, inciso a, promulgadas el 10 de agosto de 1987)m, por tratarse de un nivel normativo inferior que requiere de la acción inmediata de la justicia federal, que se puede efectuar por la descentralización de los citados tribunales, sin la dilación implica asignar el conocimiento de esta materia a la Suprema Corte de Justicia.

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

De acuerdo con la evolución que se advierte para conferir a la Suprema Corte de Justicia facultades discrecionales, en las reformas que entraron en vigor en enero de 1988 se conservaron dichas atribuciones, pero sólo en cuanto a la atracción o avocación, y se suprimieron las de remisión que se habían establecido en las reformas legislativas de 1983. En efecto en la actualidad se otorgan a la Suprema Corte de Justicia facultades discrecionales de atracción que se confieren al máximo tribunal del país en las fracciones V (amparo de una instancia) y VIII (amparo de doble grado), del artículo 107 constitucional, a fin de que la Corte de oficio, a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del Procurador General

de la República, pueda conocer de los amparos de un solo grado o en revisión, que por sus características especiales así lo ameriten. La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal atribuye dicha facultad de atracción a las salas de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con su materia (artículo 24, 25, 26 y 27, en todos en su fracción I, inciso b), en los amparos en revisión, y fracción III, respecto de los amparos de una sola instancia).

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

En la misma norma el propio legislador ha empleado expresiones similares en cuanto a las facultades de atracción, y las de remisión (estas últimas actualmente suprimidas pero otorgadas a las Salas de la Suprema Corte en las reformas de 1968 y 1983), en las cuales se utilizaron los vocablos "importancia trascendente para el interés nacional", en relación con la Segunda Sala, e "importancia y trascendencia sociales y especial entidad", respecto de las restantes. En virtud de lo anterior, puede concluirse que todas estas frases tienen significado equivalente, puesto que dejan a la discreción de la Suprema Corte decidir si ejercitan su facultad de atracción en los supuestos de que se trate de acuerdo con su trascendencia para el interés nacional

debido a su significado jurídico, social o económico, y entre ellos pueden quedar comprendidos, en el supuesto de que se estimen significativos, los juicios de amparo de doble grado (que no admiten en el recurso de revisión) en los cuales se controvierta la constitucionalidad de reglamentos autónomos, municipales o que sean expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Todos los demás juicios promovidos en una o dos instancias se confieren a los tribunales colegiados de circuito, los cuales tendrán a su cargo, salvo los casos excepcionales de inconstitucionalidad de disposiciones reglamentarias de carácter inferior, el control de legalidad, cuyo mayor número en cuanto a los juicios de amparo, corresponden a la impugnación de resoluciones judiciales, es decir, que dichos tribunales funcionan esencialmente como tribunales de casación, instrumento que anteriormente compartían con la Suprema Corte de Justicia (artículo 44, fracción I, de la Ley Orgánica respectiva).

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

según la propia iniciativa, al suprimirse la distinción que sólo se apoya en el monto que subyace al problema jurídico planteado.

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

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

En el año de 1994 ocurrieron importantes reformas que empezaron a regir en 1995, en especial al artículo 105 constitucional.

Esta no fue una reforma al amparo, pero indudablemente se liga al tema. En efecto, más allá de la acción de amparo, (individual, personal, y que reclama la violación directa de las garantías constitucionales por parte de autoridades públicas), se crean en el artículo 105 las acciones de inconstitucionalidad y el recurso especial de apelación; y se modifican sustancialmente a las controversias constitucionales. Todas estas acciones son del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia, en única instancia, y complican aun más la tarea de este Alto Tribunal, que combina así el conocimiento de ciertos aspectos del amparo, como defensa primaria de la constitucionalidad, con estas nuevas acciones, ya no al servicio de los habitantes de nuestro país que, coadyuvan (en interés propio), a lograr el respeto a los mandatos de nuestra Constitución Política; sino que legitima a entes oficiales, al Procurador General de la República, y aun a los partidos políticos registrados, (al impugnar leyes electorales que se juzgan inconstitucionales), y en contra de actos legislativos, actos políticos, y aun invasión de límites territoriales de los Estados cuando se resuelvan los supuestos agraviados a contender contra sus invasores, acciones procesales que igualmente pretenden conservar la pureza de nuestra Constitución.

En conclusión, podemos afirmar que la Suprema Corte de Justicia a partir de la aceptación de su competencia para conocer de los juicios de amparo promovidos contra las sentencias de todos los tribunales del país, con apoyo en el artículo 14 de la Constitución Federal de 1857, se transformó de manera esencial en un tribunal de casación aun cuando también resolviera de manera esencial restringida cuestiones de constitucionalidad, pero esta situación se ha revertido de

manera paulatina, para llegar hasta las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, por las cuales se transformó la propia Suprema Corte en un verdadero tribunal constitucional, puesto que se ha especializado en justicia constitucional, lo que se consolidó aun más con las diversas realizadas en 1994 y que entraron en vigor en 1995.

Así mismo no podemos dejar de mencionar que, en mil novecientos noventa y cuatro y noventa y seis la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vivió una restructuración interna y externa, lo que sin duda alguna contribuyó a ser un verdadero Tribunal Constitucional.

Por lo tanto, pasaremos a un análisis de la conveniencia de la creación de una Sala Constitucional a nivel Estatal.

## **2.6 DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL.**

La doctrina mexicana ha descuidado el estudio de los aspectos constitucionales de cada una de las entidades federativas en nuestro país. El derecho público mexicano se ha circunscrito alrededor de la Constitución federal y de sus instituciones; sin embargo, las constituciones particulares de los estados miembros de la federación no han tenido un tratamiento sistemático, ni aun esporádico, con la debida profundidad, como se observa con aquellas instituciones federales.

Se carece de un derecho constitucional ordenado y sistematizado de los estados, así como tratados y estudios sobre administración pública local y municipal. En algunas entidades federativas se han hecho esfuerzos aislados y propiamente regionales para el tratamiento de estas materias.

Resultaría ocioso el tratar de demostrar por qué debe desarrollarse un derecho constitucional estatal o estadual, ya que, si bien este derecho no puede prescindir de las decisiones políticas fundamentales que a nivel federal se han previsto en las respectivas constituciones, la figura y las funciones de un gobernador o de un poder legislativo unicameral, así como la naturaleza jurídica de los ayuntamientos, es materia suficiente para empezar a desarrollar esta disciplina.

La regulación constitucional de los estados debe abordarse tomando en consideración el tratamiento de las influencias que tiene tanto la federación en las entidades federativas como éstas en aquélla. De esta manera encontraremos que hay limitaciones o encuadramientos de instituciones que la Constitución federal impone a los estados y a los municipios.

Esta imposición o determinación de ciertos principios e instituciones se entiende en tanto que la Constitución federal resulta ser el documento constitutivo del Estado federal en sus tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios), e, históricamente hablando, resulta el pacto constitutivo de la federación mexicana, que en los orígenes de la república simbolizó la unión voluntaria de las provincias, según lo mencionamos en los anteriores capítulos.

El problema de la soberanía fue uno de los principios debatidos durante la primera constitución de nuestro país. Aunque la concepción triunfante desde 1824 resultó la de depositar la soberanía en la nación, entendida ésta como la conjunción de habitantes y territorio, según versa el actual artículo 39 constitucional, fue tan importante la participación de los estados que se llegó a proponer que la soberanía

popular radicara esencialmente en la reunión de los estados. Pero el principio de la soberanía popular asentada en determinado territorio estuvo lejos de ser controvertida y así se plasmó inicialmente en nuestro constitucionalismo.

Sin embargo, inmediatamente se enfrentó una disyuntiva, ya que a los estados también se les denominaba libres y soberanos. La soberanía en este sentido<sup>42</sup>, se refería a los que Juan de Dios Cañedo y Manuel Crescencio Rejón precisaron en el curso de los debates de la Constitución de 1824, entendiendo el primero como el ejercicio de atribuciones exclusivas por parte de tres poderes de gobierno independientes de los federales y para el segundo enfatizando que dichas atribuciones serían de exclusiva competencia de los órganos estatales sin revisión o modificación posible por parte de sus contrapartes federales.

Dentro de este contexto, el Estado federal, a través de su constitución, determina no sólo cuáles son esos estados libres y soberanos, definiendo así la subdivisión territorial del propio Estado federal, sino también otorga los marcos de referencia en los cuales se desarrollarán las respectivas atribuciones.

En el sustrato de esta identificación de las entidades federativas, la constitución federal aporta una serie de principios que los estados no pueden contravenir o modificar, porque resultan acuerdos fundamentales tomados en circunstancias históricas y políticas determinadas.

Precisamente el primer principio lógicamente tomado concierne a la llamada garantía de la forma republicana de gobierno, que se

---

<sup>42</sup> Esto según lo explica el maestro Jesús Reyes Heróles 252.

enuncia en nuestra Constitución a través del artículo 40, en el cual se determina que México es una república representativa, democrática y federal, que, al estar compuesta por estados unidos en una federación, lo están igualmente en cuanto a la forma de gobierno y a los demás principios que se van determinando en nuestro texto fundamental. Lo anterior significa no sólo una declaración retórica sino constituye un principio con múltiples consecuencias.

Resulta, por principio, que las entidades federativas necesariamente son repúblicas representativas; esto implica que no habrá la posibilidad, aunque los estados sean libres y soberanos, de que adopten una forma de gobierno distinta de la republicana. No sería pensable, en consecuencia, que un estado se erigiera en monarquía o que instituyera una forma aristocratizante para su gobierno. Asimismo, la forma democrática se ejerce a través de sus representantes y no a través de la teóricas e hipotéticas figuras de democracia directa<sup>43</sup>.

Según se ha determinado en una obra de Manuel González Oropeza, la garantía de la forma republicana de gobierno ha servido para que el gobierno federal intervenga en las entidades federativas

---

<sup>43</sup> Lo anterior constituye una forma simple de enunciación de aquella forma de gobierno; sin embargo, a través de nuestra historia se han derivado consecuencias prácticas del mencionado principio republicano de gobierno. Dichas consecuencias se refieren fundamentalmente a las siguientes situaciones:

Respeto a la celebración y resultados de las elecciones en las entidades federativas, es decir, respeto a la renovación legítima de los poderes de un estado.

Respeto a las autoridades legítimamente constituidas, lo cual representa un respaldo por parte del gobierno federal para las autoridades electas popularmente y un rechazo hacia cualquier intento de deponer en forma revolucionaria o ilegal dichas autoridades.

Respeto a los periodos constitucionalmente previstos a los titulares de cada uno de los poderes estatales, lo cual implica la cancelación de las reelecciones, prohibidas constitucionalmente, así como la eliminación de continuismo en los personajes políticos).

ante cualquier trastorno grave que impida el ejercicio correcto y pacífico del gobierno entre los estados.

Un segundo principio al cual las entidades federativas están ineludiblemente ligadas lo constituye el de división de poderes. Principio que tiene sus orígenes en las teorías de Locke y Montesquieu y que según hemos explicado representa la separación orgánica de las distintas funciones de gobierno en un Estado y que históricamente se han reducido a tres; los estados deben observar en sus respectivas constituciones la división y separación de sus poderes en tres departamentos y deben, en consecuencia, evitar la confusión de titulares y de funciones gubernamentales.

De esta manera, tal como lo prescribe el artículo 49 de la Constitución federal, todas las constituciones de los estados han determinado que el ejercicio del poder público sólo se ejerza a través de los poderes tradicionalmente denominados Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no obstante, hay algunas consideraciones que tienden a exceptuar el cabalístico número tres.

A partir de la reforma del 28 de octubre de 1986, el nuevo artículo 116 de la Constitución federal ya determina que obligatoriamente habrá sólo tres poderes estatales coincidiendo en su número y enunciación con los referidos en el artículo 49 del mismo texto constitucional. El primer párrafo del mencionado precepto 116 establece: "El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo".

Por ello esta reforma ha disipado las dudas que hubo durante el siglo XIX y avanzado en el pasado, con relación a la posible existencia de un cuarto poder.

Según la Constitución de 1824, cuyo modelo fue el texto original de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, no se incluyó un catálogo de derechos humanos por lo que correspondía a las entidades federativas, por considerar que en sus propias constituciones se mencionaría cuáles serían tales derechos.

Hasta la Constitución de 1857 no se federalizaron los derechos del hombre y su regulación se sustrajo inicialmente del ámbito estatal. Esta federalización no implica una exclusión por parte de los estados para colaborar o complementar en la regulación de las garantías individuales, ya que según el texto vigente de nuestra Constitución los estados están autorizados para colaborar en distintas materias que se encuentran enunciadas en el título primero de la Constitución federal.

Un análisis del panorama que ofrecen las constituciones vigentes en los estados de la república nos permite el hecho de que prácticamente la totalidad de ellas determinan en un artículo la remisión a la Constitución federal en lo que respecta a las garantías individuales, asentando además que el gobierno del estado garantizará su total disfrute. En algunos estados se llega incluso a reproducir casi textualmente los artículos que integran el título primero de la Constitución federal, como lo hacen los estados de Baja California y Nuevo León; sin embargo, esta repetición resulta inútil, ya que al encontrarse estos derechos regulados en el texto de la Constitución federal es innecesaria su repetición en las constituciones de los

estados, puesto que en virtud del artículo 133 del texto federal todas las garantías en éste serán aplicadas en todo el territorio del país.

Otro caso interesante es el que nos ofrece la Constitución del Estado de Tamaulipas, en la cual no hay una referencia expresa al establecimiento y protección de las garantías individuales previstas en la Constitución federal. No obstante, con el caso de Tamaulipas se puede argumentar lo mismo que hemos hecho en relación con la reproducción literal de tales garantías individuales, ya que el reenvío de la Constitución local a la federal no importa para que lo previsto en esta última sea aplicado en el territorio del estado respectivo.

La Constitución federal ha diferenciado entre derechos del hombre y prerrogativas del ciudadano, ya que por lo que respecta a los primeros éstos se disfrutan por cualquier individuo que esté en el territorio mexicano, mientras que las prerrogativas a las cuales se les ha hecho sinónimas de derechos políticos son disfrutadas exclusivamente por aquellos individuos que además sean ciudadanos mexicanos. Aparentemente, esta sutil diferenciación no está totalmente percibida en algunas constituciones de los estados, ya que en algunas de ellas se determina como derechos los que en la federal son prerrogativas. Por ejemplo, las prerrogativas del ciudadano de votar y de ser votado son denominadas derechos, aunque en algunas constituciones asimilan estas prerrogativas como derechos.

Pero quizá lo más interesante en esta discusión sea los "nuevos" derechos o garantías individuales que se contemplan en algunas de las constituciones de los estados<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> A manera de ejemplo podemos mencionar los siguientes derechos complementarios: Derecho a casarse y fundar una familia; igualdad de los niños nacidos fuera del matrimonio; derecho a participar en la vida cultural, artística,

La Constitución federal no sólo determina el marco de referencia de las instituciones políticas de las entidades federativas sino que también contempla prohibiciones expresas que se determinan fundamentalmente en los artículos 117, 118 y 119. Estas prohibiciones se justifican sobre todo en función de la restricción que en los atributos de su soberanía debe operar para hacer de las entidades federativas un todo orgánico y un único Estado federal.

Puede concluirse de la lectura de dichos artículos que los estados federados están impedidos para celebrar convenios o coaliciones que les permitan arrogarse una naturaleza tal que sólo corresponde a estados plenamente soberanos.

La fracción I del artículo 117 prohíbe absolutamente estas alianzas, aunque, según se ha repasado con anterioridad, en circunstancias extraordinarias ha habido coaliciones entre estados, sobre todo para defender el sistema federal de gobierno, tal como pasó en 1833 con los estados de Puebla, Zacatecas, Jalisco y Tamaulipas.

Actualmente estas alianzas pueden darse en el plano político pero nunca en un plano formal. No obstante, existen ciertos convenios o puntos de acuerdo entre los gobiernos de algunas de las entidades federativas y con otros estados con corporaciones públicas de países extranjeros. Son relativamente frecuentes los acuerdos amistosos y de colaboración entre gobiernos estatales y aun ciudades capitales de estados con sus homólogos de otros países. No obstante la bondad de

---

científica, tecnológica y deportiva de la comunidad; a cultivar la tierra; a ser alimentado con los fondos públicos si es detenido o preso; a tener contestación en un plazo perentorio y determinado a las peticiones presentadas a la autoridad; garantía de la exacta aplicación de la ley en las resoluciones administrativas; derechos del menor de edad; de los ancianos; de una vida sana, digna y decorosa; a terminar sus diferencias por medio de árbitros.

dichos acuerdos, cabría preguntarse hasta qué punto extralimitan la prohibición absoluta del precepto constitucional mencionado y por lo tanto, cabría meditar en alguna reforma constitucional para contemplar acuerdos que, con sus debidas restricciones, favorezcan tanto a las comunidades de nuestras entidades federativas como a las de aquéllas en el extranjero.

La fracción III del mencionado artículo 117 constitucional, así como las subsecuentes fracciones de dicho precepto, contienen prohibiciones para no afectar la economía de la federación.

Al respecto hay que recordar que una de las motivaciones iniciales para la creación del sistema federal en los Estados Unidos, el cual fue pionero en la concepción moderna de esta forma de gobierno, fue precisamente la necesaria unificación de instrumentos económicos de los estados confederados que funcionaron de 1776 a 1787. Como primera medida a ser implementada, estuvo la contemplada en la fracción aludida; es decir, la relativa a la acuñación de moneda y a su correspondiente emisión de papel moneda. Nuestra Constitución ha utilizado inadecuadamente desde 1857 el término monopolio para referirse a la exclusiva competencia de la federación para expedir moneda y papel moneda. Actualmente está fuera de duda que la unificación monetaria es un atributo de la federación, propia de la soberanía, y no una actividad extraída a los particulares con exclusividad monopólica.

Siguiendo el ejemplo de la Constitución federal de 1917, que de 1921 a la fecha como ya lo dijimos, cuenta con más de setecientas reformas, las constituciones de las entidades federativas han recibido abundantísimas reformas a grado tal que la mayoría de ellas cuenta con

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

dichos acuerdos, cabría preguntarse hasta qué punto extralimitan la prohibición absoluta del precepto constitucional mencionado y por lo tanto, cabría meditar en alguna reforma constitucional para contemplar acuerdos que, con sus debidas restricciones, favorezcan tanto a las comunidades de nuestras entidades federativas como a las de aquéllas en el extranjero.

La fracción III del mencionado artículo 117 constitucional, así como las subsecuentes fracciones de dicho precepto, contienen prohibiciones para no afectar la economía de la federación.

Al respecto hay que recordar que una de las motivaciones iniciales para la creación del sistema federal en los Estados Unidos, el cual fue pionero en la concepción moderna de esta forma de gobierno, fue precisamente la necesaria unificación de instrumentos económicos de los estados confederados que funcionaron de 1776 a 1787. Como primera medida a ser implementada, estuvo la contemplada en la fracción aludida; es decir, la relativa a la acuñación de moneda y a su correspondiente emisión de papel moneda. Nuestra Constitución ha utilizado inadecuadamente desde 1857 el término monopolio para referirse a la exclusiva competencia de la federación para expedir moneda y papel moneda. Actualmente está fuera de duda que la unificación monetaria es un atributo de la federación, propia de la soberanía, y no una actividad extraída a los particulares con exclusividad monopólica.

Siguiendo el ejemplo de la Constitución federal de 1917, que de 1921 a la fecha como ya lo dijimos, cuenta con más de setecientas reformas, las constituciones de las entidades federativas han recibido abundantísimas reformas a grado tal que la mayoría de ellas cuenta con

un texto actual que no guarda ninguna semejanza con el promulgado originalmente.

El poder revisor es tan extenso que se prefiere volver a promulgar el texto constitucional “reformado y revisado”.

## **2.6.1 PODER LEGISLATIVO.**

### **2.6.1.1 JERARQUÍA DE LAS LEYES EN LOS ESTADOS.**

El derecho es, en términos generales, un conjunto coordinado de construcciones ideales, emanadas de un poder público efectivo y destinadas a actuar o realizarse en la vida humana de relación social.

Dentro del contexto de Estado federal que ha adoptado nuestro país, los habitantes de cada entidad federativa quedan sujetos a adecuar sus actos al cumplimiento de normas jurídicas federales, pero también el respeto y obediencia a las normas legales estatales. Ya hemos externado en otro capítulo nuestra opinión acerca de que la competencia para la expedición de determinaciones legislativas del Congreso de la Unión queda circunscrita a lo establecido por el artículo 73 de la Constitución general de la república y a los demás casos en que la misma ley federal le otorgue tal atribución, y que por el contrario el ámbito competencial de los congresos estatales queda abierto a todas aquellas materias que no estén expresamente fijadas para el congreso de la Unión.

Las normas de derecho estatales pueden también clasificarse y quedar incluidas en una gradación jerárquica en cuya cúspide podemos situar las disposiciones constitucionales, luego las leyes reglamentarias, la legislación ordinaria y por último los reglamentos.

De esta manera, y en acatamiento al contenido del artículo 133 de la Constitución federal y a las disposiciones jurídicas de las entidades federativas, los ciudadanos de cada estado están obligados a respetar y acatar la Constitución general del país, las leyes federales, los tratados internacionales, los reglamentos federales, las constituciones federales, las leyes locales y los reglamentos estatales.

Hemos dejado asentado también que todo estado miembro de la federación es poseedor de autonomía, ejercida básicamente al expedir sus propias normas, sujetas al respeto y la no contravención de la Carta Fundamental.

El ámbito de validez de las normas legales estatales se circunscribe al territorio de la entidad federativa respectiva y, en cambio, las reglas jurídicas federales tienen aplicación en todo el territorio nacional.

Como un reflejo de lo que acontece en el ámbito federal, para el estudio de las constituciones locales, se les divide en parte dogmática y parte orgánica. La primera queda comprendida en las garantías individuales o derechos subjetivos públicos, que ya están regulados por la Constitución general del país y que, en última instancia, pueden ser ampliados, mas no restringidos, por las constituciones estatales. En relación con las garantías sociales que implican restricciones a las garantías individuales, coincidimos con el criterio de Felipe Tena Ramírez de que no pueden ser creadas ni aumentadas en las constituciones locales, de la misma manera que no pueden ser disminuidas las garantías individuales.

La parte orgánica de la constitución estatal queda sujeta al cumplimiento obligatorio de las reglas generales que especifica el

artículo 115 de la Constitución federal, pero salvo esa limitación, las entidades federativas pueden organizarse con base en la estructura que estimen más idónea y respetando la forma de gobierno a que se ha hecho alusión.

De la misma manera que en el aspecto federal la Carta Fundamental o pacto federal es la ley suprema del país, en los estados de la república las constituciones locales constituyen las disposiciones legales jerárquicamente superiores y de cumplimiento obligatorio, inclusive para las normas legales ordinarias; la tarea legislativa de los congresos locales más trascendentes es, por lo tanto, la expedición de la constitución y las reformas, adiciones o supresiones constitucionales posteriores, como componentes únicos y formando parte del constituyente.

En esta materia donde encontramos un punto de enorme interés, relativo al procedimiento para abrogar una constitución local y la expedición de una nueva constitución estatal. Ninguna de las constituciones locales prevé tal circunstancia y en aquellos casos en que ha sido preciso modificar propiamente toda la constitución se ha procedido desde un punto de vista práctico a conservar algunas normas constitucionales intactas y hacer aparecer el cambio, en estricto sentido total de la constitución, como una reforma común de índole normal. Un caso concreto lo encontramos en la Constitución política del Estado de Veracruz en el año 2000, el cual veremos más adelante.

En términos generales, las constituciones de los demás estados de la nación mexicana estatuyen en sus constituciones que las modificaciones a las mismas requieren de la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y de la mayoría de los ayuntamiento.

Las legislaturas locales desempeñan asimismo una función de suma importancia en las reformas o modificaciones a la Constitución general de la república, pues, ejerciendo un poder jurídicamente autónomo, ejercen una función federal al participar en tal tarea. De esta manera, el constituyente les otorgó a las legislaturas estatales un medio eficaz para conservar y evitar la reducción de la participación de los estados en las cuestiones federales, así como la manera de impedir el aumento de las prerrogativas del gobierno federal en detrimento de los gobiernos estatales.

Elisur Arteaga Nava ha afirmado que no existe un sistema federal en el que los estados hayan ganado terreno en perjuicio del gobierno central, pero, aun cuando coincidimos en dicha aseveración, tal circunstancia en México se ha realizado con la anuencia o aprobación de los congresos locales.

Es aceptado por los diferentes tratadistas que las legislaturas locales no pueden modificar la resolución del Congreso de la Unión relativa a reformas constitucionales, sino que en todo caso sólo pueden aprobarlas o desaprobarlas. Inclusive para que las legislaturas locales emitan su aprobación o negativa no existe un plazo determinado en la Constitución general, por lo que en la práctica, cuando se cuenta con la mayoría de las aprobaciones de los congresos locales requerida, se procede de inmediato a hacer la declaración de que quedan aprobadas las reformas constitucionales.

A la regla general del artículo 135 para reformar la Constitución se le han podido señalar dos excepciones: a) los casos previstos en las fracciones IV y V del artículo 73, cuyas reformas no necesitan la intervención de las legislaturas de los estados, y b) cuando se pretende

formar un nuevo estado dentro de los límites de los existentes, en que se prevén mayores requisitos que los normales, pues se da intervención del Ejecutivo, se oye a las legislaturas de los estados afectados y, para el caso de no haber consentimiento de parte de éstos, se requiere que la ratificación la haga la mayoría de las dos terceras partes de las legislaturas.

Las legislaturas locales también son depositarias de la trascendental facultad de iniciar adiciones y reformas a la Constitución general de la república, atendiendo a la regla general del artículo 71 de la misma Constitución federal en que se otorga la prerrogativa de iniciar leyes federales a las legislaturas locales, y, toda vez que el numeral 135, y ningún otro, de la Constitución general menciona quienes tienen la facultad de iniciar adiciones y reformas a la Constitución, debemos atenernos al contenido del citado artículo 71 constitucional. De esta manera, los congresos locales quedan en opción de iniciar el proceso de modificación constitucional como partes integrantes de la federación.

## **2.6.2 PODER JUDICIAL.**

### **2.6.2.1 COMPETENCIA DEL PODER JUDICIAL ESTATAL Y SU RECONOCIMIENTO EN LA CONSTITUCION FEDERAL.**

La tradicional división de poderes no sólo se utiliza a nivel federal, sino que estatalmente también el ejercicio del poder queda dividido en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, como ya afirmamos.

El Poder Judicial estatal es el encargado de aplicar las normas legislativas vigentes para dirimir los conflictos que plantea la colectividad. Es el encargado de administrar la justicia estatal.

Tal como acontece con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, también el Poder Judicial estatal es mencionado en la Constitución general de la república. Además, de conformidad con el artículo 124 de la Constitución federal, para fijar la competencia de los tribunales locales debemos tomar en cuenta el principio de que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionario federales se entienden reservadas a los estados<sup>45</sup>.

Es claro que los poderes judiciales estatales están facultados para desempeñar todas aquellas funciones que no estén reservadas al Poder Judicial federal, pero, además, de acuerdo con el principio general aceptado, deben estar autorizados por la ley para llevarlas a cabo. En realidad el principio del artículo 124 de la Constitución fundamental es directamente para fijar la competencia de la atribución legislativa, aun cuando de ninguna manera es indebido utilizar dicho principio en lo que se refiere a los poderes Ejecutivo y Judicial.

En el artículo 133 de la Constitución federal se da por asentada la existencia de los jueces de las entidades federativas y se les impone la obligación de que en sus determinaciones deberán aplicar prioritariamente lo dispuesto por la Constitución general y los tratados,

---

<sup>45</sup> Manuel Herrera y Lasso lo manifestó con la siguiente expresión: Los poderes federales tienen, con exclusión de los poderes de los estados, las facultades explícitas e implícitas que, en jurisdicción "singular" o "dual", les concede la Constitución. Los poderes locales tienen las facultades que les concede su propia Constitución y no les niega, por exclusión o prohibición, la Constitución general y las que ésta, directamente, les confiere.

no obstante que hubiere disposiciones en contrario en las constituciones locales o en las leyes estatales.

En la fracción V del artículo 55 de la Carta Magna se presupone también la existencia de los magistrados y de los jueces estatales al declararlos inhabilitados para ser electos como diputados federales si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

La fracción I del artículo 104 de la Constitución general concede competencia a los jueces y tribunales estatales para conocer las controversias del orden civil o criminal en aplicación de leyes federales, cuando afecten sólo intereses particulares y el actor haya seleccionado para la tramitación del juicio o proceso a tales tribunales locales. En algunas ocasiones se ha interpretado que esta posibilidad para conocer de juicios o procesos federales sólo se da en el aspecto mercantil pero la disposición es clara y debe aplicarse a todos los conflictos de orden civil o penal, siempre y cuando se den las condiciones que se han citado<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> La Suprema Corte de Justicia ha confirmado este criterio, entre otras con la siguiente redacción:

Jurisdicción concurrente: (Es competente el juez elegido por el actor.) En el artículo 104 de la Constitución general de la república, fracción I, se previene que corresponde a los tribunales de la federación conocer de las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, con la salvedad de que, cuando tales controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados y del Distrito Federal y territorios. El artículo 5° de la Ley de Vías Generales de Comunicación previene que corresponderá a los tribunales federales conocer de todas las controversias del orden civil en que fuere parte actora, demandada o tercera opositora. Sin embargo, este precepto no puede prevalecer sobre lo estipulado por la referida disposición constitucional en cuanto establece jurisdicción concurrente de las autoridades judiciales del orden común y de las federales, cuando las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de leyes federales sólo afecten intereses particulares, porque conforme al artículo 133 de la propia Constitución política ésta constituye la ley

En el artículo 107 de la Constitución política federal se presupone la existencia de los tribunales locales, confiriéndoles inclusive la facultad para que reciban la solicitud de suspensión cuando se trate de amparos directos ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito.

Mediante iniciativa presidencial del 28 de octubre de 1986 se reordenaron los artículos 115 y 116 constitucionales para dedicar el primero, en forma extensa, a la regulación de los poderes políticos de las entidades federativas.

El mérito de esta reforma no radica precisamente en la reubicación de las normas, sino que, entre otras cosas, establece por vez primera a nivel de la Constitución federal lineamientos generales para el Poder Judicial en los Estados.

El primer párrafo de la fracción III del artículo 116 prevé la necesaria independencia para magistrados y jueces locales. Este principio tiende a formalizar la inamovilidad judicial de la magistratura de los estados junto con el párrafo VI. Principio que resulta indispensable ya que los funcionarios judiciales en las entidades federativas duran cuando más seis años en sus cargos, lo cual hace coincidir generalmente su periodo con el de los gobernadores en turno; todo lo cual hace que la judicatura sea renovada cada sexenio y no permita la inamovilidad deseada. Como dato histórico cabría referir que el texto original de la Constitución de Jalisco previó la inamovilidad de

---

suprema de toda la nación y, por lo mismo, su contenido no puede desvirtuarse por leyes de jerarquía inferior, porque integra una superlegalidad que se sobrepone a las leyes federales y comunes vigentes, pudiendo entonces la parte actora elegir el juez que le satisfaga para promover el juicio respectivo y, por lo tanto, como en el caso, se promovió la controversia ante un juez de orden común, dicho funcionario es legalmente competente para seguir conociendo el asunto).

los jueces, que fue posteriormente suprimida mediante reforma en 1922.

En México el factor que quizás ha incidido más en el menoscabo de la independencia judicial es el económico, incluso antes que el político.

En el segundo párrafo de la fracción III mencionada, se hace referencia a que los magistrados de cada estado sean nombrados en forma similar al proceso de selección de los ministros de la Suprema Corte. El proceso de nombramiento que se observa en los magistrados estatales es muy parecido en cuanto a la mecánica al observado para los ministros de la Suprema Corte de Justicia y que reproduce el modelo federal. Desde 1928, Alvaro Obregón promovió la reforma que le permitiera al Ejecutivo Federal seleccionar en principio a los candidatos para ocupar el cargo de ministros de la Suprema Corte. Obregón cuidó de legitimar su injerencia en la Suprema Corte al hacer concursar al Senado en una ratificación de los nombramiento a ministros de la Corte. Desde ese año a la fecha no se ha dejado de ratificar a ningún candidato a ocupar ese alto cargo.

En los Estados, la injerencia de los Ejecutivos Locales está igualmente presente con el concurso de las legislaturas. No obstante, la reforma de 1986 se atreve a sugerir que los futuros magistrados deben ser personas con carrera judicial y altamente competentes: corresponderá en consecuencia al gobernador y especialmente a la Legislatura calificar la competencia, trayectoria y honorabilidad de los candidatos. Para ello la Legislatura debe contar con todos los elementos biográficos y profesionales de los candidatos en cuestión, así como tener amplias facultades para recabar opiniones de personas y

grupos profesionales autorizados sobre la conducta profesional de los que vayan a ocupar los cargos de magistrados al Tribunal Superior de Justicia.

La reforma de 1986, según mencionamos, insertó por primera ocasión en la Constitución federal los lineamientos mencionados anteriormente.

La función judicial en el mundo ha estado sujeta a un desarrollo permanente, desde la simple aplicación mecánica de los textos legislativos, según la clásica concepción de Carlos María de Secondat, barón de Montesquieu, que tanto éxito alcanzó entre los revolucionarios franceses durante varias décadas del siglo XIX, hasta la delicada función de guardián de la Constitución que se atribuye a los tribunales supremos.

En la actualidad el juez tiene bajo su cuidado la dirección del juicio o proceso que debe seguirse conforme a derecho, la interpretación de las disposiciones legales y la decisión de las controversias. Pero además el juez tiene necesidad en algunos casos de llenar lagunas legales que el legislador haya omitido y sea indispensable resolver un conflicto.

Las constituciones locales contienen normas generales para la organización y funcionamiento del Poder Judicial respectivo así como el señalamiento y funcionamiento de su respectiva competencia. La integración del Poder Judicial estatal generalmente es preceptuada por las constituciones locales con un supremo tribunal de justicia; los juzgados de primera instancia, de los cuales algunos son mixtos pero generalmente en las capitales de los estados son civiles, penales o familiares; los juzgados menores, que regularmente también se

localizan en las capitales de los estados y su competencia es determinada conforme a la cuantía de los negocios para los que son competentes, regularmente conocen de asuntos civiles, penales y mercantiles; los juzgados municipales; y, de manera especial los jurados.

El Supremo Tribunal de Justicia funciona en pleno y por salas. Cuando funciona en pleno tiene competencia para: a) nombrar y remover a los jueces, así como cambiarlos de adscripción o de categoría; b) nombrar y remover a los secretarios del tribunal; c) calificar de las excusas de los magistrados, así como las recusaciones; d) discutir, aprobar o modificar los presupuestos de egresos que posteriormente son sometidos al acuerdo de la Legislatura local; e) exigir al presidente del Supremo Tribunal el fiel cumplimiento de sus obligaciones; f) cuidar de la buena administración de justicia; g) conocer de las quejas o acusaciones que se presenten en contra de cualquiera de los funcionarios del Supremo Tribunal y de los jueces, imponiendo las sanciones disciplinarias procedentes; h) revocar los acuerdos y providencias del presidente del Tribunal.

Al funcionar en salas, la competencia que se les asigna es el conocimiento de las apelaciones que se hayan presentado contra resoluciones de primera instancia, y las salas se dividen según la materia que se les atribuya para su conocimiento.

Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia son designados por el gobernador del estado, requiriendo la aprobación de la Legislatura local. Ya nos referimos en párrafos superiores a que ahora por mandato constitucional se debe tener especial cuidado en que la designación de los magistrados debe recaer en personas con

suficiente capacitación y con prestigio de honestidad. La protesta de ley la deben rendir los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia ante el Congreso del estado.

Los magistrados eligen al presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

Generalmente también en la Constitución local se incluyen los requisitos que deben reunir aquellas personas que sean designadas como magistrados y jueces.

También las constituciones locales señalan la obligatoriedad para que las autoridades municipales sean auxiliares de la administración de justicia.

En algunas entidades federativas, se concede el derecho de iniciativa legislativa a los supremos tribunales de justicia, para asuntos de su competencia, como lo es la Ley Orgánica del Poder Judicial estatal.

Para los efectos de una mayor efectividad en la aplicación de justicia en los territorios de las entidades, se dividen éstos en distritos o partidos judiciales, cada uno de los cuales agrupa a un número determinado de municipios. En cada distrito judicial funcionan tantos juzgados como las necesidades lo ameriten y las limitaciones económicas lo permitan, pero de cualquier manera cuando menos en cada distrito judicial existe un juez de primera instancia. Todos los jueces municipales o de paz los cuales nos referimos más adelante.

Las bases para la integración y funcionamiento del Poder Judicial de las entidades federativas se encuentran contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Dichas leyes deben tratar de señalar, en la mayor medida posible, las condiciones necesarias para el desempeño

efectivo y justo de la función jurisdiccional. E.J. Couture las agrupa en tres clases de garantías:

- 1) La garantía de independencia, apoyada en el principio de la división de poderes, y la cual debe permitir a los juzgadores emitir sus decisiones sin tener que estar sometidos a las influencias o a las presiones de los otros poderes formales ni de los factores reales de poder.
- 2) La garantía de autoridad, la cual debe hacer posible que los juzgadores puedan lograr el cumplimiento efectivo de sus resoluciones; y
- 3) la garantía de responsabilidad, que debe permitir exigir en forma institucional la responsabilidad civil, administrativa y penal de los juzgadores por los errores o los actos ilícitos en que incurran.

José Ovalle Favela nos dice respecto a estas garantías que sin la garantía de independencia el Poder Judicial deja de ser un poder y se convierte en una dependencia más del Poder Judicial se convierten en simples recomendaciones o sugerencias; y sin la garantía de responsabilidad los actos de los juzgadores pueden ingresar, sin ningún obstáculo ni sanción, en el terreno de la arbitrariedad y de la corrupción. Algunos tratadistas consideran que los juzgadores no tienen plena independencia debido a la intervención de los ejecutivos estatales para el nombramiento y la remoción de los magistrados, así como también por la temporalidad de los nombramientos, por la falta de autonomía financiera y la ausencia de una carrera judicial que pudiera garantizar procedimientos adecuados de selección y designación, así como el derecho a la estabilidad y a las promociones, en caso de un buen desempeño del cargo. También se ha manifestado que son muy escasos los juicios y la aplicación de sanciones en contra de los

funcionarios judiciales, por lo que no hay exigencia real del cumplimiento de las responsabilidades de los juzgadores.

Además del pleno del Supremo Tribunal de Justicia, de las salas, de los jueces y de los jurados, el Poder Judicial estatal cuenta con uno o dos secretarios del Supremo Tribunal de Justicia cuya tarea es además redactar las actas de las sesiones en pleno, determinar a qué salas les corresponden los asuntos nuevos, autorizar los documentos y la correspondencia oficial del tribunal y vigilar el comportamiento de los jueces, secretarios y demás empleados informando al presidente de las faltas e irregularidades que encuentren.

Asimismo se cuenta con un oficial mayor del Supremo Tribunal de Justicia que es el encargado de la administración de los recursos humanos, materiales y técnicos del Poder Judicial estatal.

La justicia municipal se ubica en un lugar aparte, por sus características distintivas. Resumiremos dicho tema con las siguientes expresiones.

La justicia municipal en la época colonial se inspiró de manera plena en la justicia municipal existentes en España, la que se depositaba en los alcaldes y corregidores. El antecedente directo fueron los alcaldes constitucionales establecidos en la Constitución de Cádiz de 1812.

La competencia de los jueces municipales se contrae, en razón del monto de los negocios y de las faltas o delitos, a situaciones de relativa poca importancia. Respecto a la designación de los jueces municipales existen diferentes procedimientos en las entidades federativas del país; la generalidad se sujeta a las designaciones hechas por el Tribunal Superior de Justicia, sin embargo, en algunos

estados lo jueces municipales son nombrados por el Tribunal Superior de Justicia a propuesta del ayuntamiento respectivo, o bien, dicha designación es realizada por el órgano superior del Poder Judicial estatal a propuesta de los jueces de primera instancia; y, por último, en algunos todavía se usa la elección popular o la designación de los jueces municipales por parte de los ayuntamientos.

Fix Zamudio propone la creación de oficinas de conciliación de carácter municipal, en atención a que el antecedente de la justicia municipal en la Constitución de Cádiz contó con dependencias similares, y tomando en cuenta también que más vale lograr un acuerdo entre las partes y no tomar una decisión y que una de ellas se sienta perdedora:

Tenemos la opinión personal de que además del desarrollo de la justicia municipal a través de los jueces de paz, deberían establecerse en el mismo ámbito municipal oficina conciliatorias con el objeto de prevenir y lograr solución de conflictos jurídicos sin necesidad de recurrir a los abarrotados juzgados municipales, y además obtener acuerdo entre las partes de controversia de escasa cuantía económica, pero de gran interés social, si se toma en consideración que esta transformación de la función conciliatoria ya se ha iniciado en el **ordenamiento mexicano, pero que puede transformarse en la esfera municipal con un instrumento técnico y eficaz, como lo demuestran los ejemplos de Francia, la República Federal de Alemania y los Estados Unidos.**

En la mayoría de los casos existen también jurados populares, en el Estado de México la ley orgánica fue modificada en 1982 y se derogaron las disposiciones relativas al jurado popular. Los jurados

populares se integran generalmente con siete personas o más que son designadas mediante sorteo de las listas que presentan los ayuntamientos para tal efecto; después de realizado el sorteo, se integra el jurado y se aboca a la tramitación y el conocimiento de las causas que conforme a la ley deba conocer, generalmente delitos cometidos por medio de la prensa en contra del orden público.

En algunos estados de la federación el Supremo Tribunal de Justicia conoce y sentencia las causas relativas a delitos oficiales de los altos funcionarios de la entidad federativa, fungiendo la Legislatura local como parte acusadora.

Es muy importante incluir en este capítulo del Poder Judicial estatal lo actualmente ya establecido en la Constitución general de la república en el artículo 116 sobre la necesidad inexcusable de que quienes funjan como juzgadores ostenten una debida preparación, y como una necesidad concomitante, que tengan una retribución económica digna y adecuada<sup>47</sup>. Para los efectos de que los juzgadores pudieran ser designados con la seguridad de que cuentan con los instrumentos aludidos, se requería un procedimiento que sirviera para demostrar la preparación de los aspirantes y que podría ser con base en exámenes o bien mediante cursos de oposición. Es claro que para cumplir con el cuarto instrumento educativo se necesita primero el establecimiento de las escuelas judiciales, que no existen en los estados, pero cuando menos se debe buscar que se reúnan los otros

---

<sup>47</sup> Para Fix Zamudio, la preparación de los jueces debe comprender el conjunto de instrumentos didácticos y pedagógicos que se ha establecido para llegar a tener una formación como juristas; los instrumentos educativos se clasifican en cuatro grupos, que son: a) estudios universitarios; b) la práctica profesional; c) la especialización; y d) haber cursados estudios en las escuelas judiciales.

requisitos o instrumentos por las personas que llegan a ser designadas como juzgadores.

Es obvio que a todo aquel que se le encargue la honrosa misión de aplicar la ley en los casos de conflicto debe reunir condiciones satisfactorias de honestidad, de vocación y de preparación académica y práctica.

La administración de cada estado comprende la recaudación de las contribuciones de los particulares, su debido procesamiento dentro del sistema, y posteriormente la construcción de obras, la prestación de servicios y todas aquellas actividades que de acuerdo con la ley le están reservadas al Poder Ejecutivo. En algunas de estas acciones tiene concurrencia con la administración federal, con la municipal o lo hace por sí sola. El ciudadano se encuentra de manera permanente en contacto con la administración y sus representantes, recibiendo beneficios, apoyándola, criticándola, resintiendo perjuicios o simple y sencillamente como espectador de otras donde no se siente involucrado; pero algunos de los actos y resoluciones que emanan de la administración estatal repercuten en la esfera de sus intereses y especulan sobre los medios a su alcance para poder defenderse y evitar una ilegalidad y una lesión.

En la mayoría de los estados, y salvo algunos recursos administrativos locales, se carece de regulaciones procesales y de tribunales competentes para plantear los conflictos que se presentan con los actos administrativos que van en contra de los intereses de los particulares.

Ante la ausencia de lo anterior, se opta por buscar la celebración de un convenio que cuando menos aminore los perjuicios. Nava Negrete clasifica a los convenios en amistosos, financieros y políticos:

Se busca primeramente al amigo colocado bien en la administración para conseguir un convenio amistoso que resuelva nuestra cuita jurídico-administrativa; a falta de ese elemento de apoyo, desafortunadamente acudimos a la negociación con autoridades para lograr mediante prestaciones económicas el fin de nuestros problemas administrativos y, por último, recurrimos al compromiso político para que las autoridades nos resuelvan favorablemente; a veces estas últimas siguen la política eficaz de fraguar convenios que superen problemas innecesarios.

El contenido del artículo 124 de la Constitución general de la república da origen a dos esferas competenciales, la original, asignada a la federación y expresa en la Carta Fundamental, básicamente en los artículos 73, 89 y 104; por otro lado, la competencia de los estados que se compone de todas aquellas materias y conceptos no incluidos en las asignadas a la federación. En términos abstractos y generales, así quedaría señalado el campo de la administración estatal, sujeta a los convenios y a escasos recursos administrativos. Como ya se ha mencionado, para algunos tratadistas las razones que han impedido la creación de tribunales administrativos, e inclusive fiscales, así como códigos de procedimientos administrativos, son la escasa difusión de las normas administrativas y la incipiente capacitación y motivación acerca de la necesidad de los medios de defensa contra la administración estatal, tanto en los profesionales del derecho como en el común de los ciudadanos. Sin desconocer que los anteriores son

factores que inciden en esa ausencia de tribunales y procedimientos, hemos de estimar que ha faltado la decisión política de los funcionarios gubernamentales, con facultades para ello, para el efecto de instaurar lo que constituiría un nuevo avance en la democracia mexicana: los tribunales de lo contencioso-administrativo y la regulación jurídica para su operatividad.

La polémica sobre la corriente que se debe adoptar, la judicialista o la francesa, es inoportuna, puesto que como reflejo de lo que acontece en el sistema federal nos tendríamos que inclinar por el sistema francés. Se nos diría que esto no es forzoso y que queda al arbitrio de cada entidad federativa la decisión correspondiente, pero no nos imaginamos, política ni jurídicamente, que en algunos estados los tribunales de lo contencioso-administrativo dependieran del Poder Judicial, y en otros fueran instalados tomando como ejemplo el Tribunal Fiscal de la Federación.

Es incuestionable que existe plena justificación para la creación de los tribunales locales y así lo avizoramos tomando en cuenta la proyección de avances que se ha sentido en los últimos años dentro de la república mexicana.

El Sistema Democrático Mexicano requiere revitalizarse pues la crisis económica, la apertura democrática y un sentimiento de oposición al régimen han incidido en el sistema político mexicano.

## **2.7 VERACRÚZ.**

Uno de los ejemplos más tangibles, recientes e importantes en México, es el ocurrido en Veracruz, ya que inició el año 2000 con una nueva Constitución Política, esto en razón a que el gobernador Miguel Alemán Velasco señaló en el Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-

2004 como uno de los ejes fundamentales de su administración, la actualización y modernización del orden jurídico del Estado para fortalecer nuestras libertades. En cumplimiento de ese propósito fue modificada de manera integral la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Por lo que se refiere al Poder Judicial, deben destacarse las nuevas atribuciones a su cargo, la incorporación de las Salas Constitucional y Electoral, la nueva composición del Consejo de la Judicatura y su reubicación como órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Tribunal Superior de Justicia, la recomposición del Tribunal Superior de Justicia y su Pleno; el juicio de protección de derechos humanos; las controversias constitucionales; las acciones de inconstitucionalidad, la omisión legislativa y de manera trascendente, la expresa atribución de los jueces de ejecutar sus sentencias solicitando directamente el auxilio de la fuerza pública a los encargados de las fuerzas policiacas de la entidad, cuando así fuese necesario, y la responsabilidad de éstos, en caso de no proporcionarla oportunamente, temas éstos últimos que no tocaremos, para no desviarnos.

### **2.7.1 Integración del Poder Judicial.**

Se conserva la unidad jurisdiccional, entendida ésta como la incorporación de los órganos jurisdiccionales de la entidad a la estructura del Poder Judicial. Sin embargo, en atención a las observaciones y propuestas formuladas tanto por abogados litigantes en particular; colegios, barras y asociaciones de abogados; docentes e investigadores, así como de propios magistrados, se desincorporan del

Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Contencioso Administrativo y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

### **2.7.2 Atribuciones del Poder Judicial.**

La reforma a la Constitución Política del Estado, aumentó de manera sustancial las atribuciones del Poder Judicial de la Entidad pues se agregó a las tradicionales en materia penal y civil, así como a la electoral, administrativa y laboral, provenientes de la reforma de 1997, la importantísima función de interpretación y control de la constitucionalidad local, respondiendo así, a una necesidad y reclamo sociales manifestados desde hace algún tiempo, incorporando funciones e instituciones que hacen al Poder Judicial de la entidad el más avanzado de la República Mexicana.

Por otro lado, las funciones de interpretación y control de la constitucionalidad local consolidan la soberanía del Estado y responden a la renovada concepción del federalismo mexicano impulsada por la Reforma del Estado, por medio de la cual se renuevan los vínculos federación-estados-municipios.

Como consecuencia de las nuevas funciones de interpretación de la constitucionalidad local, se integra la Sala Constitucional al Tribunal Superior de Justicia. Igualmente se crea la Sala Electoral, en sustitución del Tribunal Estatal Electoral, resultante de las propuestas formuladas por distintos sectores de la sociedad, de modo que, tomando en consideración la separación de los Tribunales Contencioso Administrativo y de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Superior de Justicia queda conformado de la siguiente manera: la Sala Constitucional, las Salas Penales, las Salas Civiles y la Sala Electoral.

## CAPITULO 3

### EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO.

#### 3.1 FRANCIA

A continuación veremos los antecedentes que se dieron en el ordenamiento francés:

Aún cuando la meritoria labor del propio Consejo de Estado<sup>48</sup>, como resulta lógico, se ha concentrado en la defensa de los particulares frente a la administración ha constituido el refugio fundamental de los gobernados para la protección de los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente.

Este organismo de prestigio internacional tuvo su origen mediato en el Consejo Real y puede remontarse a la época del Imperio Romano, en su doble función de consejero jurídico y asesor en los fallos del Emperador y el Monarca, pero toma su forma moderna en virtud de las leyes de 6, 7-11 de octubre de 1970<sup>49</sup>.

La creación de este organismo tuvo su apoyo en el principio de la división de los poderes que se inspira en las ideas divulgadas por el Barón de Montesquieu<sup>50</sup>, al estimarse por los revolucionarios franceses que los actos de la administración no podían ser sometidos al examen de los tribunales, de acuerdo con el principio que entonces se sustentó

---

<sup>48</sup> El Consejo de Estado es uno de los organismos que ha ocupado el primer lugar en la defensa de los propios derechos humanos, a través de una jurisprudencia que puede calificarse como excepcional.

<sup>49</sup> Estas leyes de 1970, fueron expedidas por la Asamblea Nacional.

<sup>50</sup> O mejor dicho, Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu.

en el sentido de que "Juzgar a la administración es también administrar".

El Consejo de Estado Francés fue obteniendo gradualmente independencia de la administración, a cuya esfera pertenece desde el punto de vista formal, tomando en cuenta que el desarrollo de la institución se perfecciona notablemente a partir de la Ley de 24 de mayo de 1872, que transformó el Consejo, en cuanto sus funciones judiciales, en un tribunal de jurisdicción delegada y con cierta autonomía para dictar sus fallos, a partir de entonces, a través de una labor que puede calificarse de admirable, el propio organismo construyó una jurisprudencia ejemplar en la cual, como ha destacado la doctrina, se advierte un difícil equilibrio entre la audacia y la prudencia, que le ha permitido constituirse en un baluarte de particular frente a los actos y resoluciones de la administración.

Otra etapa muy importante en la evolución de este organismo fue determinada por la Ley de 30 de septiembre de 1953, de acuerdo con la cual y en virtud del recargo extraordinario de labores del Consejo, se reorganizó totalmente la justicia administrativa, de tal manera que los Consejos de Prefectura, que actuaban como jueces de instrucción, se sustituyeron por tribunales administrativos de primera instancia, y a partir de entonces, el Consejo de Estado opera, salvo casos excepcionales, como tribunal de apelación, e inclusive como corte de casación cuando se impugna la legalidad de los fallos de ciertos tribunales administrativos, como el Tribunal de Cuentas, así como las resoluciones disciplinarias de los colegios profesionales, ya que con pocas excepciones, ningún acto o resolución administrativa escapa a su control.

Nominalmente el Consejo de Estado esta presidido por el Primer Ministro o por el Ministro de Justicia, pero en realidad, la dirección corresponde al Vicepresidente del citado organismo, que entre los años de 1944-1960, la Vicepresidencia y dirección real correspondió al ilustre Rene Cassin, quien fue uno de los adalides<sup>51</sup> mas conspicuos<sup>52</sup> de la defensa jurídica de los derechos humanos.

Según se ha dicho, el Consejo de Estado posee una doble función, la primera consiste en la de asesor jurídico del gobierno, el cual le somete para dictamen los principales proyectos de leyes, reglamentos y decretos, habiéndose establecido una estrecha colaboración entre el propio gobierno y el Consejo en cuanto a la elaboración de los proyectos legislativos, atribución que se efectúa por cuatro secciones de carácter consultivo.

Pero la actividad que más nos interesa es la de juez administrativo, que realiza la llamada sección de lo contencioso que a su vez se divide en numerosas subsecciones, las cuales tramitan primeramente los asuntos y los someten a la revisión de la sección, y finalmente a la reunión plenaria, que es de dos clases, la general de todas las Secciones, y la de la referida Sección de lo Contencioso.

Podemos afirmar que en esencia, ante el Consejo de Estado se pueden hacer valer tres tipos de impugnaciones:

- a) Exceso o abuso de poder que implica la nulidad de la resolución administrativa que e ha dictado por autoridad incompetente, cuando no se an respetado las formalidades

---

<sup>51</sup> Cuyo significado sería: caudillo, jefe, defensor, lider, protector, , guia, principal, dirigente o héroe

del procedimiento, o bien cuando deva considerarse ilegal en cuanto al fondo<sup>53</sup>.

- b) Desviación de poder, que es el aspecto más importante de la elaboración jurisprudencial del referido Consejo de Estado, ya que implica la revisión de los actos y resoluciones administrativas dictados en ejercicio de facultades discrecionales, respecto de las cuales se puede examinar si la autoridad se ajustó a la finalidad del acto o los motivos legales del mismo<sup>54</sup>.
- c) El llamado contencioso de plena jurisdicción, que implica el examen de los contratos de obras públicas y la responsabilidad de los funcionarios públicos y de la administración.

Sin embargo, de manera indirecta o mediata, el mismo Consejo de Estado se ha convertido en el organismo más importante para la tutela de los derechos fundamentales de la persona, los cuales, al menos los de carácter individual, no están expresamente consagrados en las Cartas Fundamentales de 1875, 1946 y 1958, pero en las dos últimas se expresa la adhesión a los derechos del hombre definidos por la Declaración de 1789.

El propio Consejo de Estado ha tutelado los derechos humanos desde diversos ángulos, habiéndose impuesto el criterio de que el preámbulo de la Constitución debe considerarse como la fuente de principios generales de derecho aplicables por el mismo Consejo a las

---

<sup>52</sup> Que quiere decir: sobresaliente, insigne, notable, ilustre, perillustre, principal, sonado, afamado, egregio, excelso, noble, distinguido, famoso, glorioso, reputado, celebre, notorio, reconocido, destacado, prestigioso, epónimo o importante.

<sup>53</sup> Lo que en el Derecho Mexicano se establece en el Código Fiscal de la Federación.

<sup>54</sup> *Op.cit*

controversias sometidas a su conocimiento, y a través de estos principios se ha otorgado valor legislativo a la citada declaración de derechos de 1789, complementada en 1946.

Con este fundamento, el citado organismos han dejado sin efecto numerosos actos y resoluciones contrarios a los derechos fundamentales de los gobernados, o que tenían su apoyo en disposiciones, particularmente las expedidas por el Ejecutivo, reglamentos, decretos-leyes, etcetera, que lesionaban indebidamente los mismos derechos.

Esta actividad del Consejo de Estado y su intervención en la aplicación indirecta de otras disposiciones constitucionales, han llevado a la tratadista francesa Francine Batailler, a calificar al citado organismo, en un estudio profundo y exhaustivo, como "juez constitucional".

El citado Consejo de Estado no es el único organismo que tutela en forma indirecta los derechos humanos en el sistema francés, ya que ésta noble función la comparte con la Corte de Casación y el Consejo Constitucional.

### **3.1.1 LA VIA DE HECHO.**

Se hará referencia a una institución que ha sido apreciada en forma muy vacilante por el Tribunal de Conflictos, como organismo que resuelve los conflictos de atribución entre la jurisdicción administrativa y la ordinaria, esta institución es la vía de hecho, que es el instrumento jurídico que puede utilizarse por el administrado para impugnar ante los tribunales ordinarios un acto o resolución administrativa ostensible ilegal, que por este motivo se considera despojada de su carácter

oficial, transformándose en un simple hecho violatorio de la esfera jurídica del particular.

El Tribunal de Conflictos francés había establecido, aun cuando no con gran precisión, los límites de esta vía de hecho, en relación con la ilegalidad que la doctrina ha calificado como simple, es decir que no rebasa ciertos límites, otorgando la competencia para conocer de la primera a los tribunales judiciales y en su cúspide, a la Corte de Casación, en tanto que la facultad para decidir sobre la ilegalidad de los actos administrativos se confería en principio, al Consejo de Estado, y en términos generales, a los tribunales administrativos.

De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia tradicionales, se configuraba la vía de hecho, en el caso de atentados graves al derecho de propiedad y a las libertades públicas.

Sin embargo, como lo destaca la doctrina más reciente, la vía de hecho se ha debilitado debido a una serie de factores, tales como la invocación de los llamados actos de gobierno, de actividades militares; situaciones de urgencia, etcetera, con lo que se disminuye la esfera de aplicación de la vía de hecho, y los actos o resoluciones de los funcionarios administrativos, aun cuando constituyan serios atentados a los derechos fundamentales, se transforman en ilegalidad simple, de acuerdo con la jurisprudencia tanto del Tribunal de Conflictos como de la Corte de Casación y del Consejo de Estado; por lo que resulta aconsejable que se unifique el criterio y se atribuya decididamente la tutela de los derechos del hombre, así sea en la forma indirecta que hemos señalado, a la justicia administrativa.

### **3.1.2 LA CORTE DE CASACION.**

La Corte de Casación francesa es un órgano protector de los derechos fundamentales, y cuyos antecedentes los descubrimos en el *Conseil des Parties* de la monarquía francesa.

La citada Corte de Casación fue creada también por la revolución francesa como una expresión de principio de la división de los poderes, de acuerdo con el Decreto de la Asamblea Nacional de 27 de noviembre-primer día de diciembre de 1790- subordinándolo al cuerpo legislativo, no obstante su denominación de tribunal, con el propósito de vigilar que los jueces ordinarios aplicaran exacta y correctamente la ley, emanación de la voluntad general.

Es bien conocida la evolución de este organismo, que se transformó paulatinamente en el tribunal supremo, al independizarse del departamento legislativo según la Ley de 1º de abril de 1837, ya con el nombre y estructura actuales de la Corte de Casación francesa, y de ahí se fue extendiendo a casi todas las legislaciones en las cuales se advierte la influencia del derecho continental europeo.

La corte de Casación está estructurada, inclusive en la actualidad, como un organismo que ejerce el control supremo de la legalidad de todos los tribunales, y por lo mismo, no realiza funciones de control constitucional, con mayor razón en Francia, en la que existe una tradición contraria al sistema americano de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes.

Sin embargo, paralelamente al citado Consejo de Estado, la Corte de Casación realiza, en forma indirecta el control relativo a la constitucionalidad de los derechos fundamentales de la persona humana, especialmente tratándose de la libertad personal.

En efecto, en virtud del artículo 66 de la Constitución vigente de 4 de octubre de 1958: " Nadie podrá ser preso arbitrariamente. La autoridad judicial asegurará el respecto a este principio en las condiciones establecidas por la ley".

A ese respecto, la Ley 70- 643 de 17 de julio de 1970, tendiente a reforzar la garantía de los derechos individuales de los ciudadanos, reformó, con el objeto de evitar detenciones arbitrarias, varios artículos del Código de Procedimientos Penales que regulan la detención preventiva, introduciendo una serie de medidas más flexibles dentro del concepto del llamado " control judicial" y limitando la detención preventiva a las situaciones indispensables, y con una duración máxima de cuatro meses, obligando al juez de instrucción a fundar cuidadosamente su resolución, si bien la detención puede prolongarse a través de una nueva resolución motivada, por otros cuatro meses.

Por otra parte, se otorga una mayor intervención al inculpado, el que en todo momento y en cualquier estado del procedimiento puede solicitar su libertad, tanto ante el juez de instrucción como ante el cuerpo colegiado o inclusive ante la Corte de Casación.

Ahora bien, no obstante que en la exposición de motivos de la citada Ley 70-643, se afirmó que estos instrumentos resultan equiparables al *habeas corpus* angloamericano, en realidad, se trata de medidas de aseguramiento del inculpado dentro del proceso penal, pero no de una institución específica que permita examinar la situación del propio inculpado o de cualquier detenido, ante un juez diverso del que tramita la causa o de la autoridad que hubiese ordenado o efectuado la detención o en otras palabras, no se configura un procedimiento

autónomo de tutela constitucional de la libertad individual, como ocurre tratándose del *habeas corpus* en su dimensión propia.

Aun cuando es verdad que las medidas de seguridad de la ley mencionada permiten una regulación más adecuada de la detención preventiva en el proceso penal, puede afirmarse que la protección de la libertad personal garantizada constitucionalmente se tutela ante los órganos judiciales a través de la reclamación para exigir la responsabilidad civil y criminal de los autores de la propia detención, cuando la misma proviene de autoridades administrativas.

Inclusive la Ley 70-643 reafirma esta situación en relación con la detención preventiva en el proceso penal, estableciendo un procedimiento específico para que los afectados con una detención indebida puedan reclamar una indemnización ante una Comisión especial, que se integra de tres magistrados titulares de la Corte de Casación con la categoría de Presidente de Sala o de consejeros, los que son designados anualmente con tres suplentes por la primera Sala de la misma Corte de Casación.

En este sentido, la citada Corte de Casación debe aplicar los principios constitucionales que tutelan la libertad individual, con el objeto de determinar los casos de detención arbitraria –extendiéndose esa protección a la inviolabilidad del domicilio- realizada tanto por autoridades judiciales como administrativas, señalando, consecuentemente, la responsabilidad civil y penal de los funcionarios que la practicaron.

No obstante lo anterior y en este campo restringido, se han presentado conflictos de atribución entre el Consejo de Estado y la Corte de Casación sobre la responsabilidad oficial en el caso de

reclamaciones por detenciones arbitrarias y violaciones del domicilio efectuadas por funcionarios administrativos, y el Tribunal de Conflictos, que es el órgano encargado de dirimir este tipo de controversias, según se ha dicho, se ha inclinado, contra el parecer de la doctrina, por conferir al Consejo de Estado las reclamaciones dirigidas a exigir una indemnización al Gobierno, y a la Corte de Casación, la decisión de la controversia cuando la reclamación se endereza contra los funcionarios.

### **3.1.3 EL CONSEJO CONSTITUCIONAL.**

El Consejo Constitucional tiene antecedentes inmediatos en el Comité Constitucional establecido por la Ley Fundamental de 13 de octubre de 1946, aún cuando sus orígenes pueden remontarse al Senado Conservador de la Constitución del 22 primario del año VIII y al Senado establecido por la Carta Constitucional de 1852; conformado el propio Consejo, un órgano político de control constitucional preventivo de las leyes expedidas por las Cámaras del Parlamento<sup>55</sup>.

Entre las funciones esenciales del citado organismo, se encuentra la de pronunciarse, obligatoriamente y siempre de manera previa a su promulgación, sobre la constitucionalidad de las leyes orgánicas y reglamentarias del cuerpo legislativo, y respecto de cualquier otro ordenamiento, a petición del Presidente de la República, del Primer Ministro o de los Presidentes de cualesquiera de las dos Cámaras Legislativas, con el efecto de que si la decisión del Consejo es en el sentido de la inconstitucionalidad del ordenamiento respectivo, el mismo no puede ser promulgado.

---

<sup>55</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Tribunales constitucionales y derechos humanos*, pp. 37-43.

Los artículos 61 de la Constitución francesa de 1958 y 18 de la Ley Organica del Consejo Constitucional, fueron objeto de una reforma fundamental por medio de los Decretos legislativos publicados el 4 de octubre y el 26 de diciembre de 1974, respectivamente, al establecer una instancia (*saisine*) ante el propio Consejo Constitucional para plantear la inconstitucionalidad preventiva de las leyes expedidas por el Parlamento, instancia que puede promover un grupo de parlamentarios, a través de uno o varios escritos, con la firma cuando menos de sesenta diputados o de sesenta senadores. Esta reforma ha tenido una gran repercusión en el desarrollo de las funciones del referido Consejo Constitucional en la materia de protección de los derechos humanos.

Los primeros años del funcionamiento del Consejo Constitucional, no se distinguieron por el dinamismo y la independencia de este organismo en la tutela de las disposiciones constitucionales y menos aún respecto a la protección de los derechos de la persona humana, de manera que la doctrina se mostró pesimista sobre la importancia de la labor de justicia constitucional encomendada al propio Consejo.

Sin embargo, después se inició un cambio esencial en la actitud del Consejo Constitucional en diversas direcciones, pero esencialmente en cuanto a la tutela de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que se acentuó considerablemente a partir de la mencionada instancia o promoción de grupos parlamentarios, establecida en 1974.

La primer cuestión importante sobre la tutela de los derechos humanos resuelta por el Consejo Constitucional, se refirió a la reclamación efectuada por el Presidente del Senado, en los términos del artículo 61 de la Constitución, en contra del numeral 3º de la ley

aprobada por las dos Cámaras del Parlamento frances, que modificó los numerales 5º a 7º, de la ley de primero de julio de 1901, limitando, a través de esta reforma, el régimen de las asociaciones.

Debido a la actitud conservadora mostrada por el Consejo Constitucional, los comentarios externados con anterioridad al fallo, se mostraron cautelosos, pero con la esperanza de que los seis juristas que entonces formaban parte del Consejo adoptaran una orientación favorable a la protección de los derechos fundamentales, específicamente a la libertad de asociación.

La resolución del Consejo Constitucional de 16 de julio de 1971, se ha señalado como una etapa esencial en la historia política y parlamentaria de Francia, ya que en dicho fallo se consideró que el citado artículo 3º de la ley expedida por ambas Cámaras del Parlamento infringía uno de los derechos fundamentales de la persona humana consagrados en la Declaración de Derechos de 1789, complementados en la Constitución de 1946 e incorporados a la Carta Suprema de 1958 a través de su Preámbulo. Esta decisión demostró, según los extensos y numerosos comentarios doctrinales, que el Consejo Constitucional podía constituirse como un organismo eficaz para la defensa de los derechos humanos, con las limitaciones derivadas de su naturaleza estrictamente política.

Esta labor de Consejo Constitucional en beneficio de la tutela de los derechos humanos, se incremento considerablemente con la instancia establecida en 1974, ya que a partir de entonces varios grupos parlamentarios pertenecientes algunos a la mayoría gubernamental, pero predominantemente a la oposición, han acudido en varias ocasiones al Consejo para plantear la inconstitucionalidad de diversos

ordenamientos expedidos por ambas Cámaras del Parlamento, que en su concepto infringían los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

### **3.2 AUSTRIA.**

El sistema austriaco de justicia constitucional debe considerarse como el inicio de una renovación en el sistema de protección de los derechos humanos consagrados constitucionalmente<sup>56</sup>, ya que a partir del establecimiento de la Corte Constitucional en la Carta Federal de 1º de octubre de 1920, comenzó a imponerse, especialmente en los países de la Europa Continental, el principio de que las cuestiones constitucionales, y entre ellas, las relativas a la tutela de los derechos fundamentales, deberían someterse a un tribunal especializado en la materia constitucional, y por ello es que se ha calificado a esta categoría del control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, como sistema austriaco en contraposición al que surgió en la Carta Fundamental de los Estados Unidos de 1787, y que se ha denominado "americano".

El mérito indiscutible de esta nueva orientación de la justicia constitucional, recae en el ilustre Hans Kelsen, el cual al instituir como uno de los aspectos esenciales de "teoría pura del derecho", que la norma constitucional constituye el fundamento de validez de todas las normas de un ordenamiento jurídico, estableció como un corolario de este principio, la necesidad de un organismo estatal que decidiera todas las controversias acerca de la conformidad de toda norma jurídica, tanto

---

<sup>56</sup> *Ibidem.*

general como particular, con las de mayor jerarquía que le sirven de fundamento, y última instancia, con la Constitución.

Kelsen estableció con claridad que la justicia constitucional configuraba un caso especial del problema más general que consiste en garantizar que una norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación y contenido, de acuerdo con el principio de la pirámide jurídica, que establece la unidad y la jerarquía de las diversas normas de un ordenamiento, también jurídico.

Es por ello que el distinguido jurista vienes ha sido considerado como el fundador de una nueva disciplina, que podemos denominar "derecho procesal constitucional", y cuya estructuración científica<sup>57</sup> se apoya en su pensamiento.

Hans Kelsen no sólo fue el inspirador de la Corte Constitucional establecida en la referida Ley Suprema de 1º de octubre de 1920, sino que además desempeñó el cargo de magistrado en dicho organismo, desde su fundación hasta el año de 1929.

Esta Corte Constitucional concentra el conocimiento de todas las violaciones de los derechos fundamentales de la persona humana, a través de dos vías esenciales, la impugnación de la inconstitucionalidad de las leyes (*Normenkontrolle*) y el recurso específico contra la afectación de los derechos de la persona humana (*Beschwerde*).

Antes de analizar separadamente estos dos instrumentos, debemos hacer referencia que siendo la citada Corte Constitucional un instrumento de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, que se traduce en la limitación de los supremos órganos del Estado, ha sufrido los embates de los regímenes autoritarios que ha

---

<sup>57</sup> Ya que ésta en su aspecto empírico tiene antecedentes remotos.

padecido Austria a partir de la vigencia de la citada Carta Fundamental de 1920, y por tal motivo su actividad fue suspendida en virtud del golpe de Estado de 4 de marzo de 1933, a través del cual, el ejecutivo se hizo cargo de todos los poderes, al disolver el Parlamento.

El gobierno del canciller Dollfuss logró la aprobación de una nueva Constitución de tipo corporativo el 4 de abril de 1934, la que transfirió las facultades de la Corte Constitucional y las del Tribunal Supremo Administrativo a una Corte de Justicia Federal; pero todo vestigio de control constitucional desapareció con motivo de la ocupación de Austria por las tropas alemanas el 13 de marzo de 1938 y no fue restablecido sino hasta 1945 cuando el país recuperó su independencia<sup>58</sup>, la marea totalitaria que se desbordó sobre Austria, suprimió los lineamientos de la justicia constitucional que poco tiempo antes se habían implantado, y que constituyeron no obstante su limitada vigencia, un precedente muy importante de los establecidos en esa época<sup>59</sup>.

Por lo que se refiere a la impugnación de las leyes constitucionales<sup>60</sup> en los términos de los numerales 139-140 de la Constitución Federal, se atribuyó exclusivamente, en el texto primitivo de 1920, al Gobierno Federal o a los de las Entidades Federativas, tratándose de leyes o reglamentos locales o nacionales, respectivamente.

Pero como este sistema se consideró demasiado rígido, en la reforma sustancial que sufrió la citada Ley Suprema el 7 de diciembre

---

<sup>58</sup> No sólo Austria, sino varios países europeos se encontraban bajo la férrea y cruel dictadura, que abolió todo vestigio de instituciones democráticas.

<sup>59</sup> Fix Zamudio, Héctor, Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965, México, 1968, p. 9.

de 1929, se autorizó tanto a la Corte Suprema para asuntos civiles y penales (*Oberstergerichtshof*) como a la Corte Suprema Administrativa (*Verwaltungsgerichtshof*) para suspender el proceso concreto sometido a su conocimiento cuando estimen que existe duda sobre la constitucionalidad aplicable al caso, remitiendo el asunto a la Corte Constitucional para que decida exclusivamente sobre la cuestión de inconstitucionalidad.

También debe tomarse en consideración que de acuerdo con una reforma de 4 de marzo que entró en vigor el 7 de abril de 1964, se otorgó competencia a la Corte Constitucional para decidir sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de los tratados internacionales, lo que significa que si un tratado infringe un derecho fundamental de la persona humana, puede quedar sin efecto por decisión de la propia Corte Constitucional (artículo 140 a), aún cuando en esta materia, no así en relación con otras disposiciones de la Ley Suprema, resulta poco probable que un tratado lesiones derechos humanos, tomando en cuenta que en el ámbito internacional existe un movimiento muy vigoroso hacia la tutela de los derechos fundamentales de la persona humana.

Uno de los aspectos fundamentales del sistema austriaco radica en el efecto general *-erga omnes-* de la declaración de inconstitucionalidad pronunciada por la Corte, en los términos del precepto 140, párrafo tercero, de la Carta Federal, según la cual, el fallo de la Corte Constitucional debe ser publicado por el Canciller Federal (*Bundeskanzler*) o por el Gobernador de la provincia (*Landeshauptmann*), según el caso, con la consecuencia de que el

---

<sup>60</sup> La impugnación de leyes constitucionales incluye también los reglamentos.

ordenamiento calificado como inconstitucional queda anulado, es decir, privado de sus efectos (*Aufhebung*) a partir de su publicación (*ex nunc*).

Por otra parte, el mismo precepto otorga facultades discrecionales a la citada Corte Constitucional a fin de que determine si la anulación de la ley relativa debe surtir efectos a partir de una fecha posterior a la publicación de la sentencia de inconstitucionalidad, siempre que el plazo respectivo no sea superior a seis meses, y tratándose de tratados internacionales, ese plazo no debe exceder de dos años, si los mismos fueron aprobados por el Consejo Nacional (*Nationalrat*), o de un año respecto de cualquier otro convenio.

A través de ese control de la Constitucionalidad de las leyes y de los reglamentos, la Corte Constitucional puede tutelar los derechos fundamentales de los gobernados, ya que esta facultada, según hemos dicho, para declarar con efectos generales la nulidad de los ordenamientos o disposiciones legislativos, entre ellos los que menoscaben los derechos de la persona humana reconocidos en la Ley Suprema<sup>61</sup>.

### **3.2.1 LA BESCHWERDE.**

En relación con la tutela específica de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Suprema y leyes constitucionales antes

---

<sup>61</sup> Sobre éste aspecto debemos hacer la aclaración que la citada Constitución Federal de 1920-1929, todavía en vigor, no contiene una declaración general de derechos en sentido estricto, pero además de algunos que consagra directamente, su artículo 149 ha incorporado, considerándolas como leyes de categoría constitucional, a las promulgadas el 21 de diciembre de 1867 sobre los derechos de los ciudadanos; la de 27 de octubre de 1862 sobre protección de la libertad individual, y del domicilio, y la resolución de la Asamblea nacional provisional de 30 de octubre de 1918, sobre la supresión de la censura tratándose de publicaciones y el restablecimiento de las libertades de asociación y de reunión.

mencionadas, consideramos de mayor importancia el que podemos calificar de recurso (Beschwerde, literalmente, queja) de carácter constitucional, ya que este puede interponerse por los afectados, que son los que con mayor constancia luchan por la defensa de sus derechos constitucionales.

Aún cuando la Beschwerde, que calificamos como recurso constitucional, surgió desde el siglo anterior en la Ley Fundamental sobre el Tribunal Superior del Imperio (Reichsgericht) de 21 de diciembre de 1867, se perfecciona en el artículo 144 de la Carta Federal de 1920-1929, restablecida en 1945, y actualmente esta reglamentado por los numerales 82 a 88 de la Ley sobre la Corte Constitucional (Verfassungsgerichtshofgesetz), de 1953.

De acuerdo con los preceptos mencionados, el citado recurso específico puede interponerse por cualquier persona afectada, inclusive extranjera, contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, tanto federales como provinciales, debiendo agotarse previamente, por regla general, los recursos ordinarios correspondientes.

La Corte Constitucional esta facultada para decretar medidas precautorias, tomando en cuenta el interés público y los posibles perjuicios que se causen al interesado, y si se considera que el acto o la resolución administrativos son inconstitucionales, puede declarar su nulidad, condenando, si procede, a la autoridad responsable para que restituya al afectado en el goce de sus derechos fundamentales, confiándose el cumplimiento coactivo de la sentencia de inconstitucionalidad, al Presidente de la República, quien puede acudir

a todos los medios de apremio posibles, incluyendo en casos extremos el empleo de ejército.

También debe señalarse, que están separados el control de la constitucionalidad y el de la legalidad, en cuanto a la tutela de los derechos de los administrados, ya que si el acto o resolución de la autoridad administrativa lesiona un derecho subjetivo consignado en un ordenamiento ordinario, la impugnación debe interponerse ante la Corte Suprema Administrativa, en los términos de los preceptos 129-133 de la Constitución Federal, reglamentados por la Ley Orgánica de la citada Corte Administrativa de 1966.

La doctrina considera que la Corte Constitucional ha desarrollado una labor considerable en cuanto a la precisión de los principios democráticos establecidos en la Carta Fundamental austriaca, especialmente en el campo de la tutela de los derechos fundamentales, en el cual han establecido criterios jurisprudenciales muy importantes en especial por lo que se refiere a los principios de igualdad, que inclusive ha impuesto al legislador, y también en relación con la libertad de opinión, respecto de la cual rechaza toda censura previa, etcetera.

Esta noble actividad de la Corte Constitucional austriaca ha determinado que el ilustre Hans Kelsen se encuentre orgulloso de su creación, habiendo expresado que la jurisdicción constitucional constituye su hijo más querido.

Finalmente, resulta conveniente hacer referencia a la reciente ley federal que entró en vigor el primero de julio de 1976, y que amplió la competencia tanto de la Corte Constitucional como del Tribunal Administrativo federal, ya que dicho ordenamiento introduce sustanciales reformas que deben influir en la Ley Orgánica de la Corte Constitucional

de 1953, que todavía no han sido incorporadas expresamente, pero que se traducen en el perfeccionamiento del recurso constitucional (Beschwerde), al delimitar las competencias del Tribunal Administrativo y de la Corte Constitucional, que no eran muy precisas, en cuanto a la tutela de los derechos fundamentales de los gobernados.

También se extendió la legitimación activa para solicitar el control abstracto de las disposiciones legislativas (Normenkontrolle), ya que a partir de dicha reforma, pueden acudir ante la Corte Constitucional cuestionando la constitucionalidad de una ley federal o local, además de los titulares de los gobiernos respectivos, también un tercio de los miembros de los parlamentos tanto de la federación como de las entidades federativas, según el caso, lo que debe considerarse como una modificación paralela a la que se estableció el 26 de diciembre de 1974 en la Ley Orgánica del Consejo Constitucional, y que tan buenos resultados ha tenido en el ordenamiento francés, según lo expresado con anterioridad.

### **3.3 ALEMANIA.**

De los sistemas de justicia constitucional inspirados en el sistema austriaco descrito en líneas precedentes, el que ha llegado a un grado más elevado de evolución es el establecido por la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania promulgada el 23 de mayo de 1949, cuyos artículos 93 y 94 introdujeron un Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht), -que por otra parte coexiste con varios tribunales constitucionales provinciales- reglamentado por su ley orgánica de 12 de marzo de 1951, modificada en varias ocasiones.

En cuanto a la protección judicial de los derechos fundamentales, podemos descubrir tres instrumentos que pueden hacerse valer ante el citado Tribunal Constitucional<sup>62</sup>.

En primer término y como ocurre en el modelo austriaco, el Tribunal Constitucional Federal ejercita un control sobre las leyes inconstitucionales (*Normenkontrolle*).

Desde este punto de vista existen dos medios para plantear la inconstitucionalidad de las leyes ante el citado tribunal, la primera de carácter incidental o prejudicial, calificada por la doctrina como control concreto (*konkrete Normenkontrolle*), y el segundo por vía de acción directa conocida también como control abstracto (*abstrakte Normenkontrolle*).

En el primer supuesto, cuando un juez o tribunal estiman que es inconstitucional la ley aplicable al proceso concreto del cual están conociendo, debe suspender el procedimiento y elevar los autos al citado Tribunal Constitucional Federal -*salvo cuando se trate de la contradicción de una ley local con la Constitución provincial, pues entonces debe acudir al tribunal local competente para conocer de materia constitucional*- a fin de que dicho Tribunal, previa la opinión de los tribunales superiores federales, o el supremo de la provincia respectiva -*si se trata en este supuesto de una ley local contraria a una ley federal o a la Constitución Nacional*- y con audiencia de las autoridades legislativas y las partes del proceso en el cual surgió la cuestión, decidida únicamente sobre el problema jurídico de constitucionalidad planteado.

---

<sup>62</sup> Fix-Zamudio, Héctor, Tribunales constitucionales y derechos humanos.

También debe considerarse importante la disposición del inciso a) del propio numeral 100 de la Ley Fundamental, en cuanto establece que en caso de duda de si una regla de derecho internacional público forma parte del derecho federal o de si establece directamente derechos y obligaciones respecto de los gobernados, en los términos del precepto 25 de la propia Ley Suprema<sup>63</sup>, el tribunal de la causa debe someter el problema a la decisión del referido Tribunal Constitucional Federal, lo que resulta importante en relación con la aplicación directa de los convenios que establecen derechos fundamentales, como la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, suscrita por la Republica Federal de Alemania, o los derechos consignados en los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas sobre derechos civiles y políticos; y los económicos, sociales y culturales<sup>64</sup>.

La acción directa de inconstitucionalidad o control abstracto, puede plantearse ante el Tribunal Federal Constitucional por el Gobierno de la Federación o el de una provincia, o por un tercio de los miembros de la Asamblea Federal (*Bundestag*), cuando dichas autoridades estimen que una ley federal o provincial es contraria a la

---

<sup>63</sup> El citado artículo 25 de la ley fundamental alemana, establece: "Las reglas generales de derecho internacional forman parte del derecho federal, tienen supremacía sobre las leyes y hacen nacer directamente derecho y obligaciones para los habitantes del territorio federal.

<sup>64</sup> Por el contrario resultó muy controvertida por la doctrina la resolución pronunciada por la Segunda Sala del referido Tribunal Federal Constitucional el 29 de mayo de 1974, por cinco votos contra tres, en la cual se consideró que las disposiciones legislativas y reglamentaria emitidas por las autoridades de la Comunidad Económica Europea (ahora Unión Europea) podían ser sometidas al control de la constitucionalidad en relación con los derechos fundamentales establecidos por la Ley Fundamental de Bonn.

Constitución Nacional, o la segunda, también a un ordenamiento federal.

En uno u otro caso, la resolución que dicte el Tribunal Federal Constitucional adquiere eficacia general (*erga omnes*) si declara la inconstitucionalidad del ordenamiento combatido -en la materia que examinamos, por infringir las disposiciones que consagran derechos fundamentales-, lo que se traduce en la derogación del mismo ordenamiento en cuanto la decisión es publicada en el periódico oficial<sup>65</sup>.

En principio el fallo de inconstitucionalidad es declarativo y en forma diversa de lo que ocurre en Austria, produce efectos retroactivos (*ex tunc*), pero en la práctica el Tribunal Constitucional ha encontrado la forma de equilibrar esta regla en relación con los efectos ya realizados de la ley inconstitucional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 79

---

<sup>65</sup> El artículo 31 de la Ley sobre el citado Tribunal Constitucional Federal, dispone en su parte conducente: 1) Las decisiones del Tribunal Constitucional Federal obligan a todos los órganos constitucionales de la Federación y de las Provincias, así como a todos los tribunales y autoridades. 2) En los casos de los incisos 6 (dudas o discrepancias de opinión sobre la compatibilidad formal o material del derecho de la Federación o de una provincia); 11 (conformidad de una ley federal o local con la Constitución o de una ley u otro precepto jurídico provincial con el derecho federal); 12 (dudas sobre si una disposición de derecho internacional forma parte del derecho federal y general y genera inmediatamente derechos u obligaciones); y 14 (discrepancia de opiniones sobre la validez actual de una disposición jurídica como derecho federal), del artículo 13 del mismo ordenamiento, el fallo del Tribunal Constitucional Federal tiene fuerza de ley. Esta disposición rige también para los casos del mismo artículo 13, inciso 8º ( en relación con los recursos constitucionales); si el Tribunal Constitucional Federal declara compatible, incompatible o nulifica una ley en relación con la Ley Fundamental o con el derecho federal; esta declaración debe ser publicada en la Gaceta Oficial de la Federación por el Ministerio Federal de Justicia. Lo mismo es aplicable respecto del texto de los fallos en los casos de los incisos 12 y 14 ( ya mencionados). Por su parte, el precepto 78, establece: "Si el Tribunal Federal Constitucional llega a la convicción de que un ordenamiento federal es incompatible con la misma Constitución u otra norma federal, en su resolución debe declarar su nulidad. Si otros preceptos de la misma ley son incompatibles por los

de la Ley Orgánica<sup>66</sup>, al precisar dichos efectos retroactivos en relación con las situaciones jurídicas no consumadas y la revisión de sentencias firmes en materia criminal, así como respecto a la inexecución de los fallos civiles cuando se apoyen en el ordenamiento contrario a la Ley Suprema<sup>67</sup>.

### 3.3.1 LA VERFASSUNGSBESCHWERDE.

El instrumento específico de tutela de los derechos humanos se denomina Verfassungsbeschwerde (queja inconstitucional) y que a falta de una traducción exacta se ha calificado como recurso constitucional.

No obstante que la Verfassungsbeschwerde posee antecedentes inmediatos en instituciones similares establecidas en las Constituciones provinciales del Estado de Baviera de 1919 y 1946; no fue consagrada expresamente en el texto primitivo de la Ley Fundamental de la República Federal promulgada en 1949, ya que primero fue introducida por el legislador federal en los preceptos 90 a 96 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*) de 1951, que hemos mencionado anteriormente.

---

mismos motivos, con la Ley Fundamental u otra ley federal, el Tribunal Constitucional puede declararlos nulos en la misma resolución".

<sup>66</sup> El citado artículo 79, señala"(1). En los términos de las disposiciones de la Ordenanza Procesal Penal, es admisible la revisión de una sentencia penal que se apoya en una norma que hubiese sido declarada nula o incompatible con la Ley Fundamental por el Tribunal Federal Constitucional, en los términos del numeral 78. (2) Salvo lo dispuesto por el artículo 95, inciso 2(sobre el recurso constitucional contra una decisión judicial), permanecen inmutables las resoluciones firmes apoyadas en una norma declarada nula en los términos del artículo 78, pero no es lícita la ejecución de tales resoluciones. Si la ejecución forzosa ha de llevarse a cabo de acuerdo con la Ordenanza Procesal Civil, se aplicará su precepto 767 (es decir en vía de excepción contra el fallo). Se excluyen las reclamaciones por enriquecimiento ilegítimo".

<sup>67</sup> Capelletti, Mauro, El control judicial de la constitucionalidad de las leyes, México, 1972.

Ha sido tan importante la aplicación del propio recurso, que fue elevado al rango constitucional con motivo de la reforma de 29 de enero de 1969, a través de la cual se adicionó el apartado I del artículo 93 de la Ley Suprema, con el inciso 4º a) de acuerdo con el cual, el Tribunal Constitucional Federal esta facultado para decidir sobre los recursos constitucionales que pueden ser intentados por toda persona que pretenda haber sido lesionada por la autoridad pública en uno de sus derechos fundamentales o en algunos de los definidos por los numerales 20, inciso 4; 33, 38, 101,103 y 104 de la propia Ley Fundamental<sup>68</sup>.

Este recurso puede ser interpuesto, según se ha visto, por cualquier afectado (persona física o colectiva) en sus derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, en virtud de actos u omisiones de cualquier autoridad, ya sea administrativa, legislativa o judicial, y también tratándose de la violación de las disposiciones electorales, es decir, cuando se produce un acto de autoridad que infringe el sufragio directo, libre, igual y secreto.

Sin embargo, no todos los derechos subjetivos públicos consagrados constitucionalmente se encuentran tutelados por el recurso constitucional mencionado, sino exclusivamente aquellos calificados como fundamentales (Grundrechte), consignados en un capítulo especial de la Ley Fundamental de Bonn, es decir, los contenidos en los preceptos 1º al 19, a los cuales deben agregarse los

---

<sup>68</sup> Los citados numerales indican los siguientes derechos fundamentales: derecho de resistencia (artículo 20, inciso 4); igualdad de derechos y obligaciones civiles en todas las provincias (precepto 33); derechos electorales ( artículo 38); prohibición de tribunales de excepción y derecho al juez natural ( artículo 101); derecho de audiencia ante los tribunales (artículo 103); formalidades para la restricción de la libertad personal (artículo 104).

que se consideran equiparados a los primeros y que previamente se habían enumerado en el artículo 90, inciso I, de la Ley Orgánica de 1951, como aquellos establecidos en los numerales 33, 3, 101, 103 y 104 de la misma Ley Suprema; pero con posterioridad fueron señalados en el artículo 93 constitucional por la reforma de 29 de enero de 1969, agregándose el derecho establecido por el inciso 6 del numeral 20 de la misma Carta Fundamental<sup>69</sup>.

Por regla general se exige el agotamiento de los recursos ordinarios que procedan contra los actos y resoluciones que se consideren violatorios de los derechos fundamentales, a no ser que el mismo Tribunal Constitucional Federal estime que la impugnación deba admitirse de manera inmediata, es decir sin agotar la vía ordinaria, por considerar que el asunto asume importancia general o que amenaza al recurrente un perjuicio grave e irremediable en el supuesto de que se le remita a la citada vía ordinaria.

El agotamiento de los recursos ordinarios como presupuesto de admisibilidad de la impugnación mencionada, determina que gran parte de los recursos constitucionales se interpongan contra resoluciones judiciales firmes dictadas en única o última instancia por tribunales

---

<sup>69</sup> De acuerdo con lo anterior, se protegen procesalmente a través del recurso constitucional los siguientes derechos fundamentales de la persona humana: libre desenvolvimiento de la personalidad y derecho a la vida y a la integridad corporal; igualdad de los hombres ante la ley; libertad de creencias, conciencia, religión y de opiniones filosóficas; libertad de expresión y de difusión del pensamiento a través de la palabra, por escrito y por imágenes; protección del matrimonio y de la familia, así como el derecho y la obligación de los padres de crear y educar a sus hijos; libertad de asociación, inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas; libertad de residencia en todo el territorio de la federación; libertad de elegir profesión, lugar de trabajo y de formación profesional; inviolabilidad del domicilio; derecho a la propiedad privada y a la herencia; derecho de asilo por persecuciones políticas; derecho de petición; a los cuales deben agregarse los derechos equiparables a los anteriores.

locales o federales, si tomamos en consideración que salvo excepciones, los actos administrativos pueden combatirse ante los tribunales judiciales, ya que existe un Tribunal Administrativo Supremo Federal<sup>70</sup>.

Esta situación nos lleva a considerar que el instrumento que estamos examinando, constituye un recurso en sentido técnico, ya que en su mayor proporción se hace valer contra resoluciones judiciales, aún cuando en forma excepcional pueda presentarse la hipótesis de una acción constitucional, es decir, cuando la impugnación se hace directamente ante el Tribunal Constitucional Federal, ya sea en los casos en que el mismo Tribunal considere que existe interés general o que se puede causar un daño grave o irreparable al promovente, en los supuestos de leyes autoaplicativas o bien de actos contra los cuales las disposiciones respectivas no concedan recursos o impugnaciones ordinarias.

Un aspecto importante es la facultad del Tribunal para dictar providencias precautorias con el objeto de evitar graves perjuicios al promovente con la ejecución del acto o la resolución impugnados, o por cualquier otro motivo trascendente apoyado en razones de interés público, impidiendo de esta manera la consumación de la violación de

---

<sup>70</sup> Ante el Tribunal Administrativo Supremo Federal (*Bundesverwaltungsgericht*), las leyes no se impugnan directamente por los afectados (pues ya se ha visto que la legitimación para acudir al Tribunal Constitucional Federal contra las leyes en abstracto corresponde al Gobierno Federal, al de una provincia, o a un tercio de los miembros de la Cámara Federal) ya que los mismos particulares únicamente pueden combatir los actos concretos de aplicación, a no ser que se trate de leyes que les causen perjuicios con motivo de su entrada en vigor (o sea las que la doctrina y jurisprudencia mexicana califican como ordenamientos autoaplicativos).

los derechos fundamentales, en forma similar a la medida cautelar de la suspensión del acto reclamado en el derecho mexicano.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que hemos venido examinando, regula de manera minuciosa la eficacia de los fallos del propio Tribunal en general y en relación con la tutela de los derechos humanos en particular, ya que, en primer término, de acuerdo con los artículos 31, inciso I y 35, las decisiones del Tribunal Constitucional Federal obligan a todos los órganos constitucionales de la Federación y de las Provincias, así como a todas las autoridades y tribunales, y además, el propio Tribunal puede determinar en su decisión el órgano o funcionario que debe ejecutarla, y en su caso, la forma y modo del cumplimiento en cada situación concreta.

Por lo que se refiere específicamente a las resoluciones del citado Tribunal que consideren fundado el recurso constitucional, éstas deben señalar el precepto de la Ley Fundamental que ha sido violado y la acción u omisión de la autoridad que ha causado la infracción, pudiendo declarar que toda repetición de la medida atacada infringe la propia Ley Fundamental.

Si el acto impugnado es una resolución judicial (que es la hipótesis más frecuente) el Tribunal Constitucional Federal anula dicha resolución, y, en su caso, remite el asunto al organismo judicial competente; pero si la impugnación se dirige contra una ley (autoaplicativa) o el acto o resolución reclamados se apoyan en ordenamiento inconstitucional, el referido Tribunal Constitucional, además de anular el acto de aplicación, cuando existe, declara la inconstitucionalidad del ordenamiento respectivo, en forma general -

*erga omnes*- de acuerdo con los principios de la función de *Normenkontrolle* a que hicimos referencia con anterioridad.

Por todo lo anterior, no resulta extraño que el recurso constitucional hubiese adquirido gran popularidad, independiente de que aproximadamente sólo el uno por ciento de los recursos que se interponen ante el Tribunal Constitucional Federal, se resuelven favorablemente a los promoventes, no obstante no ha disminuido la interposición de los propios recursos constitucionales.

Debe hacerse notar que con independencia del escaso número de resoluciones favorable a los promovente del recurso constitucional, éste ha demostrado su eficacia en varias direcciones, ya que en opinión de la doctrina, en primer lugar, fortalece de manera directa el respeto de los derechos humanos por parte de todas las autoridades, al conocer que sus extralimitaciones pueden ser impugnadas a través del citado recurso, observándose un mayor cuidado de los funcionarios en sus relaciones con los particulares.

Por otra parte, desde el punto de vista objetivo, las resoluciones dictadas en esta clase de impugnaciones, aún cuando no sean propicias a los recurrentes, han servido para fijar y establecer los criterios de interpretación de disposiciones fundamentales relativas a los derechos del hombre, como lo demuestra el estudio de los diversos volúmenes del Repertorio oficial que contiene el catalogo de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal.

Ha sido tal el aumento del número de los recursos constitucionales interpuestos ante el Tribunal Constitucional Federal, que se hizo necesaria la reforma de las disposiciones relativas de la Ley Orgánica del citado Tribunal, de acuerdo con los Decretos de 21 de julio

de 1956, 3 de agosto de 1963 y 21 de diciembre de 1970, para establecer un procedimiento previo de admisión de los recursos respectivos, a cargo de Comisiones integradas por tres magistrados del propio Tribunal -el cual se integra con dos Salas de ocho magistrados cada una-, con la facultad de desestimar *in limine* aquellos recursos que se consideren notoriamente infundados, no planteen problemas constitucionales o cuyo rechazo no produzca perjuicios irreparables a los promoventes.

Este procedimiento previo se ha considerado de gran importancia, pero como ha sido debatido por la doctrina, el principio respectivo se elevó al rango de disposición constitucional, al adicionarse por la reforma de 29 de enero de 1969, el inciso 2 del numeral 94 de la Ley Fundamental, en el sentido de que la ley orgánica respectiva puede exigir como condición previa, el agotamiento de las vías legales ordinarias, y establecer un procedimiento especial de admisión; requisitos que ya se habían establecido previamente por la citada Ley del Tribunal Constitucional; evitándose así cualquier objeción de inconstitucionalidad.

Sin embargo, este procedimiento previo ha ocasionado algunos problemas señalados por la doctrina, la que inclusive sostuvo la conveniencia de establecer un procedimiento similar al *writ of certiorari* ante la Corte Suprema de los Estados Unidos, con el fin de que el Tribunal Constitucional pudiese decidir discrecionalmente sobre los recursos planteados que considerara conveniente conocer, ya que en ocasiones las Comisiones de admisión han sido demasiado rigurosas al rechazar instancias de inconstitucionalidad que consideraban manifiestamente infundadas, y por ello la reforma de 1970 a la ley

orgánica tuvo por objeto atemperar el rigor del procedimiento preliminar de admisión, pero sin abrir la puerta a posibles recursos notoriamente improcedentes o que carezcan de contenido constitucional.

Por otra parte debe hacerse notar que no existe un medio de unificar el criterio de las diversas Comisiones de admisión, que pueden adoptar resoluciones contradictorias sobre los mismos aspectos, según lo señaló el tratadista Hans Rupp, quien fue magistrado del propio Tribunal Constitucional Federal.

El inciso 3º del precepto 90 de la mencionada Ley Orgánica del Tribunal Federal Constitucional dispone que la interposición del recurso constitucional ante el citado Tribunal Federal no afecta el derecho de proponer un recurso de la misma naturaleza ante un tribunal constitucional provincial, de acuerdo con el ordenamiento de éste, lo que tiene importancia, ya que existen varios tribunales especializados en esta materia en casi todas las provincias de la República Federal, pudiendo mencionar los establecidos en Baviera, Renania Palatinado, Hese, Wurtemberg-Hohenzollern, Baden, Baden-Wurtemberg, Brema y Hamburgo.

Esto significa que los afectados por un acto de autoridad de carácter local pueden tener una doble protección si dicho acto no sólo lesiona un derecho fundamental consignado en la Constitución provincial (que puede establecer un catálogo de derechos más amplios o restringido que el de la Ley Fundamental Federal) sino que también implica la infracción de uno o varios de los derechos del hombre consagrado en la Constitución nacional, ya que en ese supuesto, el particular lesionado en su derecho de doble naturaleza (local y federal)

puede acudir ante el Tribunal Constitucional provincial o al Federal, alternativamente o en forma simultanea.

Para la debida comprensión del importante papel que desempeña el Tribunal Federal Constitucional alemán en la protección jurídica de los derechos fundamentales, haremos breve referencia a dos instituciones que han permitido otorgar a la delicada función de justicia constitucional del propio Tribunal, carácter flexible y equilibrado, que le han sido utiles para evitar enfrentamientos con los otros órganos del poder de la República Federal de Alemania, especialmente con el Parlamento y el Gobierno.

### **3.3.2 PUBLICACION DE VOTOS DE DISIDENCIA.**

La primera de dichas instituciones radica en la publicación de votos de disidencia<sup>71</sup> de los magistrados de la minoría, tomando en consideración que el texto original del artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Constitucional, había consagrado el principio predominante en los tribunales europeos, del secreto en la discusión de la sentencia y de sus fundamentos, pero en virtud de una discusión doctrinal muy intensa, se efectuó una reforma a la propia Ley Orgánica, por ley promulgada el 2 de febrero de 1971, adicionando el precepto mencionado con una disposición que autorizó expresamente la publicación de los votos minoritarios, los que tienden a otorgar equilibrio a los fallos del propio tribunal, y que como ha ocurrido en los países angloamericanos en los cuales los votos de disidencia son frecuentes, éstos han servido de base para la evolución de la jurisprudencia.

---

<sup>71</sup> En el derecho mexicano, la figura de los votos de disidencia, recibe el calificativo de votos particulares.

### **3.3.3 INTERPRETACION DE LA CONFORMIDAD CONSTITUCIONAL.**

El instrumento de mayor trascendencia en la justicia constitucional alemana de los últimos años, es el que ha utilizado con frecuencia el propio Tribunal Federal Consitucional, y que le ha permitido evitar las declaraciones expresas de inconstitucionalidad de la disposiciones legales impugnadas, ya sea a través de la impugnación directa o por medio del recurso constitucional, las que implican la nulidad de las propias disposiciones con todas sus graves consecuencias; Prefiriendo, en cambio, la interpretación, que permite armonizar el ordenamiento cuestionado con los propios principios y disposiciones de la Ley Fundamental, y que ha recibido el nombre difícilmente traducible de *verfassungskonforme Auslegung* (interpretación de la conformidad constitucional) y que por las evidentes ventajas que implica, se ha empleado en mayor proporción que el remedio extremo de la anulación.

Este procedimiento de *verfassungskonforme Auslegung* o interpretación de las disposiciones legislativas impugnadas, para adecuarlas a las normas o principios de la Ley Fundamental, puede describirse como la declaración, por parte del órgano de justicia constitucional de la inconstitucionalidad de determinadas interpretaciones posibles de los preceptos cuestionados, lo que equivale a una especie de anulación parcial; o bien, en sentido positivo, en el señalamiento de la interpretación que se considera compatible con la Ley Fundamental, y en ambos supuestos tanto los tribunales como las autoridades administrativas se encuentran obligadas a aplicar el

ordenamiento respectivo de acuerdo con el criterio interpretativo del Tribunal Constitucional, el cual también orienta al organismo legislativo en la expedición de las reformas necesarias para evitar una futura declaración de nulidad.

Este instrumento de interpretación por parte del órgano de justicia constitucional, puede traducirse también, como se ha mencionado en la última parte del párrafo anterior, en la posibilidad de llamar la atención del parlamento federal o de los órganos legislativos provinciales, en su caso, para que subsanen las omisiones en que hubiesen incurrido o tomen las medidas legislativas necesarias para evitar una futura declaración de inconstitucionalidad por el propio Tribunal Federal Constitucional. La primera hipótesis la podemos ilustrar con la resolución del propio Tribunal de 29 de enero de 1969, en cuanto estimó que el legislador no había cumplido con el mandato del Constituyente para impedir la discriminación en contra de los hijos ilegítimos; y el segundo supuesto lo descubrimos en varios fallos del propio Tribunal en los cuales declaro que las disposiciones legislativas cuestionadas debían estimarse conforme a la Ley Fundamental en ese momento, pero que en el futuro podían ser consideradas inconstitucionales si en un plazo razonable el organismo legislativo competente no modificaba o reformaba dichos preceptos impugnados.

Estas advertencias o declaraciones orientadas del Tribunal Federal Constitucional, que además no asumen carácter rígido, sino que otorgan alternativas al legislador, han tenido resultados positivos, ya que los parlamentos correspondientes han expedido de manera oportuna las disposiciones legislativas sugeridas por el Tribunal Federal Constitucional, y por ello es que el procedimiento de interpretación

constitucional de carácter armónico, ha sido considerado por la doctrina como una institución flexible y efectiva.

### **3.3.4 PROCEDIMIENTO DE PERDIDA O SUSPENSION DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Un aspecto novedoso del sistema alemán occidental de justicia constitucional en cuanto a la tutela procesal de los derechos fundamentales, consistente en el procedimiento de pérdida o suspensión de algunos de estos derechos, en el supuesto de que se abuse de su ejercicio, en los términos del numeral 18 de la Constitución Federal<sup>72</sup>, correspondiendo al propio Tribunal Constitucional Federal la declaración respectiva, a través de un procedimiento contradictorio regulado por los preceptos 39 a 42 de la Ley Orgánica del citado Tribunal.

La petición para la pérdida o suspensión de los derechos fundamentales se atribuye a la Asamblea Federal (*Bundestag*) o al Gobierno Federal o al de una Provincia (artículo 36 de la Ley Orgánica), correspondiendo al Tribunal Constitucional Federal, después de oír al demandado, determinar los derechos fundamentales que deben afectarse, con las limitaciones en cuanto a tiempo y forma, siempre que no se menoscaben otros derechos, pudiendo también declarar la pérdida del derecho electoral activo y pasivo y de la capacidad para

---

<sup>72</sup> El artículo 18 de la Ley Fundamental de Bonn dispone: "Pierde los derechos fundamentales de la libertad de opinión, particularmente de la libertad de prensa (artículo 5, inciso 1º); la libertad de enseñanza (artículo 5 inciso 3); la de reunión (artículo 8); la de asociación (artículo 9); el secreto de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones ( artículo 10); así como el derecho de propiedad ( artículo 14) y el de asilo (artículo 14), todo aquel que abuse de los mismos con el objeto de

ocupar cargos públicos, y si se trata de personas jurídicas colectivas, el referido Tribunal puede decretar su disolución.

Se ha establecido, además, un mecanismo para revocar el fallo que declare la pérdida o suspensión de los derechos humanos por tiempo ilimitado o por un plazo mayor de un año, ya que una vez transcurridos dos años de haberse dictado la sentencia, el anterior solicitante o el sentenciado, pueden acudir ante el propio Tribunal Constitucional Federal, para que revoquen total o parcialmente la pérdida o reduzca su duración, y esa petición puede repetirse después de un año a partir de la última decisión del Tribunal.

El procedimiento de pérdida o suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales pudiera parecer contrario, a primera vista, a la protección de los mismos derechos, pero en el fondo puede traducirse en una tutela indirecta, claro que no de los correspondientes al condenado, pero sí respecto de otros gobernados, ya que el abuso del ejercicio de los derechos humanos generalmente se traduce en una invasión de la esfera de la libertad de los demás o de algunos gobernados, y además resulta saludable establecer un equilibrio entre autoridad y libertad, tomando en cuenta, por otra parte, que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regula un conjunto de mecanismos para evitar el menoscabo permanente en el goce de los derechos cuyo abuso se ha declarado.

---

combatir el régimen fundamental de libertad y democracia. La pérdida de la misma serán resueltos por el Tribunal Federal Constitucional.

### 3.4 ITALIA.

La Constitución republicana de Italia, que entró en vigor el 1º de enero de 1948, estableció en sus numerales 134 a 137, una Corte Constitucional, la cual, por razones de carácter político, no pudo funcionar inmediatamente, sino que se integró hasta el año de 1956, habiendo dictado su primera sentencia el 14 de julio de ese mismo año.

Esta Corte Constitucional se inspira también en el modelo austriaco en cuanto a la declaración general de inconstitucionalidad, pero se aparta de éste en la forma de plantear la cuestión de inconstitucionalidad en un precepto concreto.

En efecto, en esta materia el ordenamiento italiano configura dos vías para elevar a la Corte Constitucional la contradicción entre una ley ordinaria y la Carta Fundamental; una que podemos considerar incidental o prejudicial, y la otra por la vía de acción directa.

En el primer caso se trata de la impugnación de las disposiciones de un ordenamiento cuando el problema se plantea de oficio por el juez de la causa, a petición de una de las partes o del Ministerio Público, en un proceso concreto, en los términos de los preceptos 1º de la Ley Constitucional de 9 de febrero de 1948, número 1, y 23 de la Ley de 11 de marzo de 1953, número 87.

En tal virtud, si el juzgador considera que el proceso ordinario sometido a su conocimiento no puede ser resuelto con independencia de la decisión que se de a la cuestión de constitucionalidad, y además, siempre que la propia cuestión no carezca manifiestamente de fundamento, dicta una resolución (ordenanza), remitiendo los autos a la citada Corte Constitucional, de manera, que, el juez ordinario es el único que esta facultado para abrir o cerrar el camino a la cuestión de

constitucionalidad que ha surgido en el proceso concreto respectivo, ya que a él le corresponde exclusivamente decidir sobre la relevancia o procedencia de la propia cuestión.

El otro medio de plantear la inconstitucionalidad de los ordenamientos legales ante la Corte Constitucional es calificado como acción directa de inconstitucionalidad por la doctrina, y se trata de las impugnaciones que pueden intentar el gobierno nacional respecto de una ley regional; o los gobiernos regionales cuando demandan la inconstitucionalidad de una ley nacional o bien de la región.

Tanto en el supuesto de la impugnación por la vía incidental o prejudicial, como cuando se intenta por el gobierno de la República o de las regiones la acción directa de inconstitucionalidad, si la Corte Constitucional estima que existe contradicción entre el ordenamiento combatido y la Carta Fundamental, su resolución asume efectos generales (*erga omnes*), ya que el artículo 136 de la Ley Suprema establece categóricamente: "Cuando la Corte declare la inconstitucionalidad de una disposición legal o de un acto con fuerza de ley, la norma cesara de tener eficacia a partir del día siguiente a la publicación de la decisión.

Sin embargo, debe lamentarse en el sistema italiano la ausencia de un instrumento similar al recurso constitucional de los ordenamientos de Austria, Alemania Occidental y de Suiza, que pudiera promoverse por los afectados directamente ante la Corte Constitucional, con mayor razón si tomamos en cuenta que la citada Carta Constitucional italiana de 1948 contiene una declaración de derechos tanto individuales como de carácter social que debe estimarse como una de las más adelantadas y progresistas de la segunda posguerra.

En tales condiciones, corresponde esencialmente a la mencionada Corte Constitucional a través de su función de control de la constitucionalidad de las leyes, tanto en la vía prejudicial como por medio de la acción directa (*más frecuentemente la primera que la segunda*) tutelar los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, al declarar la inconstitucionalidad, con efectos generales, de aquellos ordenamientos nacionales o regionales que contradigan los citados derechos humanos.

Se ha hecho notar que la Corte Constitucional italiana ha desarrollado una labor extremadamente cautelosa en el campo de la justicia constitucional, no obstante las amplias facultades de la que esta dotada tanto por la Carta Fundamental como por las leyes reglamentarias, y que un sector de la doctrina considera que debiera actuar en forma más decidida en la orientación política del Estado italiano; sin embargo, no puede desconocerse su tarea para definir, así sea en forma paulatina, el alcance de varias disposiciones de la Carta Fundamental que consagran derechos de la persona humana.

En efecto, la Corte Constitucional italiana en los veinte años que lleva de actividad ha dejado sin efecto varias disposiciones y ordenamientos, especialmente los promulgados durante el fascismo y no derogados expresamente por la legislación posterior, que resultan incompatibles con la declaración de derechos contenida en la Carta Suprema de 1948.

En el terreno de la libertad personal, la propia Corte ha depurado varios preceptos del Código de Procedimientos Penales con el fin de otorgar al acusado un adecuado derecho de defensa en los términos del numeral 24 constitucional, inclusive en la etapa de la investigación

previa a la instrucción, y si bien la jurisprudencia de la propia Corte ha sentado los principios esenciales de las garantías procesales del acusado en materia penal con mayor amplitud, no ha dejado tampoco de precisar la situación de las partes en el proceso civil, de acuerdo con el mismo derecho de defensa establecido por el referido precepto 24 constitucional.

Además, la propia Corte Constitucional ha delimitado los derechos fundamentales de los gobernados por lo que se refiere al principio de igualdad consagrado por el artículo 3º de la Carta Fundamental, especialmente por lo que se refiere a la situación jurídica del hombre y la mujer; al derecho al juez natural determinado por el numeral 25 de la misma Constitución republicana; y al derecho de huelga previsto por el precepto 40 de la misma Ley Fundamental.

Podemos considerar que no obstante algunas vacilaciones señaladas por la doctrina, el balance de la labor de la Corte Constitucional italiana en beneficio de la tutela de los derechos humanos ha sido altamente positivo, y lo sería aún más si el ordenamiento constitucional italiano contase con un recurso o acción inconstitucional que pudiesen interponer los particulares lesionados en sus derechos fundamentales, ante la propia Corte Constitucional.

### **3.4.1 LA CORTE DE CASACION Y EL CONSEJO DE ESTADO.**

Por otra parte, la tutela procesal de los derechos humanos no se realiza en Italia únicamente por la Corte Constitucional mencionada, sino también por otros dos organismos, que se crearon desde el siglo anterior por influencia francesa; nos referimos a la Corte de Casación y

al Consejo de Estado, que en sus respectivas esferas protegen a los particulares frente a los actos o resoluciones que menoscaben sus derechos fundamentales, especialmente cuando provienen de autoridades administrativas.

Además, de acuerdo con la tradición italiana, que recoge la Constitución de 1948, existe una división entre intereses legítimos y derechos subjetivos de los administrados, y los primeros en su mayor parte, salvo casos especiales, deben hacerse valer ante los tribunales administrativos y en última instancia, ante el Consejo de Estado, en tanto que la defensa de los derechos subjetivos corresponde esencialmente a las autoridades judiciales, y en último grado, a la Corte de Casación, la que por este motivo posee una mayor intervención en esta materia que la que le corresponde a la Corte de Casación francesa, según lo expresamos anteriormente.

A este respecto podemos señalar que en la prestigiada revista italiana *Giurisprudenza Costituzionale* que aparece desde que inició sus actividades la Corte Constitucional para dar a conocer las sentencias de dicho organismo y los comentarios doctrinales sobre las mismas, publica eventualmente una sección que se refiere a las decisiones de relieve constitucional en la que se hace referencia a las resoluciones de los tribunales ordinarios o administrativos en la que se deciden problemas constitucionales, en la inteligencia de que la mayoría de estas resoluciones han sido pronunciadas por el Pleno de la Corte de Casación.

Esta intervención de la citada Corte de Casación italiana en la tutela de los derechos subjetivos de los administrados, y así sea indirectamente, los de carácter constitucional, ha provocado

razonamientos con la Corte Constitucional, ya que en ocasiones han resuelto ambos organismos problemas similares, particularmente tratándose de derechos humanos, de manera diversa, ya que el tribunal especializado, con un espíritu interpretativo más liberal, se ha enfrentado a un criterio más conservador de la Corte de Casación<sup>73</sup> integrada por jueces profesionales que poseen una preparación tradicional, buscándose actualmente un punto de equilibrio entre estos dos organismos.

Esta situación de conflicto que eventualmente puede presentarse entre la Corte de Casación (*y en menor escala respecto del Consejo de Estado*) y la Corte Constitucional italiana, en relación con la tutela procesal indirecta de los derechos fundamentales, refuerza la lucha de un sector de la doctrina por el establecimiento de un recurso constitucional específico que pudieran utilizar los particulares ante la propia Corte Constitucional para proteger los derechos fundamentales afectados por actos o resolución de cualquier autoridad, ya que la tutela indirecta antes mencionada resulta insuficiente, como lo ha demostrado con gran profundidad el tratadista Mauró Cappelletti.

La doctrina ha destacado la prudencia y el equilibrio con los cuales ha realizado su función de justicia constitucional la Corte italiana, la que ha utilizado también el método interpretativo, para evitar hasta donde sea posible, los graves efectos derivados de una declaración general de inconstitucionalidad, de manera que en varias ocasiones dicho Alto Tribunal ha procurado armonizar las disposiciones legislativas impugnadas con los principios y disposiciones de la Carta

---

<sup>73</sup> Espíritu que ya había demostrado cuando dicha Corte tenía a su cargo la justicia constitucional desde 1948 hasta 1956 en que entró en funciones la Corte Constitucional.

Fundamental, señalando tanto al Parlamento como a los tribunales ordinarios, incluyendo la Corte de Casación<sup>74</sup> la orientación adecuada, tanto para tomar las medidas legislativas convenientes, como para adoptar los criterios interpretativos armonizadores, que impidan la declaración general de inconstitucionalidad, y por tanto, la nulidad de los preceptos cuestionados ante la Corte Constitucional.

---

<sup>74</sup> Corte de Casación que como señalamos anteriormente ha asumido, en ocasiones, opiniones discrepantes.

## **CAPÍTULO 4**

### **UNA SALA CONSTITUCIONAL PARA EL ESTADO DE GUERRERO.**

#### **4.1 JUSTIFICACIÓN.**

La justicia constitucional es la actividad judicial realizada por Tribunales especializados o por tribunales ordinarios, ya sea practicada de manera concentrada o difusa, con el fin de aplicar la constitución.

Para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes y de todo acto público en general e impedir que éstos produzcan efectos, es necesario, que exista una autoridad o un órgano competente y unos procedimientos especiales. Si estos no existen, la superioridad constitucional no pasará de ser una simple afirmación, un principio teórico o un mandamiento ético.

En México el órgano encargado de hacer lo propio es la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Estado de Veracruz el Tribunal Superior de Justicia a través de su Sala Constitucional.

Es interesante hacer notar que, aun cuando en algunas Constituciones de los Estados de México se establece como una de las funciones del Poder Judicial la de vigilar el respeto a la Constitución y leyes locales, no existe un medio de control de la constitucionalidad estatal (con excepción a la tratada en líneas precedentes) y consecuentemente toda violación a este sistema local efectuada por las autoridades locales sólo puede ser enmendada a petición de parte, mediante el juicio de amparo. La excepción es la que tratamos referida a la justicia administrativa local pero no se trata exactamente del tema

de la defensa de la constitucionalidad estatal. En tal virtud, y estimando que el Supremo Tribunal de Justicia de los Estados es el organismo que debe vigilar el respeto y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales locales, sería deseable el establecimiento de un procedimiento para que los ciudadanos pudieran ejercer acción para enmendar cualquier violación constitucional estatal. Esto es lo que se propone en este trabajo, con el fin de que el sistema judicial en el Estado de Guerrero, sea completo y esta acción constitucional pueda ser ejercida por los ciudadanos Guerrerenses.

#### **4.2 LINEAMIENTOS JURÍDICOS DE LA SALA CONSTITUCIONAL.**

Por disposición contenida en el artículo 133 constitucional, todo Juez (el que juzga) debe ajustar su actuación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en el caso de los juzgadores del fuero común, no siempre o difícilmente sucede, como se explica a continuación.

Es importante señalar que existen tribunales de legalidad y tribunales de constitucionalidad.

A manera de bosquejo debo señalar que el Doctor en Derecho Jorge Carpizo, en su libro Nuevos Estudios Constitucionales de los Tribunales constitucionales, menciona: "...su importancia estriba en que son Órganos especializados en la defensa de la Constitución y de los derechos humanos, y examinan si las leyes, actos administrativos o sentencias, están de acuerdo con las disposiciones constitucionales, y

hacen valer en todo caso la supremacía constitucional con respecto a la totalidad del orden jurídico, con lo cual se fortalece todo el sistema jurídico del país y se reafirma que la vida social y política tiene que correr por los cauces normativos, específicamente, los constitucionales. Así mismo, los tribunales constitucionales son la mejor defensa jurídica que se conoce de los derechos humanos..."

En ese tenor los Tribunales de Constitucionalidad, son aquellos facultados por la Constitución para poder hacer un estudio sobre la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de un acto o de una ley, en México los facultados sólo son los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en sala o en pleno, fuera de ello no se admite legalmente que otros tribunales realicen tales funciones, atendiendo al control concentrado de interpretación de las normas, pues el control difuso, no está permitido en México, con la excepción existente en el Estado de Veracruz.

Los tribunales de legalidad, son todos los tribunales del fuero común y del fuero federal (funcionando como juzgados de procesos), ya sean civiles o militares, pues estos tribunales en sus actuaciones sólo aplican la ley ordinaria, es decir se basan en las leyes locales y federales, respectivamente, no obstante de que por mandato constitucional, cuando exista una ley ordinaria que contradiga a la constitución debe dársele preferencia a ésta, en la realidad esto es sólo una utopía, ya que como estos tribunales no pueden juzgar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos o de la ley, sólo se concretan a aplicarlas, y en esa tesitura, jamás van a determinar si la ley que aplican o si el acto impugnado del cual conocen es contrario a

la constitución, lo anterior en razón del control concentrado que ejerce el Poder Judicial de la Federación, por tanto, lo señalado en el artículo 133 constitucional no se puede llevar a cabo mientras exista el monopolio del control de la Constitución.

Una vez hecho lo anterior, considero y soy partidaria, de que en nuestro Estado de Guerrero, y porque no decirlo en todos los Estados, debe de existir en el Poder Judicial una Sala Constitucional, presidida por tres Magistrados, un Secretario General de Acuerdos y por lo menos tres Secretarios de Estudio y Cuenta, en cada una de las ponencias, los actuarios necesarios, además del personal administrativo que el presupuesto permita o que el número de asuntos lo requiera, para que conozcan de todas las violaciones a las leyes, actos o derechos que no se puedan impugnar a través del Juicio de Amparo, en razón de no encontrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 116 de la Ley de Amparo, con excepción de la materia electoral claro está, ya que existe para estos casos el Tribunal Electoral del Estado, el cual de paso, también debería de integrarse al Poder Judicial del Estado.

Así también debe de modificarse o agregarse en el texto de nuestra Constitución Política del Estado de Guerrero, un capítulo de garantías individuales, en donde se eleven a rango constitucional los siguientes derechos: los derechos de los niños, el de los menores infractores, el derecho de las víctimas en materia penal, el derecho de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, los derechos de los discapacitados y ancianos, el derecho de las comunidades indígenas, en materia de garantías sociales podemos citar: elevar a rango constitucional los usos y costumbres en materia electoral y

reglamentarlos ya que actualmente no se encuentran reglamentados, no obstante que el Código Electoral señala que en la interpretación de las normas electorales deben de tomarse en cuenta . Además de que se permita que esta Sala de Control Constitucional Local, conozca de la aplicación de normas Estatales o Municipales, como el bando de Policía y Buen Gobierno, el Reglamento de sesión del Cabildo de un Municipio o la propia Ley Orgánica del Municipio, y por qué no la propia ley Orgánica de la administración pública estatal, entre otras, que sean contraria a la Constitución Local y que de alguna manera no violenten el pacto federal, **y que esta acción no sólo se reserve a particulares, si no también a órganos de gobierno**, ya sea municipal o estatal, siguiendo así el fin último del derecho que es la Justicia, así esta Sala Constitucional conocería no solo de actos de autoridades Municipales y Estatales, sino también de leyes, reglamentos o decretos Municipales o Estatales o acuerdos inconstitucionales que en muchas ocasiones se toman en los cabildos de los Ayuntamientos en donde el particular o los Regidores no estan facultados por la ley para hacer valer algún recurso constitucional, pues solo la Ley Orgánica del Municipio Libre, señala un recurso de reconsideración, que se interpone ante la Secretaría General del Ayuntamiento, y es el propio Ayuntamiento quien resuelve, convirtiéndose así en juez y parte.

En éste tenor señalamos los siguientes lineamientos que deben tomarse en cuenta como eje para la creación de la Sala de control constitucional local.

### **4.3 OBJETIVOS.**

El Objetivo primordial, es la actividad judicial realizada por Tribunales especializados o por tribunales ordinarios, ya sea practicada de manera concentrada o difusa, con el fin de hacer respetar la constitución local y que no sólo sea un texto muerto.

Para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes y de todo acto público en general e impedir que éstos produzcan efectos, es necesario, que exista una autoridad o un órgano competente y unos procedimientos especiales. Si éstos no existen, la superioridad constitucional no pasará de ser una simple afirmación, un principio teórico o un mandamiento ético.

En México, como hemos ya señalado, el órgano encargado de hacer lo propio es la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Estado de Veracruz el Tribunal Superior de Justicia a través de su Sala Constitucional, ¿Por qué en Guerrero no?, pues no hay que perder de vista que un Estado que cuenta con mecanismos jurídicos, logra la paz social y la armonía entre sus habitantes, pues las normas jurídicas contribuyen a ello, así como también las instituciones gubernamentales con las que se cuenta.

Es interesante hacer notar que, aun cuando en algunas Constituciones de las Entidades Federativas, se establece como una de las funciones del Poder Judicial la de vigilar el respeto a la Constitución y leyes locales, no existe un medio de control de la constitucionalidad estatal (con excepción a la tratada en líneas precedentes) y consecuentemente toda violación a este sistema local efectuada por las

autoridades locales sólo puede ser enmendada a petición de parte, mediante el juicio de amparo.

La excepción es la que tratamos referida a la justicia administrativa local pero no se trata exactamente del tema de la defensa de la constitucionalidad estatal. En tal virtud, y estimando que el Supremo Tribunal de Justicia de los Estados es el organismo que debe vigilar el respeto y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales locales, sería deseable el establecimiento de un procedimiento para que los ciudadanos pudieran ejercer acción para enmendar cualquier violación constitucional estatal. Esto es lo que se propone en este trabajo, con el fin de que el sistema judicial en el Estado de Guerrero, sea completo y esta acción constitucional pueda ser ejercida por los ciudadanos Guerrerenses.

#### **4.4 SUSTENTO LEGAL O NATURALEZA JURIDICA.**

La razón de ser de la Sala Constitucional, debe tener su sustento desde luego no sólo en la constitución Local, sino también a nivel federal, para lo cual deberán reformarse o adicionarse, los artículos 103, 107, 116, y 133 Constitucional, éste último deberá precisar claramente que la Sala Constitucional tiene facultad para conocer sobre la Constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos de autoridad o Leyes de carácter Estatal o Municipal, la Ley de Amparo en el artículo 158 (Procedencia del Amparo Directo). 166 (Requisitos de la Demanda de Amparo Directo).

En el Caso de la Constitución Política del Estado de Guerrero, debe reformarse o adicionarse los artículos 83, 88, 89 y por supuesto la

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, así como su reglamento interno, la Ley Orgánica del Municipio Libre, y por último se debe agregar a la constitución local el capítulo correspondiente a las garantías individuales donde se eleven a rango constitucional derechos individuales, que la carta magna no contiene y que ya hemos señalado con anterioridad.

#### **4.5 INTEGRACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL.-**

La Sala Constitucional, debe integrarse con tres Magistrados, un Secretario General de Acuerdos, tres Secretarios de Estudio y Cuenta como mínimo, para cada Magistrado, los Actuarios necesarios, así como el número de empleados administrativos que el presupuesto permita, y por lógica sus resoluciones serán colegiadas, y sólo debe permitirse como medio de impugnación contra éstas, el Amparo Directo, que deben conocer los Tribunales Colegiados de Circuitos

#### **4.6 CARACTERÍSTICAS Y ATRIBUCIONES.**

Las principales características de la Sala Constitucional cuya existencia se propone, en lo referente a su naturaleza jurídica y facultades serían las siguientes:

- a) Se ubicaría dentro del Poder Judicial del Estado, en el entendido que la Sala Constitucional será el Órgano especializado y máxima autoridad en la materia Constitucional, el cual se maneja bajo una sola unidad administrativa,
- b) Se trataría de una Sala que garantizaría la supremacía y control de la constitución local, mediante su interpretación y anulación de leyes o decretos contrarios a ella, proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Guerrero se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente.
- c) Interpretar y aplicar las leyes del fuero común y las federales en jurisdicción concurrente.**
- d) Dictar las medidas procedentes para que la administración de justicia sea pronta, expedita y completa, en lo que toca a su régimen interior, es decir, como sala constitucional.
- e) Conocer del juicio político como órgano de sentencia, a través del recurso constitucional correspondiente, cuando los servidores públicos incurran en actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho;
- f) Conocer del recurso constitucional correspondiente, cuando se interpongan para hacer respetar las garantías individuales que la constitución política del Estado de Guerrero establezca en su apartado correspondiente, claro está una vez reformada, ya que como se ha dicho actualmente no contiene ningún capítulo al respecto.

- g) Determinar y publicar los precedentes obligatorios, sustentados en cinco resoluciones consecutivas en el mismo sentido en la materia, que vinculen a todas las autoridades del Estado y de los Municipios, en los términos que señale la ley;
- h) Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley, salvo en el caso de que se trate de un procedimiento de orden público, el cual deberá resolverse a la mayor brevedad posible.
- i) Los Magistrados de la Sala Constitucional, no podrán ser recusados, pero podrán excusarse cuando se encuentre en los supuestos en que están los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en ese caso, y por esa única vez se solicitará al pleno del Tribunal Superior de Justicia que designe a un Magistrado numerario o supernumerario que integre la Sala Constitucional.
- j) Y las demás atribuciones que le señale la constitución y las Leyes Ordinarias respectivas.

#### **4.7 RESOLUCIONES.**

Las resoluciones que dicte la Sala Constitucional Local, se resolverán por mayoría o unanimidad de votos.

Los anteriores lineamientos, sólo son un parte aguas, con los que en un futuro, los Legisladores, los procuradores, los administradores de justicia y la sociedad en su conjunto, pondrán interés en la creación de una Sala de control Constitucional local, pues su existencia en los Estados se justifica, ya que contribuye a que el federalismo se fortalezca y se haga realidad el estado de derecho que todos los gobernantes usan de bandera ante los gobernados.

Si hoy en día nos encontramos inmerso en un mundo de cambios vertiginosos tanto en lo político como en lo económico, en lo social, en lo cultural, porque no en lo jurídico, pues el derecho debe ir a la par con los cambios que sufre la sociedad, y no ser sólo un derecho vigente, sino también un derecho positivo.

Algunas de las mayores preocupaciones se encuadran precisamente en el derecho constitucional, como es el caso del fortalecimiento verdadero del federalismo, de los poderes de los estados, de las garantías constitucionales de los ciudadanos, de las instituciones de gobierno que nos imparten justicia.

Espero que el presente trabajo sirva como un aliento o quizás como una iniciativa, que el día de mañana se perfeccione en bien de la sociedad Guerrerense.

No debemos olvidar, que el estudio de las instituciones y de la sociedad misma, debe ser incansable, y por la característica de ser dinámica el derecho debe ir a la par, pues una sociedad sin instituciones de derecho bien cimentada, es una sociedad sin progreso.

#### **4.8 CONCLUSIÓN.**

El avance en todo sistema de justicia, siempre es provechoso para la sociedad, por ello las nuevas generaciones de profesionistas en la materia, los colegios, los Tribunales la misma sociedad, deben pensar y proponer diversas reformas a nuestro ordenamiento jurídico, como la suscrita lo hace hoy, no se puede concluir en un tema novedoso, porque creo que en este trabajo, no puedo terminar una idea o un anhelo, lo que un día pueda ser realidad, concluir, significa terminar, y en este caso sólo sentamos las primeras bases del conocimiento o de la reforma constitucional para la creación de la Sala Constitucional que se propone.

Sin embargo, sí quiero dejar claro en este intento de conclusión y de trabajo, que en la manera de que volteemos los ojos a nuestro estado, a nuestra cultura y particularmente nuestro derecho, lo podemos hacer más eficaz a favor de los ciudadanos guerrerense, creo que toda persona si tiene una idea la realiza a favor de tener una superación, no solo personal sino de colectividad lo que sin duda alguna debe de tener furto y resultado a favor de un estado de derecho debidamente cimentado hacia una cultura de la legalidad.

Pues el abogado, como lo dice el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su libro "El Jurista y el simulador del Derecho", el Abogado, debe ser garante de la sociedad y además cultor del derecho. Lo que hoy hicimos y proponemos, responde precisamente a ese espíritu de garante y cultor del derecho.

Que importante para los mexicanos , es fortalecer el federalismo, no sólo porque es uno de los principios en que está inspirada nuestra Carta Magna, sino que de esa manera los estados se autogobiernan, y

se hace realidad, lo que por año se han denominado "Estados Libres y Soberanos".

Lo que en este trabajo modesto de tesis se propone, es precisamente contribuir a una reforma legislativa, y que los ciudadanos no vivan en una incertidumbre, sino que lo hagan en una plena confianza de estado de derecho.

Como lo he manifestado me es difícil concluir, pero sólo quiero decir que en la manera de que existan instrumentos jurídicos reales y que haya formas de como hacerlos valer a favor de los gobernados, de esta manera avanzaremos a un estado, republicano, democrático y representativo, pero sobre todo hacia la justicia tan esperada.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARAGON REYES, Manuel, La Justicia Constitucional en el siglo XX. Balance y perspectivas en el umbral del siglo XXI, La Ciencia del Derecho Durante el Siglo XX, IIJ, México, 1998.
- CHAVEZ CASTILLO, Raúl, Juicio de Amparo, Harla, México, 1994.
- CORZO SOSA, Edgar, La Justicia Constitucional Mexicana a fin de siglo, La Ciencia del Derecho Durante el Siglo XX, IIJ, México, 1998.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, La Constitución y su Defensa, La Constitución y su Defensa, UNAM, primera edición, México, 1984.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1994.
- GONZALEZ RODAS, Adolfo, La Corte de Constitucionalidad, Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica, UNAM, México, 1992.

- GRANT, J.A.C, El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de las leyes, Una contribución de las Américas a la Ciencia Política, UNAM, México, 1963.
- KELSEN, Hans, La Garantía Jurisdiccional de la Constitución, Trad. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, UNAM/IJJ, México, 1974.
- PALACIOS, J. Ramon, La Suprema Corte y las Leyes Inconstitucionales, Ediciones Botas-México, México, 1962.
- V. CASTRO, Juventino, Hacia el amparo evolucionado, quinta edición, Porrúa, México, 1997.