



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO.
FACULTAD DE DERECHO.
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO.**

**La consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la
Nación, como el árbitro de la transición democrática
mexicana.**

Tesis que para obtener el grado de Doctor en Derecho presenta

Roberto Avila Ornelas.

Asesor: Ministro Juan Silva Meza.





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A Clau.

A Jorge Antonio.

A Carlos Alejandro.

A Diana Paola.

Por ser la parte más bella de mi vida y por iluminar con su amor y sus risas cada rincón de mi alma. Este libro tiene en cada línea una sonrisa de ustedes. Los amo.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de muchas personas, a todas ellas les agradezco su amable participación en el logro de esta meta, pero muy en especial a las siguientes:

A mis padres, de quienes recibí no sólo la vida, sino un limpio nombre y la enseñanza de ser un hombre de bien, todo ello envuelto en un enorme cariño.

Al Ministro Juan Silva Meza, por la oportunidad de emprender esta aventura, sus consejos y su impulso.

Al doctor Héctor Fix-Zamudio, por sus invaluable consejos, y por su incansable actitud de ser, en toda la extensión de la palabra, un Mestro.

Al doctor Gustavo Malo Camacho, en donde quiera que se encuentre, porque en gran medida él fue responsable de mi inclinación por la vida académica.

A mis profesores del curso propedéutico del programa del doctorado, Leticia Bonifaz Alfonso, Leoncio Lara Sáenz y Juan Antonio Cruz Parceró, por ser el impulso inicial de este viaje.

A mis tutores, Leonel Armenta López, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Sergio Márquez Rábago, no sólo por su orientación y su tiempo, sino, lo que para mí es más valioso, por su amistad.

A la doctora Elvia Arcelia Quintana Adriano por su generosa hospitalidad en la División de Estudios de Posgrado de nuestra querida Facultad de Derecho.

A la doctora Edwina Almada Flores y a la maestra Rosalinda de León Zamora, por todas las amabilidades y atenciones que me dispensaron.

A mis compañeros de doctorado, Verónica Ávalos, Miguel Bonilla, Héctor García, Mara Gómez, Jorge Ordoñez y muy especialmente a Karina López Portillo, porque no sólo fueron una grata compañía sino una muy útil visión alterna.

A mis amigos de la Suprema Corte de Justicia, Claudia Alatorre, Carlos Castaños, Tania Herrera-Moro, Etienne Luquet, Ingrid Novoa, Carlos Pérez, Rodrigo de la Peza, Francisco Tortolero y Carla Trujillo, por su apoyo e interés.

Al doctor José Manuel Rodríguez, excelente amigo y mejor persona, cuyas ideas siempre fueron de utilidad. Gracias *Español*.

Finalmente, pero antes que a nadie, a mi familia.

A mi esposa Clau.

Por tu paciente revisión de los originales, tus opiniones al respecto y tu tolerancia para mis diferendos.

Te amo.

A mis hijos, Jorge Antonio, Carlos Alejandro y Diana Paola.

Por entender los recortes a mi tiempo que, en su perjuicio, este trabajo implicaba, y por impulsarme todos los días con sus caritas sonrientes, a llegar hasta el fin.

Los quiero.

La consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el árbitro de la transición democrática mexicana.

Índice.	III
Introducción.	VII
1.- La transición democrática en México.	1
1.1.- Democracia y transición democrática.	2
1.1.1.- Democracia.	3
1.1.2.- Transición democrática.	10
1.2.- El sistema político del México posrevolucionario.	15
1.2.1.- Formación del sistema.	17
1.2.2.- Entramado jurídico y político.	23
1.2.3.- Relación del Poder Ejecutivo con otros actores políticos.	28
1.3.- La transición del sistema político mexicano.	44
1.3.1.- Antecedentes históricos.	44
1.3.2.- El movimiento estudiantil de 1968.	55
1.3.3.- Movimientos armados.	59
1.3.4.- La reforma política de 1977.	65
1.3.5.- La <i>Corriente Democrática</i> del PRI y la elección presidencial de 1988.	68
1.4.- Papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la evolución del sistema político.	73
2.- El control y la interpretación constitucionales como instrumentos democráticos.	107
2.1.1.- Control constitucional.	108
2.1.2.- Noción de control constitucional.	109

2.1.3.- Fundamento teórico y filosófico del control constitucional.	113
2.1.4.- Sistemas de control constitucional.	124
2.2.- La interpretación constitucional.	131
2.2.1- Clases de interpretación constitucional.	143
2.2.1.1.- Interpretación legislativa.	144
2.2.1.2.- Interpretación administrativa.	149
2.2.1.3.- Interpretación judicial.	150
2.2.1.4.- Interpretación doctrinal.	154
2.3.- Justicia constitucional y su legitimidad.	155
3.- La evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de tribunal supremo a tribunal constitucional.	165
3.1.- Los tribunales constitucionales.	166
3.2.- Transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tribunal constitucional.	174
3.2.1.- Reforma constitucional de 1987.	175
3.2.2.- Reforma constitucional de 1994.	183
3.2.3.- Reforma constitucional de 1996.	203
3.2.4.- Reforma constitucional de 1999.	207
3.2.5.- Reforma constitucional de 2006.	216
3.3.- El nuevo rostro material de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	220
4.- Instrumentos de control constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	225
4.1.- Juicio de amparo.	228
4.2.- Controversia constitucional.	259
4.3.- Acción de inconstitucionalidad.	279
4.4.- Facultad de investigación de hechos que constituyan graves violaciones a las garantías individuales.	291

5.- Agenda pendiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	301
5.1.- Facultad de iniciativa en el procedimiento legislativo.	302
5.2.- Revisión de reformas constitucionales.	305
5.3.- Revisión previa de instrumentos internacionales.	314
5.4.- Control de convencionalidad.	318
5.5.- Nuevo esquema del juicio de amparo.	322
Conclusiones.	349
Bibliografía.	365

Introducción.

Las transiciones a la democracia no tienen un solo motor, sino que son el resultado de múltiples impulsos que provienen tanto del interior como del exterior de los entramados institucionales de los Estados en que se operan, y en lo que hace al aspecto del ordenamiento jurídico de muchos países que se han operado cambios de régimen, de uno autoritario a uno democrático, los tribunales se han convertido en los árbitros imparciales de los conflictos políticos fundamentalmente a través de la aplicación y la interpretación de la constitución, con lo que le han dado certeza jurídica a dichos fenómenos transformadores.

En nuestra particular transición democrática es un fenómeno inacabado, en la medida en que si bien se han dejado atrás la mayoría de los rasgos del viejo sistema presidencialista autoritario, aún no se logran construir las nuevas instituciones democráticas ni consolidar las que ya han cobrado vida; y en ella han sido muchos los sectores que, consciente o inconscientemente, se han sumado a tal esfuerzo; uno de ellos es el Poder Judicial de la Federación en general y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en particular que, tocada por diversas reformas que la han modificado sensiblemente, se ha ido transformando en un tribunal constitucional a la par que ha sido parte privilegiada de esa historia que se está escribiendo en México.

Así, el presente trabajo, pretende hacer un acercamiento al hecho de que nuestra Suprema Corte, a través del sistema de justicia constitucional que le ha dotado el Poder Reformador de la Constitución, se ha ido convirtiendo en el árbitro jurídico de muchos de los conflictos políticos nacionales, y con ello en uno de los goznes importantes de la transición democrática mexicana.

Es evidente que la realidad mexicana pasa por una etapa de transformaciones caracterizada por una gran complejidad social que ha conducido a una multiplicidad de cambios y redefiniciones sociales, económicas, culturales y, desde luego políticas; lo que ha llevado a una nueva concepción del ejercicio del poder y a un replanteamiento normativo de todo el tejido estatal que, entre otros efectos, ha generado que los conflictos políticos empiecen a solucionarse a través de la vía jurisdiccional, atendiendo a principios de constitucionalidad y legalidad, lo que se traduce en certeza jurídica.

Y en la medida en que mediante el pluralismo democrático se han ido eliminando las bases políticas y jurídicas del viejo sistema presidencialista autoritario y vertical, y que los actores políticos no logran superar la vía de la confrontación para zanjar sus diferencias, se recurre con mayor asiduidad al derecho como uno de los reductos de protección y certeza; por ello la Suprema Corte, merced a la ampliación de sus facultades para dirimir conflictos entre poderes y niveles de gobierno, se ha insertado de lleno en el escenario político, como un poder con tal naturaleza, con lo que se ha convertido en uno

de los factores de construcción de una nueva institucionalidad democrática, en tanto que, siguiendo el método y el razonamiento jurídico, resuelve conflictos políticos, evitando que los poderes de las mayorías se impongan a las minorías por la sola fuerza de las cifras, y asumiendo una función legitimadora de las funciones de los poderes públicos; con ello, la línea fronteriza entre lo jurídico y lo político se ha ido haciendo cada vez más tenue, al grado de que, hoy por hoy, nadie puede negar el peso político y la trascendencia social de nuestro máximo tribunal.

En consecuencia los sistemas de solución de conflictos de naturaleza política, paulatinamente se han ido sustituyendo por sistemas contenciosos de índole jurisdiccional, con lo que los circuitos jurídicos se han convertido en parte fundamental de la transición democrática, lo que ha derivado en el hecho de que el Poder Judicial en general, y la Suprema Corte en particular adquiera una relevancia en la dinámica del Estado mexicano, antes impensable.

Es pertinente recordar que en nuestro país, al consolidarse jurídicamente la revolución con la Constitución de 1917, en el terreno político se dieron una serie de enfrentamientos entre las diversas facciones del movimiento armado, por lo que fue necesario instrumentar un mecanismo para dirimir las diferencias por una vía distinta de la armada, lo que generó el sistema que imperó en México por más de setenta años, en el que los conflictos políticos se resolvían por un ente político y de acuerdo a criterios de oportunidad política;

sistema que, independientemente de sus bondades, se tradujo en abuso del ejercicio del poder y por lo tanto en opresión gubernamental, con los consecuentes costos democráticos para la sociedad.

Lo anterior se ha tratado de contrarrestar a través de la justicia constitucional, debido a que ésta tiene una doble finalidad; por una parte, preserva el orden constitucional, y por la otra, desarrolla los contenidos de la norma fundamental para, de esa forma, controlar el ejercicio del poder.

Así, nuestro trabajo debe partir, en su primer capítulo, de un repaso de los elementos y fines de la democracia y la transición democrática en general, partiendo de su conceptualización etimológica para llegar a algunas definiciones teóricas respecto del primer elemento; y en lo que hace a la figura de la transición democrática, se tratará de delimitar las condicionantes y las razones de tal fenómeno, con lo cual se pretende establecer un marco teórico que nos permita hacer la verificación dogmática de lo que se ha dado en llamar la transición democrática mexicana.

Para ello, se analizarán los rasgos fundamentales del sistema político que se instaló en nuestro país a partir de 1928, haciendo una breve reseña de sus antecedentes histórico-políticos, acercándonos tanto al entramado jurídico como al político del sistema en cuestión.

Posteriormente se referirá la paulatina desarticulación sistémica del esquema en estudio, reseñando algunos eventos que pusieron las bases para que ello sucediera. Para tal efecto, sostenemos que la larga crisis del sistema mexicano inició con el movimiento estudiantil de 1968, empero necesariamente debe hacerse referencia a algunos eventos ocurridos con anterioridad, en tanto que importaron diferentes etapas críticas.

Sentado lo anterior, se analizará el ya citado movimiento estudiantil, la influencia de los grupos armados que operaron en México durante los años sesenta y setenta del siglo pasado, la reforma política de 1977 y la escisión del partido oficial de 1988, y la manera en que todo ello impactó en la transformación de la conciencia de la sociedad en su tránsito a un nuevo estadio, que culminó con la alternancia en el poder en 2000.

Finalmente, en el capítulo primero, se analizará el peso que la evolución política ya referida tuvo en el aspecto jurídico, verificando el papel que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desempeñado en dicho fenómeno, a través del análisis de la actuación del máximo tribunal en asuntos con relevancia política.

Posteriormente, en el capítulo segundo, hemos de analizar lo relativo al control y la interpretación constitucional, tarea fundamental de nuestro máximo tribunal, pero en su perspectiva de instrumentos democráticos, dado que el presente trabajo pretende calificar a la

Corte con la categoría de árbitro de transición a la democracia y de la normalidad democrática misma.

Así, se hará referencia a la noción de control constitucional partiendo de su fundamento teórico y filosófico, tarea en la que serán fundamentales las ideas de Hans Kelsen; debiéndose además vincular el concepto en referencia con los principios de soberanía popular, supremacía constitucional y división de poderes, que armonizan la idea de un Estado *constitucionalizado*.

Posteriormente, haremos un acercamiento a los distintos tipos de sistemas de control constitucional, para de ahí pasar al estudio de las diversas clases de interpretación constitucional, partiendo de la idea de que la complejidad de los diferendos, sobre todo de entidad política, que ahora debe dirimirse con base en el texto de la ley suprema, son de tal forma complicados, que la vieja interpretación letrística o gramatical resulta insuficiente para dar respuestas satisfactorias.

En seguida abordaremos lo relativo a la justicia constitucional haciendo énfasis en el estudio de los modelos existentes, para de ahí, acercarnos a la nueva disciplina adjetiva del derecho procesal constitucional que el fenómeno de la jurisdicción constitucional ha ido construyendo; para a continuación, hacer referencia a la noción de control constitucional, planteando para ello sus bases doctrinales, e intentar un acercamiento a los diversos sistemas de control de la

regularidad constitucional que existen, y acto seguido estudiar el marco jurídico mexicano relativo que fundamenta nuestro particular sistema de control constitucional, haciendo énfasis en sus grandes principios, el de soberanía popular, el de supremacía constitucional y el división de poderes, para de ahí pasar a estudiar los tribunales constitucionales, su concepto, sus características, sus funciones y los tipos que existen.

Posteriormente haremos referencia a la transformación operada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación para convertirla en un tribunal constitucional, para lo cual analizaremos las reformas a la Constitución de 1987, 1994, 1996, 1999 y 2006, en tanto que las mismas han buscado obtener el equilibrio entre la legitimidad mayoritaria del poder público y la legalidad de su ejercicio.

Después haremos referencia a los instrumentos de control de regularidad constitucional que nuestra norma fundamental reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad de investigación de hechos que constituyan graves violaciones a las garantías individuales.

En cada uno de los casos, se tratará de guardar un equilibrio entre el discurso legal, el doctrinal y el jurisprudencial, para de esa manera buscar dar la idea más amplia posible respecto de cada instrumento de control.

Finalmente, y toda vez que el diseño institucional es parte total para el buen funcionamiento de nuestro máximo tribunal, que a su vez es uno de los engranes principales de la transición, haremos, una referencia a lo que en nuestra percepción debe ser el futuro de la justicia constitucional impartida por el máximo tribunal, como parte del sistema de control que busca el equilibrio entre los poderes públicos, dada la nueva relación que se está presentando entre los mismos, a través de los cuales se manifiesta la soberanía popular.

Consecuentemente, plantearemos lo que, a nuestro juicio, constituye la agenda pendiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de consolidarse como el tribunal constitucional que sea capaz de arbitrar los conflictos políticos que la transición democrática, y la democracia misma, habrán de plantear.

1.- La transición democrática en México.

Sumario.

1.- La transición democrática en México. 1.1.- Democracia y transición democrática. 1.1.1.- Democracia. 1.1.2.- Transición democrática. 1.2.- El sistema político del México posrevolucionario. 1.2.1.- Formación del sistema. 1.2.2.- Entramado jurídico y político. 1.2.3.- Relación del Poder Ejecutivo con otros actores políticos. 1.3.- La transición del sistema político mexicano. 1.3.1.- Antecedentes históricos. 1.3.2.- El movimiento estudiantil de 1968. 1.3.3.- Movimientos armados. 1.3.4.- La reforma política de 1977. 1.3.5.- La *Corriente Democrática* del PRI y la elección presidencial de 1988. 1.4.- Papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la evolución del sistema político.

1.- La transición democrática en México.

Dado que el presente trabajo versa sobre el papel que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está jugando en la transición de un régimen autoritario hacia uno que se pretende democrático, estimamos que, en primer término, debe hacerse un acercamiento a los conceptos de *democracia* y *transición democrática*, para con posterioridad, señalar brevemente cómo se formó el sistema aludido, cuál era el entramado que le permitía funcionar, y de qué manera se relacionaba con los distintos actores que conformaban al sistema mismo.

Enseguida debe estudiarse cuáles fueron las causas que surgieron durante dicha etapa de crisis sistémica, que generaron la

paulatina transformación del sistema hasta su mutación con el inicio de la etapa de transición en 2000.

Posteriormente debe hacerse un acercamiento al papel que el máximo tribunal desempeñó en la evolución del sistema político, para lo cual se analizará exclusivamente la forma en que resolvió algunos asuntos que tuvieron relevancia política, tanto durante los años de auge del presidencialismo a ultranza, como durante los años de crisis del sistema, que llevarían a su transformación en lo que pretende llegar a ser un régimen democrático.

Para tal efecto, se estudiará el desempeño de la Corte a través de las diferentes administraciones del Ejecutivo, en virtud de que, en buena medida la historia contemporánea mexicana, en sus diversos ámbitos, se explica en razón de los diversos personajes que han ocupado la Presidencia de la República.

1.1.- Democracia y transición democrática.

Como ya señalamos, si pretendemos analizar el proceso de transformación del sistema político mexicano, de uno autoritario a uno con mayores libertades, es decir en transición; previo a ello, y sin pretender hacerse un tratado de ciencia política, debe señalarse lo que se entiende por democracia y por transición democrática, pues estos son los presupuestos necesarios para poder verificar si el fenómeno

mexicano puede o no ser calificado como una transición a la democracia.

1.1.1.- Democracia.

En cuanto al concepto *democracia*, tenemos que en términos estrictamente etimológicos, el problema de desentrañar su sentido se resuelve con suma facilidad señalándose que el vocablo viene de las palabras griegas *δῆμος* –demos– (pueblo) y *κρᾶσος* –cratos– (poder), es decir poder del pueblo.

El origen etimológico es tan obvio que no representa motivo de discusión; empero, poco nos dice del verdadero significado de la palabra, ya que el definir qué es la democracia es una cuestión mucho más complicada dado que, por una parte, la democracia tal como la conocemos, adquiere forma después de la segunda guerra mundial; y por la otra, dicha categoría tiene una carga política, jurídica y social; es decir, según propone Giovanni Sartori, el término implica una entidad política, así como una forma de Estado y de Gobierno¹, lo que nos lleva al terreno de la legitimidad del poder político y los medios de controlarlo, o lo que es lo mismo, a la existencia de un Estado de derecho, en el que la existencia de una Constitución se torna

¹ Cfr. Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Primera edición. Tercera reimpresión. México. Taurus. 2003. p. 23.

fundamental, puesto que no hay posibilidad de realización democrática sin norma fundamental, según tesis de Salvador Nava Gomar².

Pese a ello, la conceptualización etimológica, tiene su utilidad en tanto que nos permite caracterizar el contenido de la democracia como un poder ascendente que parte de los individuos, titulares de los derechos políticos, hasta llegar al último momento de la decisión política, según lo define Pedro Salazar Ugarte³.

Carlos Elizondo Mayer-Serra, señala que la democracia es un régimen donde existe un conjunto básico de libertades políticas y donde el partido en el poder puede perder las elecciones, y cuando así sucede nada puede hacer para evitarlo⁴.

Michelangelo Bovero nos dice que la democracia es una técnica para llegar a decisiones colectivas, escogida sobre un criterio no instrumental, el valor de igualdad pública en el que todos deben contar y ser contados⁵.

² Cfr. Nava Gomar, Salvador O. "Tribunales constitucionales y democracia", *Décimo aniversario de la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. p. 6.

³ Cfr. Salazar Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Primera edición. México. Fondo de Cultura Económica; Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006. p. 124.

⁴ Cfr. Elizondo Mayer-Serra, Carlos. "Presidencialismo sin poderes metaconstitucionales. Retos y dilemas", en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 5*. Primera edición. México. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. 2002. p. 105.

⁵ Cfr. Bovero, Michelangelo. "La izquierda, la derecha, la democracia", *Nexos*. México. Año 28. Volumen XXVIII. Número 348. Diciembre de 2006. p. 31.

Dieter Nohlen, por su parte afirma que la democracia se funda en dos componentes la participación (elección) y la oposición (pluralismo), y que supone una competencia libre y pluralista de partidos políticos y la celebración de elecciones universales y libres para ocupar mandatos y funciones públicas⁶, lo que implica necesariamente la representatividad de la democracia o, dicho en otras palabras, que la democracia moderna es eminentemente representativa.

Lo anterior, apunta Salazar Ugarte, deriva del hecho de que la mayoría de las decisiones políticas se adoptan a través de representantes electos con esa finalidad, pero no a modo de delegados que actúan a nombre de intereses particulares, sino de fiduciarios que trabajan en pro de intereses generales⁷, lo cual nos permite apuntar otro de los elementos estructurales de la democracia moderna, la pluralidad, tanto de intereses como de opiniones.

Es decir que la idea de democracia, implica el diseño de un sistema para dotar de autoridad a la voluntad pública, según la tesis de Philip Pettit⁸; de ahí que deba existir una cultura política en la que la actitud de la población y de los diferentes sectores sociales sea eminentemente democrática, aunada a un entramado institucional

⁶ Cfr Nohlen, Dieter. *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*. Instituto Federal Electoral. www.ife.org.mx.

⁷ Cfr. Salazar... *La democracia...* Op. cit. pp. 129-130.

⁸ Cfr. Pettit, Philip. "Democracia y evaluaciones compartidas". *Isonomía*. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Número 23. Octubre de 2005. p. 51.

democrático funcional, es decir que permita y procure la alternancia, de personas y proyectos, en el poder, a partir del principio, enunciado por Salazar Ugarte, de que el sufragio universal sea efectivamente reconocido y garantizado⁹, y que permita igualmente, lo que Pettit denomina la evaluación pública compartida, para lo cual no sólo deben existir instituciones electorales, sino también entidades que permitan a los individuos someter a crítica las políticas gubernamentales¹⁰.

José de Jesús Covarrubias, señala que la democracia implica la regulación de las cuestiones siguientes: los actores políticos, el proceso electoral, la lucha por el poder dentro del marco jurídico, la equidad entre los actores políticos, los derechos, prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos en el ámbito electoral, los sistemas de declaración de validez de las elecciones, el establecimiento de los mecanismos de impugnación electoral y la legalidad y legitimidad del proceso electoral¹¹.

Por su parte Máximo Gámiz Parral, establece los siguientes elementos de la democracia:

Regla de mayoría.- Regla que consiste en que ante varias opciones, se recoge el sentir o la decisión que haya recibido la

⁹ Cfr. Salazar... *La democracia...* Op. cit. p. 127.

¹⁰ Cfr. Pettit... "Democracia..." Op. cit. p. 55.

¹¹ Cfr. Covarrubias Dueñas, José de Jesús. "La democracia como proceso social", *Elecciones y transición democrática en México*. Primera edición. Guadalajara. Universidad de Guadalajara; Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas. 2000. pp. 132-133.

aceptación de la mayoría, estableciéndose una obligatoriedad para que los que asumieron las posiciones minoritarias acepten y se allanen a la decisión mayoritaria.

Partidos políticos.- Son organizaciones durables que manifiestan su voluntad deliberada de buscar el apoyo popular para ejercer directamente el poder.

Elecciones.- Constituyen la manera de desentrañar la voluntad popular y la toma de una decisión general.

Ciudadanía y nacionalidad.- La nacionalidad es una cualidad de pertenencia a un país o a un Estado, en tanto que la ciudadanía es un concepto que significa las peculiaridades o características que el habitante de un país o de un Estado debe poseer para ser considerado con derecho a elegir o ser elegido, es decir para participar en la integración de la voluntad popular en la toma de decisión; es por lo tanto un elemento indispensable para la democracia¹².

A manera de resumen, podemos citar a Salazar Ugarte, que propone los siguientes *principios universales de la democracia*:

¹² Cfr. Gámiz Parral, Máximo N. “En pos de la democracia”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 5*. Primera edición. México. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. 2002. pp. 277-283.

“a) Todos los ciudadanos mayores de edad sin distinción de raza, religión, condición económica o sexo deben gozar de derechos (cada uno debe gozar del derecho a expresar su opinión o escoger a quien la exprese por él); b) el voto de los ciudadanos debe tener un peso igual; c) todos los titulares de derechos políticos deben ser libres de votar siguiendo sus propias opiniones, las cuales deben formarse lo más libremente posible, es decir, en una competencia libre entre grupos políticos organizados en competencia recíproca; d) los ciudadanos también deben ser libres en el sentido de que deben estar en condiciones de escoger entre soluciones diferentes, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos; e) tanto para la elección como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de mayoría numérica; f) ninguna decisión adoptada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en particular el derecho a convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones”¹³.

Sin embargo, la democracia no se circunscribe en exclusiva a lo electoral, ya que, como expone José de Jesús Orozco Henríquez, ésta es un tipo de régimen político que involucra no sólo formas específicas de cómo acceder al poder, sino también de cómo ejercerlo¹⁴, de ahí que además de ofrecer reglas electorales transparentes y eficaces para la expresión de la voluntad de la mayoría, debe contar con mecanismos e instrumentos efectivos, y accesibles, destinados a defensa de las garantías de los individuos y de las minorías, según señala Alberto Begné¹⁵.

¹³ Cfr. Salazar... *La democracia...* Op. cit. p. 137.

¹⁴ Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 y el nuevo orden constitucional*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n. p. 13.

¹⁵ Cfr. Begné Guerra, Alberto. *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*. SNE. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2003. Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral. Número 3. p. 8.

De ahí que sea atinada la afirmación de Héctor Fix-Zamudio, en el sentido de que la democracia contemporánea es de carácter complejo, debido a que las comunidades actuales están constituidas por diversos grupos sociales con intereses muy disímolos, por lo que ya no debe atenderse sólo a la voluntad mayoritaria que reflejan las urnas, sino que deben establecerse instituciones que busquen lograr el respeto y la participación de las minorías en las grandes decisiones políticas¹⁶.

Lo anterior, a efecto de evitar que en aras de salvaguardar la opinión mayoritaria, se violen, o se atente contra, los derechos de las minorías, con el consecuente detrimento de la normalidad democrática.

Es así, que adquiere primordial importancia, como instrumento democrático, la Constitución de un Estado, siendo acertada la expresión de Nava Gomar, en el sentido de que la norma constitucional es la forma jurídica de la democracia, y a la vez su estatuto, constituyéndose tanto en punto de salida como de llegada de las premisas democráticas¹⁷, por lo que si no existe el sometimiento cotidiano de los detentadores del poder a la norma constitucional y al

¹⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. *El requisito de control de la constitucionalidad en un Estado democrático de derecho*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n. pp. 11-12.

¹⁷ Cfr. Nava Gomar... "Tribunales constitucionales..." Op. cit. pp. 6-7.

sistema jurídico en general, no puede hablarse de un Estado que viva bajo principios democráticos, según tesis de Arturo Zaldívar¹⁸.

En virtud de lo anterior, y para efectos de esta investigación, entenderemos como democracia el diseño constitucional que da forma al Estado y al Gobierno de un país a través de la participación popular, mediante elecciones representativas que permiten la alternancia de ideas y programas en el ejercicio del poder público; a la vez que establece un sistema de control al ejercicio de dicho poder.

1.1.2.- Transición democrática.

José Gamas Torruco, nos dice que por transición política se entiende el proceso de cambio de un sistema a otro¹⁹, aunque modernamente, a partir de la década de los setenta del siglo pasado, se aplica a procesos de cambio de sistemas no democráticos a sistemas democráticos.

¹⁸ Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *La trascendencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a diez años de su reestructuración*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n. p. 15.

¹⁹ Cfr. Gamas Torruco, José. “Constitución, democracia y Régimen Presidencial. La transición democrática en México”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 5*. Primera edición. México. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. 2002. p 242.

Una transición democrática, se delimita, por una parte, por el inicio del proceso de disolución de un régimen autoritario, por una parte, y por el establecimiento de alguna alternativa al mismo, por la otra, caracterizándose tal fenómeno, por el hecho de que las reglas del juego político no están definidas, de ahí lo correcto del siguiente señalamiento de Woldenberg:

“La transición no es una idea ni un esquema preconcebido; no es el proyecto de un grupo ni de un partido; no tiene un protagonista privilegiado ni un sujeto único; no es una fecha, una coyuntura, una reforma, un episodio y mucho menos una campaña electoral por importante que sea”²⁰.

Jaime Cárdenas Gracia señala que la transición es precisamente el espacio de tiempo político situado entre el régimen no democrático y el nuevo sistema, independientemente, de que sea democrático o no²¹.

Es decir, que una transición no necesariamente culminará con el advenimiento de la democracia, de ahí que deba distinguirse entre la transición democrática y la consolidación democrática.

Xitlali Gómez, señala como bases esenciales para iniciar un proceso de transición, las siguientes:

²⁰ Woldenberg, José. “Seis tesis sobre la transición a la democracia”, *La construcción de la democracia*. Primera edición. México. Plaza & Janés Editores. 2002. p. 21.

²¹ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. *Transición política y reforma constitucional en México*. Segunda edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2005. Serie G: Doctrina Jurídica. Número 21. p. 27.

- a) La lucha interna del partido gobernante.
- b) La decisión de apertura.
- c) El propósito de renegociación.
- d) El resurgimiento de la sociedad civil.
- e) El fomento a los partidos.
- f) Las elecciones libres²².

Lo anterior se traduce, según Cárdenas García, en dos etapas de la transición, la liberalización y la democratización. La liberalización es la extensión de las libertades civiles en un régimen autoritario, es decir una fase de apertura y tolerancia; la democratización es el proceso de devolución de soberanía al pueblo con una fase dirigida al cambio de régimen²³.

Es decir, que la transición es un fenómeno necesariamente inacabado y multifactorial, resultante de múltiples causas que, sumadas, van impulsando y logrando el cambio deseado, pero implicando siempre una visión reformista y pacifista.

²² Cfr. Gómez Terán, Xitlali. “Algunas reflexiones en torno a la transición democrática en México”, *Admonjus* #23. Revista del Poder Judicial de Baja California. www.poder-judicial-bc.gob.mx.

²³ Cfr. Cárdenas Gracia... *Transición política*... Op. cit. p. 31.

Según Cárdenas Gracia, hay cuatro razones que explican las transiciones a la democracia, a saber:

1.- La desconfianza de los ciudadanos hacia regímenes autoritarios y totalitarios, que niegan canales de expresión y tienden a violar derechos humanos.

2.- La convicción de dichos regímenes, que de continuar con los mismos esquemas se aislarán de los beneficios que implican formar parte de los organismos internacionales y de los mercados mundiales, por no poseer una autoridad moral suficiente para ello.

3.- Las élites políticas de los sistemas en cuestión, tienden a percibir que la institucionalidad del sistema democrático les permite mayores ventajas dada su característica de estabilidad jurídica.

4.- Existe una fundamental creencia en la superioridad de la democracia sobre cualquier otra forma de régimen²⁴.

Es decir, que en la medida en que se suponga que un sistema no democrático ha cumplido con las necesidades funcionales que lo originaron, o que pierda su legitimidad, o que ya no sea capaz de

²⁴ Cfr. Ibid. pp. 19-20.

conciliar los conflictos de la clase gobernante, puede iniciarse un proceso de transición a la democracia.

Según Gonzalo Moctezuma Barragán, para que pueda afirmarse que una transición política ha llegado al final cuando, debe ocurrir una de las tres condiciones siguientes:

a) Que se de un pacto manifiesto e incluyente entre los diferentes actores políticos, tanto los que buscan mantener el régimen de inicio como los que abogan por su modificación, el cual define y perfila una agenda de cambio en dirección democrática mientras obliga a los ya mencionados actores a su cumplimiento.

b) Que se celebren las primeras elecciones libres y correctas, es decir, equitativas, transparentes y no inducidas desde lo alto.

c) Que se apruebe una nueva constitución o normatividad en las instancias legales para el caso y con la participación equitativa y equilibrada de todas las fuerzas políticas²⁵

En tal hipótesis, surge el tiempo de la consolidación democrática que es la culminación de una transición exitosa y que consiste en que ningún actor político considere que hay otra alternativa, distinta de la

²⁵ Moctezuma Barragán, Gonzalo. “La transición democrática en México”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1999. p. 13.

democracia, para obtener el poder; es decir que todos los grupos contendientes respetan y obedecen a las instituciones y las consideran como el único marco válido para la lucha política.

En otras palabras, como señala Rabasa Gamboa, la transición da lugar a la creación de un nuevo régimen, en tanto que la consolidación permite la estabilidad y persistencia del mismo mediante la completa conformidad de todos los criterios inherentes exigibles en la definición procesal y multifacético de la democracia²⁶.

1.2.- El sistema político del México posrevolucionario.

A nivel de conceptualización, y siguiendo el pensamiento de López Villafañe y Rodríguez Araujo, podemos decir que por sistema político debe entenderse el conjunto de las relaciones políticas que se establecen en una sociedad, y que tienen que ver con la forma en que se funda el poder político, sin que pueda derivarse de manera automática de la forma de Estado en que se presente el sistema, ya que ésta no es más que el campo de acción de aquél, cuyas características dependerán de su propio desarrollo y del nivel

²⁶ Cfr. Rabasa Gamboa, Emilio. “La teoría de la consolidación democrática”, *Juri Polis*. Revista de derecho y política del Departamento de Derecho. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. México. Año 3. Volumen 2. Diciembre de 2005. p. 99.

alcanzado por la práctica política; en resumen, es una forma de existencia del Estado²⁷.

En un primer acercamiento al sistema político emergido en nuestro país después de la revolución, podemos decir, surge a partir de la consolidación de ésta con la Constitución de 1917, es decir que hay una coincidencia temporal entre el inicio de vigencia de la norma fundamental, y el inicio de la construcción del modelo político posrevolucionario mexicano, sin que ello implique que el sistema político haya surgido como consecuencia natural de la promulgación de la Constitución.

Al respecto, consideramos que podría trazarse una línea histórica que parte de 1917 hasta 1928, como una etapa de gestación del sistema mientras se presentaban los conflictos posrevolucionarios entre las diversas facciones del movimiento armado; posteriormente al asesinato de Álvaro Obregón, se marcaría el inicio de la formación del sistema, en 1929, con la creación de lo que sería el partido oficial, etapa ésta a la que le seguiría un largo período de consolidación y estabilidad, con algunas crisis aisladas, que iría hasta 1968, año en que el sistema entra en crisis a partir del movimiento estudiantil popular y de la proliferación de grupos armados, fundamentalmente de ideología marxista, tanto en el ámbito rural como en el urbano, seguido

²⁷ Cfr. López Villafañe, Víctor. *La formación del sistema político mexicano*. Cuarta edición. México. Siglo XXI Editores. 1999. p. 15; y Rodríguez Araujo, Octavio. “Los partidos políticos en México, origen y desarrollo”, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. Primera edición. México. Jorale Editores. 2005. p. 16.

de las varias crisis económicas que, a partir de 1975, dieron lugar a una lógica cíclica de problemática económica –inconformidad popular– concesiones políticas del sistema, fenómeno que se remata con el gran sismo político de 1988, en que inicia el proceso de desmoronamiento final del sistema, que culmina en 2000 con la alternancia partidista en la Presidencia de la República, con lo que podríamos hablar del fin del sistema como tal.

Tal sistema, según señala Alan Riding, funcionaba sobre la base del monopolio del ejercicio del poder a grado tal, que el Presidente lo personificaba sin ceder nada de su autoridad, dominando no sólo al Estado sino a toda la vida pública nacional²⁸.

1.2.1.- Formación del sistema.

El régimen político mexicano, imperante en el siglo pasado, fue el resultado en forma directa de la revolución de 1910–1917, que culminó con la promulgación de la Constitución actualmente vigente, que si bien no consagra expresamente una democracia, de sus orígenes históricos (el movimiento antireeleccionista de Madero y el movimiento antigolpista de Carranza) así como de su teleología, puede deducirse su sentido democrático, en tanto que consagró la

²⁸ Cfr. Riding, Alan. *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*. Primera edición. Tercera reimpresión. México. Editorial Joaquín Mortiz; Grupo Editorial Planeta. 1985. p. 85.

división de poderes e intentó establecer un juego de pesos y contrapesos, así como un sistema federal.

Ahora bien, lo anterior no dejó de ser una mera formalidad, ya que en los hechos se estableció un sistema centralizado, vertical y con predominio presidencial, en la medida en que se dotó al Presidente de la República de un poder excesivamente superior, en comparación con el de los otros dos poderes, cuya única limitante era el tiempo, merced al principio de no reelección previsto en el artículo 83 constitucional, consolidado de manera definitiva en este numeral en 1928.

En efecto, la no reelección fue uno de los postulados básicos de la revolución mexicana, surgido del *Plan de San Luis* lanzado por Francisco I. Madero, y es una de las instituciones jurídicas cuyo peso histórico y político es tal, que subsiste hasta nuestros días; empero, nuestra historia contemporánea no ha estado exenta de intentos reeleccionistas.

Así, en 1927 se reformó el artículo en cuestión, para permitir la reelección después de transcurrido un período, con lo cual fue factible que Álvaro Obregón obtuviera nuevamente la titularidad del Ejecutivo, sin embargo ello no llegó a consumarse dado que el General sonoreense fue asesinado antes de asumir el cargo, reformándose después de nuevo la norma fundamental para proscribir la posibilidad de la reelección. De ahí en más, no ha habido intentos formales de dar marcha atrás a dicho principio, aunque mucho se rumoró, en su

tiempo, de afanes reeleccionistas, no necesariamente impulsados por los interesados, de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdez, Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari, así como de una especie de reelección a través de interpósita persona de Vicente Fox Quezada, mediante la figura de su esposa Martha Sahagún.

No debe perderse de vista, que el movimiento armado que le dio origen a la Constitución, fue determinado fundamentalmente, en su inicio, por los intereses de la burguesía agraria, si bien al final fue rebasado por la participación masiva de las capas más bajas de la estructura social, representadas básicamente por el villismo y el zapatismo, y es esa burguesía agraria, la que resultaría triunfante al final del movimiento revolucionario, legitimándose con la promulgación de la Constitución de 1917.

Pero como dicha legitimación no era suficiente por sí misma para consolidar el ejercicio del poder, durante un tiempo la revolución quedó a merced de los caudillos que empezaban a conformar la nueva clase militar surgida del movimiento armado, en un fenómeno cuya demostración paradigmática vendría a ser la muerte de Carranza, de suerte que era necesario, al decir de López Villafañe, cambiar la estructura de poder que colocaba a los generales del ejército en la cima de la jerarquía política²⁹.

²⁹ Cfr. López Villafañe... *La formación...* Op. cit. p. 26.

En tal virtud, se buscó generar un mecanismo que centralizara el poder, inhibiendo los focos regionales de su ejercicio que surgieron al finalizar el movimiento armado, ya que si bien la Constitución de 1917, dotó al Presidente de múltiples facultades, éstas no pudieron ser aplicadas en lo inmediato, en virtud de las condiciones prevalecientes, sobre todo la fragmentación política del país en caudillajes y cacicazgos locales, lo cual propició que en todo ese período se multiplicaran las revueltas y los alzamientos en la búsqueda de la toma del poder, lo que llevó de una crisis política a otra.

Así, en 1920, al pretender Venustiano Carranza que el Ingeniero Bonillas lo sucediera en la Presidencia, Álvaro Obregón, a través del *Plan de Aguaprieta*, promueve la revuelta que culmina con la muerte de Carranza y el ascenso al poder del sonoreense, cuya sucesión desata la fracasada rebelión delahuertista, asumiendo la Presidencia Plutarco Elías Calles, cuyo mandato finaliza en 1928 y casi coincide en el tiempo con la rebelión escobarista y el asesinato de Obregón.

Tratando de contener el caos anterior, y teniendo en cuenta que las condiciones históricas imperantes en tal período, se hacía necesario el establecimiento de alianzas políticas que permitieran una gobernabilidad mínima, Plutarco Elías Calles plantea en el citado año de 1928, pasar de la época de los caudillos a la de las instituciones, con lo que buscaba introducir nuevas forma de consenso dentro de la clase dominante que evitasen continuas situaciones de crisis, de manera que la institución presidencial se convirtiera en una especie de

mediador entre los diversos factores de poder, para así terminar con la violencia recurrente que se presentó en la década anterior, utilizando para ello a un partido político del gobierno, como el campo válido para que se presentara la lucha por el poder.

Así, en su origen, el sistema respondía a una de las grandes metas de la posrevolución, terminar con los caciques y caudillos militares regionales; aunque debe apuntarse que ello también implicaba un plan político de más largo alcance del llamado *Jefe Máximo*, consistente en ejercer el poder a tras mano de la institución presidencial, es decir establecer una suerte de caudillaje institucional³⁰.

No hay que olvidar que uno de los antecedentes históricos del sistema presidencial mexicano, fue el débil gobierno del Presidente Madero, cuya fragilidad constituyó uno de los factores que contribuyeron a gestar el golpe de Victoriano Huerta.

Por ello, el partido oficial sería el instrumento catalizador de las presiones que pudieran ejercerse sobre el Presidente, ya que todos los actores políticos actuaban dentro del propio partido, merced a su organización sectorial, y al hecho, señalado por Enrique Krauze, de que contaba con una ideología no clasista y abierta en la que cabían la acción radicalista, la organización centralista y aún la evolución

³⁰ Al respecto, vid. Medin, Tzvi. *El minimato Presidencial: Historia política del maximato 1928–1935*. Primera edición. Séptima reimpresión. México. Ediciones Era. 1996.

moderada³¹; en otras palabras, y siguiendo la idea de Héctor Aguilar Camín, la revolución al hacerse gobierno practicó una suerte de reducción, según la cual tendrían el mismo propósito jefes y caudillos que se mataron entre sí, y que hacia el futuro operó como una sombra legitimadora sobre los más dispares gobiernos emanados de ella³².

El partido se constituyó así, en el primer intento serio del periodo posrevolucionario, de trasladar las decisiones políticas de los campos de batalla, a los menos violentos, que no necesariamente más civilizados, de las negociaciones políticas.

Medin, afirma que el partido oficial, constituyó una suerte de institucionalización totalitaria, como representante única de toda la fuerza revolucionaria, ya que la pertenencia a la misma era fijada de antemano como el criterio mismo de la definición de lo revolucionario³³; es decir, era el partido de la revolución, y por exclusión, afirma Rodríguez Araujo, toda organización que no tuviera relación con el mismo, era contrarrevolucionaria³⁴.

³¹ Cfr. Krauze, Enrique. *Biografía del poder*. Primera edición. Quinta reimpresión. México. Fábula Tusquets Editores. 2005. p. 362.

³² Cfr. Aguilar Camín, Héctor. “Día con día. Cuentos de la revolución, 1”, *Milenio Diario*. México. Número 3246. 19 de noviembre de 2008. p. 2.

³³ Cfr. Medin... *El minimato...* Op. cit. p. 41.

³⁴ Cfr. Rodríguez Araujo... “Los partidos políticos...”. p. 17.

1.2.2.- Entramado jurídico y político.

El sistema político, contaba con una estructura jurídica, cuyo entramado básico se encontraba en la propia norma fundamental que consagraba un sistema presidencial centralizado y extenso sin ningún matiz parlamentario.

Al respecto, Jorge Carpizo, señala como características jurídicas del sistema Presidencial, las siguientes:

- “a) El Poder Ejecutivo es unitario. Esta depositado en un Presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.*
- b) El Presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.*
- c) El Presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.*
- d) Ni el Presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.*
- e) Ni el Presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.*
- f) El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.*
- g) El Presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura”³⁵.*

El gobierno, jefaturado por el Presidente, se compondría de un enorme aparato administrativo dividido en dos grandes campos: la administración pública centralizada y los organismos paraestatales.

³⁵ Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo mexicano*. Décima cuarta edición. México. Siglo Veintiuno Editores. 1998. p. 14.

El primer grupo lo integraba la propia Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En el segundo campo, se contaría a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

Lo anterior enmarcado por una ausencia de normas jurídicas capaces de controlar con eficiencia al Ejecutivo, por lo que coincidimos con la afirmación de Cárdenas Gracia en el sentido que el sistema jurídico se desarrolló para que el Presidente tuviera un poder casi sin límites³⁶.

Independiente a lo anterior, se presentaba un fuerte contraste entre el entramado normativo y la realidad política, de suerte que, según Pablo González Casanova, la estructura jurídica y las decisiones políticas marchaban por caminos distantes, es decir, el funcionamiento de las instituciones consagradas por derecho positivo, poco o nada tenían que ver con las decisiones políticas que se tomaban³⁷, antes bien, según tesis de López Villafañe, el

³⁶ Cfr. Cárdenas Gracia... *Transición política...* p. 73.

³⁷ Cfr. González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. Segunda edición. México. Ediciones Era. p. 23.

Presidencialismo resultante de tal fenómeno, legitimaba todo el sistema político imperante³⁸.

Así, el sistema político mexicano presentaba las siguientes características, sin las cuales, no es posible entender su mecanismo general de funcionamiento:

a) Un presidencialismo exacerbado, basado en la enorme fuerza jurídica y política del Presidente, derivada de la multiplicidad de facultades con que contaba que provenían de tres grandes fuentes, la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político mismo.

En consecuencia, prácticamente todas las redes del Estado eran controladas por el Presidente y casi todas las decisiones debían ser ejecutadas por el gobierno a su cargo.

b) La existencia de un partido oficial hegemónico y predominante, prácticamente único, que actuaba en dos vías, como transmisor de las órdenes presidenciales, y como medio para articular intereses y negociaciones.

c) La supresión *de facto*, de la oposición parlamentaria.

d) Un corporativismo de Estado.

³⁸ Cfr. López Villafañe... *La formación...* Op. cit. p. 88.

- e) Un centralismo administrativo.
- f) Un férreo control del debate público,
- g) La existencia de una cultura política autoritaria.

Una de las claves del fortalecimiento de la figura del Presidente, se encuentra en la disputa entre Calles y Cárdenas, que culmina con el ocaso político y el exilio del primero, ya que el General michoacano, necesitaba hacerse de una gran fuerza para poder sacudirse al *Jefe Máximo* y todas las figuras afines al *maximato*³⁹.

Este es uno de los momentos fundacionales del sistema político, tal y como lo conocimos, ya que ahí se inició la etapa del autoritarismo presidencial de carácter temporal, en tanto que sólo se ejercía durante el tiempo de la gestión al frente del Poder Ejecutivo, lográndose la estabilidad de la figura presidencial al dotar al Presidente constitucional con los poderes *de facto* de un caudillo, pero siempre acotado por la temporalidad del encargo.

Esta preeminencia presidencial, implicaba una gran protección, jurídica y política a la figura del Presidente, quien encabezaba la pirámide del aparato estatal, comprendiendo casi todos los aspectos

³⁹ Al respecto, Vid. Krauze... *Biografía...* Op. cit., capítulo VII “General Misionero. Lázaro Cárdenas”, apartado titulado “Aquí manda el Presidente”, pp. 434-444.

políticos, económicos y sociales, lo que se traducía en la preponderancia del titular del ejecutivo sobre los otros poderes del Estado, al grado de que la separación de poderes parecía desaparecer, o por lo menos diluirse.

Pero además, el titular del Ejecutivo jefaturaba el partido político oficial; las grandes corporaciones políticas, sobre todo la obrera y la campesina, giraban en torno a su persona; encabezaba a la burocracia gubernamental y contaba con amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, todo lo cual conllevaba el hecho de que el Presidente se convertía en la clave de todo el sistema político, merced a la casi total concentración del poder que ejercía.

Puede decirse que el Presidente, por una parte era el eje a través del cual se establecían las relaciones políticas de todo el Ejecutivo, y por otra condensaba la red de relaciones políticas del Estado mexicano, era el eslabón en la unidad de las facciones dominantes y aparecía como el representante ideológico más visible de los proyectos políticos.

De esa manera, el titular del Ejecutivo se convertía en la cúspide, eje y clave, de todo el sistema político, que al decir de Enrique Krauze, toma la forma de una arquitectura jerarquizada y corporativa pensada para perdurar en el tiempo y no de una plaza pública, dinámica y

abierta, donde las diferencias de los individuos se resuelvan mediante la discusión y el voto⁴⁰.

1.2.3.- Relación del Poder Ejecutivo con otros actores políticos.

En lo que hace a otros actores políticos del sistema, el Poder Ejecutivo siempre tuvo con ellos extrañas relaciones de preponderancia mezclada con dosis de auto contención que simulaba igualdad, según intentaremos describir a continuación.

– Relación con el Poder Legislativo.

La relación Ejecutivo–Legislativo, derivaba de la circunstancia histórica consistente en que para la subsistencia del sistema político, era necesaria la anulación de la oposición parlamentaria, por lo que la misma se daba en un plano de relación política vertical, en la que el primero tenía el rol de supraordenador dado que *de facto* dirigía el partido oficial y en buena medida definía la composición del Congreso, dado que la carrera política de los legisladores se debía al Presidente y no a los electores; además de que la oposición era prácticamente inexistente.

⁴⁰ Cfr. Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial*. Primera edición. Quinta reimpresión. México. Fábula Tusquets Editores. 2005. p. 29.

Lo anterior, generaba que el Congreso no sólo no ejerciera control alguno sobre los actos presidenciales, sino que ni siquiera importaba una voz crítica al respecto, con lo cual se rompía el *sistema de pesos y contrapesos*, generando, según afirma González Casanova, que el Legislativo tuviera una función más bien simbólica, sancionando actos del Ejecutivo dándoles validez y fundamentación al otorgarles el rango de leyes⁴¹.

Jorge Carpizo, señala entre algunas razones por las que el Presidente lograba la subordinación de los miembros del Poder Legislativo, el hecho de que la mayoría de los legisladores, pertenecían al partido oficial, de ahí que si se rebelaban contra los designios presidenciales, probablemente estarían terminando su carrera política, dado que el Presidente era el gran dispensador de los principales cargos tanto de la administración pública como de elección popular⁴².

En tal virtud, el Poder Legislativo funcionaba en gran medida como un apéndice del partido gubernamental, que a su vez, como veremos más adelante, estaba subordinado al Presidente, con lo cual el círculo se cerraba, y el Congreso quedaba sometido a la voluntad presidencial, a través de dos vías.

⁴¹ Cfr. González Casanova... *La democracia*... Op. cit. pp. 32-33.

⁴² Cfr. Carpizo... *El presidencialismo*... Op. cit. p. 115.

– Relación con el Poder Judicial de la Federación.

A reserva de que más adelante se analice el papel concreto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el funcionamiento del sistema político, puede decirse que los miembros del Poder Judicial no eran ajenos a la disciplina sistémica que se traducía en lealtad institucional; al respecto, Báez Silva señala que el Poder Judicial de la Federación presentaba una debilidad institucional ante el Presidente, derivada, por una parte, de la ausencia de una teoría constitucional de la Suprema Corte, generada por la no utilización de los tribunales federales para resolver ciertos problemas, la evasión de cuestiones constitucionales que hubieran podido implicar un choque con otros poderes del Estado, y una *comprensión política*, más que normativa, de la Constitución, y por otra parte, por el hecho de que las sentencias de amparo relativas a la inconstitucionalidad de normas generales, tienen efectos relativos⁴³.

Lo anterior, empero, no implicaba que el Poder Judicial haya renunciado por completo al ejercicio de sus atribuciones constitucionales, sino más bien que las ejercía de acuerdo con el margen de maniobra política que el sistema mismo le permitía al considerarlo una instancia equilibradora despojada de activismo

⁴³ Cfr. Báez Silva, Carlos. Báez Silva, Carlos. “Cambio político y poder judicial en México”, en Cienfuegos Salgado, David; y Miguel Alejandro López Olvera (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005. p. 28.

político, según lo estiman González Compeán y Bauer⁴⁴, siendo además de señalarse, como lo hace Salvador Cárdenas, que no todos los jueces cayeron en el juego de la razón de Estado, ni todos se prestaron a los ardidés políticos o de grupo⁴⁵.

– Relación con las entidades federativas.

Otra de las características del sistema presidencial mexicano, era la existencia de gobiernos estatales unificados, en torno al Ejecutivo Federal, lo cual anulaba el sistema federal transformándolo, *de facto*, en un régimen centralista; es decir que a despecho del concepto constitucional de *Federación*, existía una dependencia real de las entidades federativas respecto del gobierno federal, y de los gobernadores respecto del Presidente.

Además, el Presidente tenía una serie de controles políticos a través de sus facultades económicas que le permitían aportar recursos a cada entidad –si bien atendiendo a razones económicas, nunca dejando de lado las políticas–, aunado al hecho de que la hacienda federal era, por mucho, más fuerte que la de los Estados. Respecto a este fenómeno, González Casanova afirma lo siguiente:

“La dependencia de los Estados del gobierno central es un hecho político, militar y financiero. Desde la aplicación de la Constitución

⁴⁴ Cfr. González Compeán, Miguel; y Bauer, Peter. *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*. SNE. México. Ediciones Cal y Arena. 2002. p. 92.

⁴⁵ Cfr. Cárdenas Gutiérrez, Salvador. *El Juez y su imagen pública. Una historia de la judicatura mexicana*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. p. 233.

para la destitución de gobernadores, pasando por las funciones políticas de los jefes de zona, los agentes de gobernación, los diputados y senadores que hacen carrera política en la capital, las exiguas finanzas de los Estados, la dependencia considerable de los ingresos estatales respecto de los federales, las posibilidades de oscilación en un ciento por ciento de la ayuda federal, hasta llegar a un calendario político que paulatinamente va acentuando el poder del Presidente conforme transcurre el periodo Presidencial”⁴⁶.

Además, a través del partido oficial, el Presidente designaba a los gobernadores y en complemento a lo anterior, haciendo uso de los instrumentos constitucionales y políticos de que disponía, podía destituirlos con relativa facilidad.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que los municipios vivían en una penuria financiera tal, que generaba el hecho de que políticamente se convirtieran en entidades dependientes de los gobiernos estatales y del federal, ya que se les subordinaba a través del presupuesto.

– Relación con los partidos políticos.

El número de los partidos en competencia era muy reducido, además de que en alguna medida éstos no estaban vinculados con las masas, es decir eran meramente ideológicos cuando no testimoniales, lo que aunado a su baja efectividad, que además en su mayoría eran financiados por el propio gobierno, y al hecho de que ningún otro

⁴⁶ Op. González Casanova... *La democracia*... cit. p. 41.

partido fuera más importante que el oficial, hacían sumamente débil el sistema de partidos, y a los partidos mismos, de suerte que, afirma González Casanova, los institutos opositores, carecían de fuerza real e institucional, constituyéndose en meros grupos de presión⁴⁷, que manifestaban sólo el sentir de sus cúpulas dirigentes, siendo en consecuencia deficientes conductos para canalizar la inconformidad de las masas, al grado tal, señala Rodríguez Araujo, que la verdadera oposición se manifestaba al margen de los partidos y de las elecciones⁴⁸.

Podría decirse que se trataba de un régimen de partido hegemónico en el que, si bien había varios partidos, éstos no competían en realidad ya que, según a firma Silva–Herzog Márquez, había un partido de primera, y un grupo de partidos de segunda⁴⁹.

Por lo anterior, el Presidente prácticamente no sostenía, en abstracto, relaciones con los partidos políticos.

Mención aparte merece el partido oficial (Partido Nacional Revolucionario –PNR–, Partido de la Revolución Mexicana –PRM– y Partido Revolucionario Institucional –PRI–), que tuvo por finalidad convertirse en el instrumento político que conciliara los intereses

⁴⁷ Cfr. Ibid. p. 24.

⁴⁸ Cfr. Rodríguez Araujo... “Los partidos...” Op. cit. p. 23.

⁴⁹ Cfr. Silva-Herzog Márquez, Jesús. “Partido hegemónico y transición democrática”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1999. p. 163.

imperantes en el país y fuera el generador de la unidad de la clase política surgida de la revolución y la institucionalización de las fuerzas actuantes en el movimiento armado para crear un nuevo poder nacional, a través de la centralización del poder y la representación de los intereses del gobierno, para sustentar su dominio político, es decir respondía a la necesidad del Estado posrevolucionario de legitimarse electoralmente ante las masas.

Aunque también se pretendía que sirviera de ancla para sustentar la continuidad en el ejercicio del poder de Plutarco Elías Calles convertido en *Jefe Máximo de la Revolución*, lo que se logró en los primeros años de existencia del partido, dando lugar a la etapa conocida como *maximato*; posteriormente, el partido se convirtió en uno de los ejes alrededor del cual giraba el caudillaje temporal del Presidente en turno.

En suma, como dice López Villafañe, fue un partido generado *desde arriba*⁵⁰, que se constituyó en la forma de una eficientísima maquinaria de control electoral, y que se autodefinía, según Carlos Sirvent, como el nuevo articulador histórico de los intereses y organizaciones que sobrevivieron a la lucha armada⁵¹.

⁵⁰ Cfr. López Villafañe... *La formación...* Op. cit. p. 167.

⁵¹ Cfr. Sirvent, Carlos. "Reformas y participación electoral en México, 1910-2003" en *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. Jorale Editores. Primera edición. México. 2005. p. 87.

No debe perderse de vista, que al finalizar el movimiento armado, el principal problema político lo constituía la sucesión Presidencial, que invariablemente se convertía en fuente de inestabilidad social, merced a la cantidad de caciques y caudillos regionales que existían. En tal virtud, era necesario diseñar una política institucional que controlara el caudillismo, estabilizara el poder de la clase revolucionaria y legitimara electoralmente al sistema, todo ello como parte de un gran esfuerzo de reconstrucción, papel que le correspondió al partido.

Respecto al partido oficial, Miguel Ángel Granados Chapa nos dice que en el mismo, coexistieron los opuestos ya que en su condición de partido dominante, casi único, en su seno tenía lugar la batalla que en las democracias plurales ocurre entre los partidos⁵².

Es decir que el partido cumplía la tarea de constituirse en el espacio en el que la clase dominante dirimiera sus diferencias, distinguiéndose por una férrea disciplina política y corporativa de sus miembros, aglutinados en alguno de sus tres sectores, el obrero, el campesino y el popular, aunque debe apuntarse que en sus inicios el partido contó con un cuarto sector correspondiente a las fuerzas armadas, cuya independencia se subordinaba al ideario del Presidente en turno, que de esa manera se convertía en el jefe real del partido, de suerte que sus integrantes tenían como único lazo de unión el ejercicio

⁵² Cfr. Granados Chapa, Miguel Ángel. "Plaza pública. Tribulaciones priistas", *Reforma*. México. Número 4546. 30 de mayo de 2006. Sección A. p. 15.

del poder, de ahí que podamos caracterizarlos como un *sui generis* partido caudillista, en tanto que no dependía de un líder concreto sino de la persona que encabezaba una institución: el Presidente de la República, fuere quien fuere.

Esta situación, marcaba según Reveles Vázquez, la única debilidad manifiesta del partido, ya que al haber nacido a expensas del gobierno, se convertía en una institución endeble frente al Presidente⁵³.

En tal virtud, el Presidente, definía la orientación política e ideológica del partido, y contaba para ello con el pragmatismo de los militantes que, en lo general, subordinaban su convicción personal a su supervivencia política, que dependía del Presidente en turno, de ahí que, en los hechos, el titular del Ejecutivo era el jefe real del partido oficial, tema que nadie cuestionaba o ponía en duda, de suerte que el partido no era sino un instrumento de manipulación y control político–electoral, en manos del Presidente, a grado tal que éste podía, vía la designación del candidato presidencial del partido, designar a su sucesor, lo que implicaba la más importante facultad extraconstitucional con que contaba el Presidente, prerrogativa que sucedía con el acto que la picaresca política denominaba *destape*, y

⁵³ Cfr. Reveles Vázquez, Francisco. “La estructura de un partido corporativo en transformación”, *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Ediciones Gernika. 2003. p. 25.

que le permitía, en palabras de Jorge Carpizo, ser el vértice de la transmisión de poder⁵⁴.

Empero, hay que señalar que tal fenómeno clausuró las discordias al interior de la clase revolucionaria gobernante, logrando que el sistema contara con un procedimiento pacífico de sustitución en el poder, evitando así una de las debilidades sistémicas de los regímenes autoritarios.

– Relación con las fuerzas armadas.

Con el ejército, se estableció una relación de tal naturaleza, que convertirían a nuestro país en una isla ajena al militarismo, en el mar de las dictaduras militares latinoamericanas.

Vimos anteriormente, que al terminar la revolución, quienes pasaron a ejercer el poder político en forma directa, fueron los jefes militares surgidos del movimiento armado, que según Krause⁵⁵, constituían un ejército sin tradición, lo que generó una dinámica perversa de constantes rebeliones que se resolvían por la fuerza de las armas, dando así lugar al surgimiento de nuevos caudillos o al fortalecimiento de los ya existentes.

⁵⁴ Cfr. Carpizo... *El presidencialismo*... Op. cit. p. 25.

⁵⁵ Cfr. Krauze... *La Presidencia*... Op. cit. p. 63.

Así, el ascenso al poder de Álvaro Obregón, es precedido por el levantamiento, en 1920 del grupo de generales sonorenses, integrado, además del propio Obregón, por Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta, en contra de Carranza, que culminaría con la muerte de éste en Tlaxcalaltongo; posteriormente, en 1923, al apoyar Obregón a Calles como candidato Presidencial se presenta la rebelión delahuertista, que fue sofocada fortaleciendo el caudillaje del General Obregón. Más adelante, en 1927, el caudillo lanzó de nueva cuenta su candidatura a la Presidencia de la República, decisión política que no fue acatada por los Generales Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez; el primero fue apresado en la ciudad de Cuernavaca, en compañía de varios seguidores cuando aparentemente fraguaban un alzamiento militar, y fueron ejecutados en el poblado de Huitzilac; el segundo fusilado sumariamente en Veracruz. Obregón fue electo Presidente, pero no llegó a tomar posesión porque fue asesinado por José León Toral, asumiendo la titularidad del ejecutivo, Emilio Portes Gil, apadrinado políticamente por Calles, quien como *Jefe Máximo de la Revolución* asumió el caudillaje de la misma, hecho que genera la insurrección del General Gonzalo Escobar, en 1929, que también fue terminada militarmente.

En consecuencia, el sistema buscó más allá de la derrota militar de los insurrectos, destruir la verdadera fuente de los levantamientos, creando las bases de una organización administrativa castrense que limitara la participación de los miembros del ejército, no sólo en las rebeliones, sino en general en la vida política nacional, reservándoles

el rol de baluarte de las instituciones y garante de la seguridad nacional.

Así, se institucionalizó al ejército a partir de una reforma administrativa, que redujo el volumen de las fuerzas armadas, mejoró su organización y estableció un atrayente sistema de compensaciones, logrando con ello que el instituto armado se convirtiera en un núcleo institucional, unido y disciplinado, bajo control del Estado.

Debe destacarse que esta labor de control de la actividad política de la organización castrense, se debió al impulso de los propios militares, encabezados, fundamentalmente y en su respectivo tiempo, por los Generales Calles, Cárdenas y Ávila Camacho, quienes pusieron en práctica una serie de medidas, tanto jurídicas como políticas, para lograr el control del ejército, en un notable caso de autolimitación previo a la civilidad política, que implicó salir del escenario histórico a tiempo; según la afortunada metáfora de Krauze⁵⁶.

– Relación con otros factores reales de poder.

Respecto de los caciques locales y regionales, González Casanova, sostiene que el sistema político controlaba al caciquismo

⁵⁶ Cfr. Krauze... *La presidencia*... Ibid. p. 64.

regional, al tiempo que establecía con los caciques una especie de *contrato político*, mediante el cual se le quitaba a éstos el mando de fuerza fáctico a cambio de otros poderes o prestaciones⁵⁷.

Tocante a la iglesia, ante la evidencia histórica de que el clero católico representaba una de las vertientes de poder más fuertes de la política mexicana, el sistema político estableció con ello una especie de acuerdo tácito de respeto mutuo, que resistió la *prueba del ácido* que fue el movimiento cristero, y que, según González Casanova, se convirtió en un *modus vivendi* que incluso llegó a momentos de franca alianza⁵⁸.

Algo similar ocurrió con la llamada clase empresarial con quien también había un acuerdo de subsistencia basada en el respeto mutuo a las respectivas esferas de poder, y en el hecho, apuntado por Alan Riding de que entre ambos no existía un desacuerdo filosófico fundamental⁵⁹, mismo que en ocasiones se transformaba en abierta connivencia.

– Corporativismo político.

Uno de los rasgos más sobresalientes del sistema político mexicano, fue el *corporativismo*, que le permitía un control vertical de

⁵⁷ Cfr. González Casanova... *La democracia*... Op. cit. p. 48.

⁵⁸ Cfr. *Ibid.* p. 53.

⁵⁹ Cfr. Riding... *Vecinos*... Op. cit. p. 109.

las masas, a través de la manipulación y la cooptación como un medio para lograr estabilidad política; todos los miembros de la sociedad, obreros, campesinos, burócratas, militares, profesionistas, empresarios, etc., se agrupaban en asociaciones gremiales que tenían una fuerte dependencia del gobierno, y que les daban a sus integrantes un sentido de inclusión al régimen, lo que se traducía en legitimidad para el mismo.

Ello ocurre fundamentalmente a partir del período de gobierno de Lázaro Cárdenas, quien es el artífice político del corporativismo, aunque su intención, más que fines reivindicatorios de clase, era la de consolidar y legitimar su poder ante el rompimiento con Plutarco Elías Calles que significó el fin del *maximato*.

Así, a través de las grandes corporaciones de clase, fundamentalmente la obrera y la campesina, las masas podían participar en las políticas estatales, quedando de esa manera encapsuladas dentro del propio Estado, logrando así su apoyo casi incondicional al interior del país, y una visión de cohesión nacional alrededor del ideario revolucionario al exterior, en un sistema más parecido al fascismo que un régimen revolucionario popular, tema respecto del que regresaremos más adelante.

Aunque debe señalarse que el mítico ideario revolucionario se recomponía en cada período presidencial, de acuerdo a las personales concepciones políticas y sociales de cada Presidente, dando lugar a

incongruencias históricas monumentales, como el hecho de que, bajo el manto de la misma revolución, se cobijaron proyectos políticos tan disímbolos como el de Lázaro Cárdenas y el de Carlos Salinas.

Lo anterior, según López Villafañe, marca dos rasgos característicos del sistema político, la institucionalización del poder y la política de masas⁶⁰.

Uno de los ejemplos más característicos de lo que señalamos anteriormente, lo constituía el movimiento obrero *organizado*, sectorizado a través del llamado *sindicalismo oficial*.

A diferencia de lo que ocurría en los países de economía avanzada, como Gran Bretaña o los Estados Unidos, en donde los sindicatos constituían grupos opositores a muchas de las políticas públicas, el movimiento sindical mexicano dependía en grado tal del apoyo y protección gubernamental, que no sólo era uno más de los engranes que hacían funcionar al sistema sino que, en muchos momentos históricos que implicaron etapas de crisis del mismo se convirtió en el bastión principal de defensa del mismo y más concretamente del Presidente.

Lo anterior fue particularmente apreciable durante el movimiento estudiantil popular de 1968, en que el sector obrero no sólo no

⁶⁰ Cfr. López Villafañe... *La formación...* Op. cit. p. 49.

secundó las demandas del mismo, sino que se convirtió, a través de la voz de sus líderes, en uno de sus críticos más acérrimos.

En consecuencia, si partimos de la idea de González Casanova de que el *fascismo* más que una ideología es una cierta estructura de la personalidad política de nuestro tiempo⁶¹, podemos concluir que el sistema político posrevolucionario, por encima de sus vaivenes ideológicos, constituía una típica estructura fascista de tintes autoritarios y totalitarios, que se finca en estereotipos maniqueos delimitados irracionalmente, aunque con toda claridad. Para ello, según Riding, el sistema se valía de los partidos de derecha para subrayar sus cualidades revolucionarias, y de los de izquierda para distinguirse del socialismo identificado con la órbita soviética⁶².

Respecto de dicha estructura de gobierno, Krauze nos dice que el Presidente equiparaba de manera lisa, llana y deliberada el sistema con México, México con la investidura presidencial, y ésta con el hombre que decidía qué grupos o personas tenían derechos, cuáles y cómo debían manifestarlos, quiénes eran revolucionarios y quiénes no, quiénes mexicanos y quiénes antimexicanos⁶³.

⁶¹ Cfr. González Casanova... *La democracia*... p. 212.

⁶² Cfr. Riding... *Vecinos*... Op. cit. p. 118.

⁶³ Cfr. Krauze... *La Presidencia*... Op. cit. p. 332.

1.3.- La transición del sistema político mexicano.

Es más que evidente que el sistema político mexicano del siglo pasado no saltó en pedazos repentinamente, sino que se fue desmoronando poco a poco en un fenómeno en el que, a la par que se desmontaba su andamiaje, iban disminuyendo los privilegios para el partido oficial, pero todo ello generado desde el entramado normativo que el propio ordenamiento jurídico del sistema generaba; es decir que estamos en presencia de una transición *sui generis*, en la medida en que no necesitó de un nuevo texto constitucional sino que más bien se gestó desde el diseño institucional generado a partir de la norma fundamental, siendo válido afirmar que la mexicana, es una transición construida desde la Constitución, y no en contra de ésta.

En el presente apartado, haremos un acercamiento a algunos de los factores que, consideramos, fueron determinantes para que tal hecho histórico ocurriera.

1.3.1.- Antecedentes históricos.

Al inicio del presente capítulo, señalamos que, en nuestra perspectiva, el sistema político mexicano entró en la larga crisis que lo llevarían a su agotamiento, con el movimiento estudiantil de 1968, pero ello no implica que desde 1929, en que el sistema empezó a operar, y hasta la fecha mencionada, no hayan existido etapas críticas.

Lo que sucede es que en tal período (1929–1968), el sistema tenía la capacidad suficiente para controlar tales fenómenos sin que su estructura fundamental se viera dañada mayormente, lo cual se debía fundamentalmente a que no existían los espacios en los que tales tensiones sociales pudieran explotar, tal como ocurrió en el sector estudiantil, según tesis de Gómez Tagle⁶⁴.

Así, en este apartado haremos un repaso de algunos de los principales movimientos sociales que cuestionaron al régimen antes del inicio de su ocaso en el multicitado año de 1968.

Es de aclararse que en tal catálogo, no haremos referencia al movimiento conocido como la *cristiada* o la *guerra cristera*, en razón de que el mismo no estuvo orientado a poner en duda la legitimidad política del sistema, sino a defender un estilo de vida del clero mexicano, independientemente de su escasa presencia geográfica, ya que se circunscribió a la zona centro–occidente del país (Jalisco y sus alrededores, Colima, Nayarit y Zacatecas)⁶⁵.

⁶⁴ Cfr. Gómez Tagle, Silvia. “El futuro democrático de México”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1999. p 123.

⁶⁵ Al respecto vid. Meyer, Jean. “La cristiada (1926-1929)”, en Colmenares, Ismael et. al. (comp.). *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*. Primera edición. Décima reimpresión. Ediciones Quinto Sol. 2005. Tomo 2. pp. 65-73.

– El movimiento vasconcelista.

En 1929, era claro, según refiere Renate Marsiske, que el triunfo de la revolución, no se tradujo en la transformación de la realidad, ya que las estructuras políticas, jurídicas y culturales de la prerevolución, permanecían casi intactas⁶⁶.

En ese contexto se da la campaña presidencial de José Vasconcelos, nominado por el Partido Nacional Antireeleccionista que, según Krauze, se sostenía en la sola idea de volver a las raíces maderistas de la revolución y abrir paso a la democracia pura⁶⁷, aunque era un movimiento de clase media urbana con un plan político y económico de tintes más bien románticos y moralistas, en contra de los excesos nacidos de la revolución, pero sin entender la situación política del momento y desvinculado totalmente de la problemática agraria, según la ya citada Marsiske⁶⁸.

Aún y con esos vicios de origen, que generaron que el vasconcelismo no fuera un movimiento de masas, el sistema percibió a la campaña del llamado *Maestro de las juventudes de América*, como un peligro para el avance y consolidación de la revolución, por lo que el movimiento fue, por una parte, víctima de un gran fraude electoral, y

⁶⁶ Cfr. Marsiske, Renate. “El movimiento estudiantil de 1929 y la autonomía de la Universidad Nacional de México”. *Revista de la Educación Superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México. Volumen XI. Número 44. Octubre–Diciembre de 1982. www.anuies.mx.

⁶⁷ Cfr. Krauze... *Biografía...* Op. cit. p. 364.

⁶⁸ Cfr. Marsiske... *El movimiento...* Op. cit.

por la otra, reprimido violentamente, culminándose con la célebre matanza de vasconcelistas en Topilejo, demostrando según Margarita Hoffner, que el sistema estaba dispuesto a recurrir a cualquier medio para mantener el monopolio político e impedir una verdadera oposición que le disputara el poder por medios electorales⁶⁹.

Como dato al margen, debe señalarse que la campaña vasconcelista coincide en el tiempo con el otorgamiento de la autonomía a la Universidad Nacional, cuestiones éstas que si bien no se encuentran relacionadas entre sí por una conexión causal, no puede dejar de establecerse la existencia de vasos comunicantes entre ambos fenómenos, siendo válido especular que, entre otros factores, la autonomía universitaria fue concedida por el gobierno, para tratar de desarticular uno de los bastiones naturales del movimiento encabezado por el exrector, es decir el de la comunidad universitaria.

– El movimiento henriquista.

Al llegar a su ocaso el sexenio de Miguel Alemán, empezó a rumorarse respecto a la posibilidad de que hubiera una reelección presidencial, o a que se presentara una especie de reelección indirecta a través de Fernando Casas Alemán.

⁶⁹ Cfr. Hoffner Long, Margarita. “Los movimientos populares y la centralización del poder político en México 1917-1935”. *Vínculo jurídico*. Universidad Autónoma de Zacatecas. Zacatecas. Número 15. Julio–Septiembre de 1993. www.uaz.edu.mx.

Tal contexto fue el caldo de cultivo para que floreciera un movimiento a favor de la candidatura del general Miguel Henríquez Guzmán, mismo en el que, atendiendo a la tesis de Olga Pellicer, convergieron dos motivaciones: la frustración de antiguos miembros de la familia revolucionaria ante su exclusión del ejercicio directo del poder, y el deseo de poner fin a la corrupción administrativa existente en el gobierno⁷⁰.

Ello, derivó en la creación de un partido político independiente, la Federación de Partidos del Pueblo, al que se le sumaron amplios sectores de las clases medias, integrándose también porciones de las esferas obrera y campesina, que estaban a disgusto con el corporativismo gubernamental.

Sin embargo, fue un movimiento más bien pobre en el ámbito del ideario político, ya que los henriquistas pensaban, según afirma Pellicer de Brody, que un mero cambio de hombres en el gobierno, era suficiente para retomar el camino perdido y solucionar los problemas nacionales⁷¹.

Transcurrida la elección, la Comisión Nacional Electoral señaló que la FPP no logró mayoría en ninguna entidad del país, por lo que

⁷⁰ Cfr. Pellicer de Brody, Olga. "El henriquismo", en Colmenares, Ismael et. al. (comp.). *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*. Primera edición. Décima reimpresión. Ediciones Quinto Sol. 2005. Tomo 2. p. 215.

⁷¹ Cfr. Ibid. p. 217.

ésta convocó a movilizaciones sociales en defensa del voto, dando pie a la represión gubernamental, que culminó con la agresión contra un gran mitin de henriquistas en que se manifestaban en el Hemiciclo a Juárez de la Ciudad de México, en la que según Alicia Pérez Salazar⁷², entrevistada por Carlos Montemayor, se llegaron a utilizar tanques de guerra del ejército⁷³, con un saldo de múltiples detenidos, varios heridos y un número indeterminado de muertos, que al decir de Krauze, serían incinerados para ocultar los vestigios de la represalia⁷⁴.

– El jaramillismo.

Rubén Jaramillo, capitán del ejército de Emiliano Zapata, fue un pastor metodista y líder cañero del Estado de Morelos, antiguo partícipe del movimiento henriquista, que inició dando asesoría legal y buscando protección jurídica para los campesinos del ingenio de Zacatepec, cuya creación había sido propiciada por él mismo en 1938, para lo cual impulsó el establecimiento de un comité de defensa cañera, que se fue radicalizando paulatinamente, generando la represión estatal, por lo que en 1943, decidió refugiarse en la sierra con un grupo de hombres con los que inició acciones armadas.

En 1944 volvió a la vida civil, sólo para continuar su cruzada por los cañeros durante casi veinticinco años, promoviendo diversos actos

⁷² Viuda de José Muñoz Cota, secretario de Miguel Henríquez Guzmán.

⁷³ Cfr. Montemayor, Carlos. “La masacre de henriquistas”, *La Jornada*. México. Número 8770. 16 de enero de 2009. p. 14.

⁷⁴ Cfr. Krauze... *La presidencia*... Ibid. p. 132.

opositores, a veces incluso por medio de las armas en lo que Renato Ravelo denomina una lucha popular defensiva⁷⁵.

Después de varios años, en 1958, Jaramillo firmó una un suerte de tregua–amnistía con el gobierno de López Mateos, con lo cual se apaciguaron sus ánimos de lucha por algún tiempo hasta que, desengañado de la ayuda que el gobierno le había ofrecido, señaló, según el mismo Ravelo refiere, *si quieren guerra, guerra les voy a dar*⁷⁶, lo que generó que el 23 de marzo de 1962, fuera asesinado aparentemente por miembros del ejército y de la policía judicial morelense.

– El movimiento ferrocarrilero.

El 25 de febrero de 1959, después de varios meses de conflictos laborales, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana que encabezaba Demetrio Vallejo, al no obtener progresos en la renovación de su contrato laboral, decidió ir a la huelga, misma que, exactamente media hora después de su estallamiento, fue declarada inexistente por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, fijando a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para reiniciar las labores.

⁷⁵ Cfr. Ravelo Lecuona, Renato. “Rubén Jaramillo”, en Colmenares, Ismael et. al. (comp.). *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*. Primera edición. Décima reimpresión. Ediciones Quinto Sol. 2005. Tomo 2. 291-292.

⁷⁶ Cfr. Ibid. p. 292.

A pesar de lo anterior, al día siguiente se firmó un acuerdo que concedía un aumento de 16.66 por ciento a los trabajadores, así como diversas cantidades para servicios médicos y creación de viviendas, por lo que la huelga fue levantada y el servicio se normalizó.

Empero, el convenio en una omisión accidental en apariencia, no incluyó a tres empresas, Ferrocarril Mexicano, Ferrocarril del Pacífico y Terminal Veracruz, por lo que se emplazó a huelga a dichas empresas, estallándose la misma el miércoles 25 de marzo, justo en plenas vacaciones de semana santa, con la consecuente afectación a los vacacionistas, ya que en esa época era el momento de mayor actividad ferroviaria en todo el año.

Para entonces ya se había creado una Coalición Sindical Política integrada por el Comité Ejecutivo del Sindicato Nacional de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, el Partido Obrero Campesino y el Partido Comunista Mexicano, destacando en la misma los liderazgos políticos del ya citado Demetrio Vallejo y de Valentín Campa, miembro destacado del PCM.

Iniciada la suspensión de labores, que también fue declarada inexistente por la autoridad laboral, se despidieron a cinco mil trabajadores del Ferrocarril Mexicano y ocho mil del Ferrocarril del Pacífico, propiciando que, solidariamente, todas las secciones del sindicato fueran a la huelga, de suerte que el sábado de gloria todo el sistema ferroviario nacional se encontraba en huelga.

En consecuencia de lo anterior, el ejército y la policía, ocuparon las instalaciones ferroviarias y, expone Barry Carr, desarrollaron toda una acción represiva contra los miembros del sindicato en particular y contra toda la izquierda en general, con la excepción del Partido Popular de Vicente Lombardo Toledano, que culminó no sólo con la detención de Vallejo y los principales líderes, sino con la de miles de ferrocarrileros, además de que se desató una intensa campaña de medios, destinada a hacer aparecer el movimiento ferrocarrilero como una subversión directamente orquestada, planeada y coordinada por la embajada soviética en México⁷⁷.

– La huelga de médicos residentes.

En diciembre de 1964, las condiciones laborales de médicos residentes del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y la Secretaría de Salubridad y Asistencia eran sumamente desventajosas, ya que no se les consideraba como trabajadores sino como meros becarios, se les hacía trabajar hasta por tres días seguidos sin interrupción, y sus sueldos eran sumamente raquíticos.

⁷⁷ Cfr. Carr, Barry. *La izquierda mexicana a través del siglo XX*. Primera edición. Primera reimpresión. Trad. Paloma Villegas. México. Ediciones Era. 2000. Colección problemas de México. pp. 2111-212.

Así, a mediados de noviembre, doscientos médicos del hospital 20 de Noviembre del ISSSTE, amenazaron con estallar la huelga si su situación no mejoraba, por lo que fueron despedidos.

En respuesta a lo anterior, se creó la Asociación Mexicana de Médicos Residentes, que formuló un pliego petitorio de cinco puntos, a saber:

- 1.- Recontratación de los despedidos.
- 2.- Contratación preferente de exmédicos residentes.
- 3.- Participación activa en planeación y programas de enseñanza.
- 4.- Solución a problemas prácticos de cada hospital.
- 5.- Hospedaje, alimentación, etc.

Los trabajadores de la salud, lograron una entrevista con el Presidente Díaz Ordaz, pero no la solución a sus demandas, por lo que continuaron la huelga a la que se sumaron cuarenta y seis hospitales de la Ciudad de México y distintos estados, y para el 18 de enero de 1965, se creó una nueva asociación, la Alianza de Médicos Mexicanos, integrada por médicos de base y especialistas, y cuyas posiciones eran aún menos radicales que las sostenidas por la AMMR.

Pese a que, según señala Krauze, era un *movimiento blanco* hasta por el color de las batas⁷⁸, el gobierno inició una campaña de presión sindical y desprestigio propagandístico de los médicos, acusándolos de comunistas, y esparciendo rumores de pacientes muertos por falta de atención médica, lo cuál fue base para argumentar la negativa férrea a negociar con los paristas.

Tal estrategia, asfixió al movimiento, obligando a los jóvenes médicos a levantar la huelga y volver a sus labores (los que pudieron), finalizándose el conflicto en septiembre de 1965.

Como puede verse, desde 1929 y hasta mediados de los años sesenta, el sistema político mexicano, si bien enfrentó movimientos críticos, éstos no lo cuestionaban en tanto que sistema en sí mismo, sino que obedecían a cuestiones y problemáticas bien específicas vinculadas con conflictos de índole reivindicativa, así como a sectores sociales e intereses muy localizados, de ahí que no implicaran una crisis sistémica ni importaran un gran dragado en la conciencia de la sociedad; cuestión que cambiaría dramáticamente a partir de 1968.

⁷⁸ Cfr. Krauze... *La presidencia...* Op. cit. p. 328.

1.3.2.- El movimiento estudiantil de 1968⁷⁹.

El 22 de julio de 1968, alumnos de la Vocacional 2 del Instituto Politécnico Nacional y de la Preparatoria Isaac Ochoterena, protagonizaron una pelea estudiantil, causada aparentemente por pandillas que habitualmente se encontraban en la Ciudadela, misma que fue dispersada por la policía.

El 26 del mismo mes, se llevaron a cabo dos actos públicos: uno organizado por la Federación Nacional de Estudiantes Técnicos para protestar por la intervención policiaca en planteles politécnicos, y otro organizado por agrupaciones de izquierda para celebrar la fecha simbólica de la Revolución Cubana.

En algún momento ambos mítines se juntaron y se trasladaron al Zócalo con el objeto de hacer más patente su protesta, y en las calles de Palma y Madero hubo un encuentro con la policía, por lo que a partir de este momento la lucha empezó a generalizarse por todo el primer cuadro de la capital, por ello, los manifestantes, en su mayoría estudiantes, se refugiaron en el interior del plantel número 3 de la Escuela Nacional de la Preparatoria ubicada en San Ildefonso, misma

⁷⁹ En cuanto a la génesis, desarrollo y culminación del movimiento estudiantil de 1968, vid. Gómez, Pablo. *1968 la historia también está hecha de derrotas*. Primera edición. Primera reimpresión. México. Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor. 2008; González de Alba, Luis. *Los días y los años*. Primera edición. México. Biblioteca Era; Secretaría de Educación Pública. 1986. Colección lecturas mexicanas, segunda serie. Número 41; Guevara Niebla, Gilberto. *1968. Largo camino a la democracia*. Primera edición. México. Ediciones Cal y Arena. 2008; *Memorial del 68*. SNE. México. Editorial Turner de México; Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Cultura; Universidad Nacional Autónoma de México. 2007; y Poniatowska, Elena. *La noche de Tlatelolco*. Primera edición. Quincuagésima quinta reimpresión. México. Biblioteca Era. 1997.

que fue tomada el día 30 por la policía en la noche, para lo cual derribaron la puerta con un disparo de bazuka.

Como consecuencia de lo anterior, el 8 de agosto se formó el Consejo Nacional de Huelga –CNH– fundamentalmente con las escuelas de la UNAM, del IPN, las Normales, el Colegio de México, la Escuela de Agricultura de Chapingo, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Lasalle, etc., lanzando un pliego petitorio de seis puntos, entre los que destacaban la libertad de los presos políticos, la derogación del artículo 145 del Código Penal Federal, la desaparición del cuerpo de granaderos, la destitución de los jefes de la policía del Distrito Federal.

El día 13 ocurrió una gran manifestación en absoluto silencio, del Casco de Santo Tomás al Zócalo, pidiendo el cumplimiento del pliego petitorio, en la que participan 150 mil personas entre estudiantes, maestros y público en general.

El 15 del mismo mes, el Consejo Universitario, máximo órgano de gobierno de la Universidad Nacional, apoyó las demandas de los estudiantes

El día 27 tiene lugar otra gran manifestación; 300 mil personas marchan del Museo de Antropología al Zócalo, en donde se lleva a cabo un mitin en el que se pide que el diálogo público con el gobierno se efectúe el 1 de septiembre, día del Informe Presidencial, en el

Zócalo, se iza una bandera roji-negra en el asta de la propia Plaza de la Constitución, y se deja una guardia que fue desalojada a la una de la madrugada, por fuerzas del ejército, de la policía y de los bomberos.

El 18 de septiembre, el ejército ocupó la Ciudad Universitaria, lo que provocó la protesta del Rector Javier Barros Sierra, quien señaló: “la ocupación militar de la Ciudad Universitaria, ha sido un acto excesivo de fuerza que nuestra casa de estudios no merecía”⁸⁰.

El día 24, el ejército entra al Casco de Santo Tomás, después de una larga refriega entre estudiantes y policías, con un saldo de numerosos heridos y detenidos.

Para el 2 de octubre, el CNH anuncia un gran mitin en la Plaza de las Tres Culturas en la Unidad habitacional de Nonoalco–Tlatelolco, mismo que es brutalmente reprimido, con un saldo, hasta la fecha indeterminado, de muertos, heridos y desaparecidos.

Ahora bien, más allá de las mitificaciones que del mismo se han hecho, es innegable que el movimiento estudiantil de 1968 cimbró la estructura del viejo sistema político mexicano en la medida en que se convirtió en un reto inmanejable que terminó por hacer perder el control a un régimen acostumbrado a la cooptación y la disciplina, al grado de que un pliego petitorio mas bien moderado, fue contestado

⁸⁰ Cfr. Poniatowska...*La noche...* Op. cit. p. 281.

con la violencia sin límites del aparato represivo del Estado como si se tratara de una revuelta que pusiera en peligro la viabilidad del mismo.

El gran mérito del movimiento del 68, en términos de transición democrática, consistió en que se cuestionó la legitimidad del sistema desde uno de los sectores que estaba destinado a ser uno de los beneficiarios del mismo, la clase media ilustrada, y más concretamente, los estudiantes que representaban a unos de los segmentos sociales más beneficiados por el régimen, aunque también menos controlables, de ahí que coincidamos con Woldenberg, en el sentido de que la movilización estudiantil es el punto de partida hacia la democracia, en la medida en que es el momento en que emergió con gran energía y carácter masivo, el reclamo democrático en el país⁸¹.

Los estudiantes, en el fondo de sus celebres siete puntos, que por lo demás no importaban una petición de pertenencia grupal, en realidad cuestionaban los costos sociales del modelo del desarrollo estabilizador, la restricción de las libertades políticas, el ejercicio vertical y autoritario del poder y la ausencia de debate público clausurado por lo que Woldenberg llama *nacionalismo provinciano*⁸².

⁸¹ Cfr. Woldenberg Karakowsky, José. “México: la mecánica de su cambio democrático”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1999. p. 27.

⁸² Cfr. Ibid. p. 27.

Es decir que importó una crisis sistémica de índole moral y, como señalan Aguilar Camín y Meyer, fue el anuncio sangriento de que los tiempos habían cambiado sin que cambiaran las recetas para enfrentarlos⁸³.

Según Luis Rubio, el movimiento estudiantil con su grito de cambio en la vida política, y su violenta culminación, generó que el gobierno comenzara una estrategia de tolerancia respecto de nuevas organizaciones políticas cuyo objetivo y *modus operandi* eran incompatibles con el objetivo histórico de mantener el control con lo que comenzó a relajarse la clásica institucionalidad sistémica⁸⁴.

1.3.3.- Movimientos armados.

Si bien la presencia de movimientos armados de índole guerrillera ha sido constante en nuestro país, ello se volvió un fenómeno casi ininterrumpido desde 1965, en que un grupo de jóvenes maestros rurales constituyeron un núcleo armado que intentó tomar por asalto el cuartel militar de Ciudad Madera, Chihuahua, y hasta fines de los años setenta, etapa en que proliferaron grupos que, independientemente de lo correcto o no de sus motivaciones, optaron

⁸³ Cfr. Aguilar Camín, Héctor; y Meyer, Lorenzo. *A la sombra de la revolución mexicana*. Primera edición. Trigésimo séptima reimpresión. México. Ediciones Cal y Arena. P. 241.

⁸⁴ Cfr. Rubio, Luis. "El circo de las corporaciones", *Letras Libres*. México. Año IX. Número 97. Enero de 2007. p. 24.

por la vía armada para expresar su inconformidad con el sistema imperante, y que vivió sus momentos más intensos entre 1971 y 1977.

Así, a partir del ya señalado intento de asalto al cuartel de Ciudad Madera, se inauguró en el país el fenómeno de la lucha de múltiples grupos armados de ideología marxista en su mayoría, cuya fase más intensa, según Carlos Montemayor, se vivió durante los años de 1971 a 1972⁸⁵.

Tal evento, no es gratuito, sino que es una herencia directa de la trágica (y terrible) culminación del movimiento del 68 ya que, según Barry Carr, la clausura del espacio político que significó la represión en Tlatelolco, la hostilidad de las organizaciones afiliadas al PRI, y la aparente pasividad del grueso de la población, empujó a un sector de jóvenes de la izquierda a intentar la vía armada⁸⁶, ante el convencimiento de que la lucha democrática resultaba estéril.

Según Laura Castellanos, se trataba básicamente de una juventud de origen rural y de clase media popular, que vio en las acciones revolucionarias el único camino para derrocar a un Estado que estimaban corrupto y que reprimía cualquier expresión disidente⁸⁷.

⁸⁵ Cfr. Montemayor, Carlos. “La guerrilla en México hoy”, *Fractal*. Número 40. www.fractal.com.mx.

⁸⁶ Cfr. Carr... *La izquierda...* p. 270.

⁸⁷ Cfr. Castellanos, Laura. *México armado. 1943-1981*. Primera edición. Primera reimpresión. México. Biblioteca Era. 2008.

Entre algunos de los grupos que se dieron a conocer, podemos citar a los siguientes: Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, Brigada Obrera de Lucha Armada, Comando Urbano Lacandones “Patria Nueva”, Comandos Armados de Chihuahua, Comandos Armados del Pueblo, Comité Estudiantil Revolucionario, Ejército Popular de Liberación Unido de América, Frente de Liberación Nacional, Frente Estudiantil Revolucionario, Frente Revolucionario del Pueblo, Frente Urbano Zapatista, Fuerzas Armadas de la Nueva Revolución, Fuerzas Armadas de Liberación, Fuerzas Armadas Revolucionarias, Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo, Grupo 23 de septiembre, Grupo Guerrillero del Pueblo *Arturo Gámiz*, Grupo Nuevo León, Grupo Popular *Arturo Gámiz*, Grupo Popular Guerrillero, Liga Leninista Espartaco, Los Enfermos, Los Procesos, Los Vikingos, Movimiento 23 de Septiembre, Movimiento de Acción Revolucionaria, Movimiento Guerrillero de Chihuahua, Movimiento Revolucionario del Pueblo, Organización Nacional Revolucionaria, Partido de los Pobres, Unión Campesina Independiente y Unión del Pueblo “Carlos Lamarca”. Mención aparte merece la Liga Comunista 23 de Septiembre, que fue un intento por aglutinar a todos los grupos armados, que sin embargo no fructificó.

Aquí, es pertinente precisar como lo hace Carlos Montemayor, que este tipo de movimientos tienen dos componentes, el núcleo

armado en sí mismo y la circunstancia social en que aparece; y éste último determina las modalidades que la guerrilla puede asumir⁸⁸.

Así, en México la guerrilla ha asumido fundamentalmente dos formas, la rural y la urbana, aunque Huacuja y Woldenberg, apuntan una tercera, la guerrilla *provocadora*⁸⁹.

La guerrilla rural se asienta en zonas primordialmente campesinas, y generalmente es originada por algún movimiento organizado de autodefensa, que persigue objetivos democráticos y se mueve por los cauces legales, pero al serle éstos cerrados, optan por la vía armada, de ahí que no necesariamente responde a un proceso de formación ideológica, aunque sí de radicalización; suele contar con un suficiente apoyo en su región, que no sólo le sirve de cobertura, sino que ahí recluta sus elementos; su movilización es lenta y se propone combatir o resolver conflictos meramente regionales.

La guerrilla urbana es originada en ciudades de cierta importancia, y se integran fundamentalmente por personas del medio estudiantil de nivel superior, en los que la que la formación, y la radicalización ideológica es fundamental; supone cauces supraregionales con una movilidad mayor de sus células activas, y por lo general implica un movimiento sectario, y por momentos

⁸⁸ Cfr. Montemayor... "La guerrilla..." Op. cit.

⁸⁹ Cfr. Huacuja R., Mario; y Woldenberg, José. "Las guerrillas y el Estado", en Colmenares, Ismael et. al. (comp.). *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*. Primera edición. Décima reimpresión. Ediciones Quinto Sol. 2005. Tomo 2. p. 303.

inconsciente e improvisado, sin estrategia política y desconectado orgánicamente de las masas que dicen representar, todo lo cual impide que se forme un frente único que aglutine todas las fuerzas levantadas, según tesis de Montemayor⁹⁰.

La guerrilla *provocadora*, como su nombre lo indica, cumple el papel de provocación abierta de la actividad represora estatal, por lo que no sería descabellado catalogarla como *guerrilla paraestatal*.

La reacción del régimen es diversa en cada uno de los casos, así en tratándose de la guerrilla rural, no sólo se responde con la represión y el cercamiento militar, sino que es necesario además que se realicen obras de beneficio social para cubrir a aquélla; con los grupos armados urbanos se utiliza la represión abierta y nada más, y con aquéllos que realizan una labor provocativa, en muchas ocasiones no es necesaria la actividad de las instancias represivas ya que suelen disolverse conforme las necesidades de quienes los auspician.

Si bien los grupos armados surgidos en nuestro país, realizaron diversas acciones, destacando entre las más espectaculares los secuestros de Eugenio Garza Sada por la liga 23 de septiembre, Julio Hirschfield Almada (Director de Aeropuertos y Servicios Auxiliares) por el Frente Urbano Zapatista, José Guadalupe Zuno (suegro del Presidente Luis Echeverría) por las Fuerzas Revolucionarias Armadas

⁹⁰ Cfr. Montemayor, Carlos. “Guerra sucia”, *Proceso. Edición especial de aniversario. 25 años. El México que hemos sido*. Número especial 9. Noviembre de 2001. p. 71.

del Pueblo y Rubén Figueroa (Candidato a Gobernador de Guerrero) por el Partido de los Pobres; tales organizaciones en realidad no llegaron a representar un peligro real para el Estado ya que, según datos de inteligencia citados por Sergio Aguayo, el número de guerrilleros mexicanos nunca sobrepasó de los dos mil⁹¹, a lo que habría que agregar que sus acciones eran inconexas entre sí, ya que todos los grupos actuaban de forma independiente; el hecho evidente de la diversa, y en ocasiones deficiente, preparación militar e ideológica de los miembros de la guerrilla, la débil base social de los distintos grupos, sobre todo los urbanos; y el que no lograron establecer un puente de comunicación con la sociedad al grado que, según cita Elena Poniatowska, a diferencia de los estudiantes en 1968 que lograron concretizar su pliego petitorio como eje de su movimiento, los alzados nunca fueron capaces de articular un programa concreto de acción⁹².

Por lo anterior, los movimientos fueron fácilmente desintegrados por los cuerpos represivos del régimen, dando lugar a nuestra particular *guerra sucia*, en nada ajena a los horrores que contemporáneamente se vivían en Sudamérica.

⁹¹ Cfr. Aguayo Quezada, Sergio. “El impacto de la guerrilla en la vida mexicana. Algunas hipótesis”, en Oikón Solano, Verónica; y García Ugarte, Marte Eugenia (editoras), *Movimientos armados en México, siglo XX*. SNE. El Colegio de Michoacán; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 2006. Volumen I. p. 92.

⁹² Cfr. Poniatowska, Elena. *Fuerte es el silencio*. Primera edición. Décimo segunda reimpresión. México. Biblioteca Era. 1997. p. 152.

Y si bien es cierto que los grupos armados a que nos referimos no buscaban expresarse dentro de los cauces de la Constitución, sino más bien en contra de éstos, tuvieron el mérito de ser un revulsivo que sentó las bases para que, a largo plazo, se empezaran a construir las instituciones de una incipiente transición a la democracia ya que la ofensiva, a todas luces ilegal, que se desató en su contra, generó una cultura de respeto a los derechos humanos que poco a poco fue germinando en la vida política del país, y empezó a manifestarse dentro de los cauces institucionales, siendo al respecto interesante la tesis de Sergio Aguayo, quien señala:

“La guerrilla no sabía que su sacrificio sentó las bases para la aparición de un movimiento poderosísimo que transformó la cultura política. Desde esta perspectiva y por estos caminos, la guerrilla contribuyó, finalmente a destruir el régimen autoritario. Así funciona la historia”⁹³.

1.3.4.- La reforma política de 1977.

Los movimientos sociales, pacíficos o armados que se desarrollaron durante los años sesenta y setenta, y la gran crisis económica de mediados de los setenta, encendieron los focos rojos del sistema y lo hicieron comprender que estaba ante una situación crítica más allá del tema de pesos y centavos.

⁹³ Aguayo Quezada... “El impacto...” Op. cit. p. 96.

Por otra parte, las elecciones presidenciales de 1976 no fueron sino una mera formalidad, por no decir una mascarada, ya que solo hubo un candidato con registro legal en la contienda.

De todo lo anterior surgió la necesidad del régimen de legitimarse de nueva cuenta ante la sociedad, lo que motivó que el Presidente López Portillo optara por una gran reforma política operada por Jesús Reyes Heróles, identificado como el ideólogo del sistema, cuya finalidad, según Woldenberg, era fortalecer las opciones ya existentes, y también permitir la entrada al juego electoral a fuerzas reales que se desplegaban en la acción social y sindical e incluso en la opción armada⁹⁴, iniciándose con ello lo que Moctezuma denomina período de *apertura concedida* u *otorgada desde arriba*⁹⁵.

La reforma en cuestión, si bien se tradujo en una legitimación del régimen de cara al grueso de la sociedad, al presentar a un sistema que era sensible a las expresiones disidentes y, sin cooptarlos, los incorporaba e incluía en la lucha política, también inició un proceso de liberalización política que, según Alberto Begné, permitió, en una primera fase, abrir cauces institucionales de participación política a fuerzas antes excluidas⁹⁶, abriendo la brecha para cambios futuros de más amplio espectro.

⁹⁴ Cfr. Woldenberg... "Seis tesis...", p 24.

⁹⁵ Cfr. Moctezuma... "La transición..." p. 13.

⁹⁶ Cfr. Begné... *Democracia y control...* Op. cit. p. 21.

Entre las grandes bondades de esta reforma, se pueden señalar las siguientes:

a) La constitucionalización de los partidos políticos y su concepción como entidades de interés público.

b) La ampliación del espectro de competencia electoral, fundamentalmente mediante el registro a los partidos de izquierda más significativos, que hasta entonces habían estado excluidos de la contienda política de forma artificial, según tesis de Woldenberg⁹⁷.

c) La ampliación del Congreso, vía la introducción de los diputados plurinominales, que al asegurar la presencia de los partidos anteriormente marginado, se tradujo en un mayor pluralismo en la denominada *cámara baja*.

Está reforma, según Woldenberg, configura la estructura del cambio, como un proceso que se desarrolla en una misma dirección democratizadora⁹⁸, constituyendo el *impulso original* para la vida del sistema de partidos⁹⁹.

⁹⁷ Cfr. Woldenberg... "México: la mecánica de su cambio... Op. cit. p 29.

⁹⁸ Cfr. Woldenberg... "Seis tesis..." p 23.

⁹⁹ Cfr. Woldenberg... "México: la mecánica de su cambio... Op. cit. p. 30.

1.3.5.- La *Corriente Democrática* del PRI y la elección presidencial de 1988.

Los avances políticos que se lograron durante la administración del Presidente López Portillo, fueron emborronadas por la gravísima crisis económica generada por un mal manejo de la política petrolera, por lo que el régimen del Presidente de la Madrid, tuvo que administrar el descontento, mismo que finalmente erosionó al sistema desde uno de sus puntos neurálgicos, el partido oficial.

En efecto, en 1987 un grupo de disidentes desafiaron al interior del PRI la autoridad del presidencial, dando vida a la *Corriente Democrática*, que pedía la creación de mecanismos de democracia interna en el partido.

El movimiento no sólo fue relegado, sino que fue forzado a salir del partido, dando pie a un organismo que aglutinó a cerca de veinticinco organizaciones y movimientos de centro izquierda, demás del PPS, PARM, PST y PMS constituyendo el Frente Democrático Nacional –FDN– y postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato Presidencial.

La candidatura cardenista creció de tal manera, que se convirtió en un muy peligroso desafío para el sistema, que fue sorteado muy trabajosamente, a grado tal que nadie quedó satisfecho con los

resultados electorales de 1988, que han sido permanentemente empañados con la sombra del fraude electoral.

El desgajamiento del partido oficial, generó lo que Moctezuma llama la etapa de *democratización reclamada*, que transformó el sistema de gobernabilidad existente¹⁰⁰.

La crisis de legitimidad que derivó de las elecciones de 1988 fue de tal magnitud, que hizo evidente la necesidad de consolidar un sistema de partidos, lo que obligó al sistema a entablar negociaciones con parte de la oposición con el efecto, señalado por Begné Guerra, de que en la década siguiente se operaran reformas legales que serían irreversibles para lograr el tránsito democrático¹⁰¹.

Independiente a lo anterior, Aguilar Camín y Meyer, señalan que las elecciones de 1988, de hecho acotaron al presidencialismo creándole contrapesos políticos obligándolo a negociar con la oposición, a la vez que inició el equilibrio de la balanza Ejecutivo–Legislativo, e iniciaron con la fragmentación territorial del poder del régimen¹⁰².

Como puede apreciarse de la apretada reseña que se ha hecho en este apartado, desde prácticamente la década de los setenta del

¹⁰⁰ Cfr. Moctezuma... “La transición... pp. 13-14.

¹⁰¹ Cfr. Begné... *Democracia y control*... Op. cit. p. 21.

¹⁰² Cfr. Aguilar Camín...; y Meyer... *A la sombra*...p. 285.

siglo pasado, el sistema político entró en crisis fundamentalmente por la insatisfacción de las expectativas de la clase media con un sistema autoritario de partido hegemónico, según tesis de Gamas Torruco lo que provocó que fuera transformándose paulatinamente¹⁰³, al decir de Woldenberg, no sólo por el peso de diversos cambios constitucionales y legales que le restaron facultades al Presidente (eje principal del engranaje sistémico), sino por el impacto que el tránsito democratizador le impuso a las relaciones entre el Ejecutivo y las demás instituciones republicanas¹⁰⁴.

Todo lo anterior, derivó del hecho incontrovertible de que, muy paulatinamente, el régimen fue perdiendo la legitimidad, merced a su pérdida de eficacia, de que gozó durante décadas, en que los beneficios económicos y sociales que generaba alcanzaban a las clases medias y populares, lo que, al decir de Gamas Torruco, formó una cultura política de obediencia y legalidad¹⁰⁵; sin embargo el crecimiento poblacional generó un aumento de las clases medias que también incrementaron sus niveles de educación manifestándose en forma cada vez más crítica, ya que el sistema no podía representarlas ni satisfacerlas; y ello generó que la sociedad civil cobrara conciencia de sí misma y empezara a gestarse, precariamente si se quiere, una cultura política democrática y un aumento del número de personas

¹⁰³ Cfr. Gamas Torruco... “Constitución, democracia...” Op. cit. p. 242.

¹⁰⁴ Cfr. Woldenberg, José. “Suprema Corte: Árbitro de la política”, en Natarén Nandayapa, Carlos F; y Diana Castañeda Ponce (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2007. p. 58.

¹⁰⁵ Cfr. Gamas Torruco... “Constitución, democracia...” Op. cit. p. 238.

preocupadas de lo que ocurría en su entorno y, como señala Lorenzo Meyer, poco dispuestas a delegar en la clase política dominante el manejo del país, exigiendo además el establecimiento de un entramado democrático para lograr influencia y representatividad en el aparato del Estado¹⁰⁶.

Es decir, surgió la participación ciudadana, definida por Jesús y Javier López Serrano, como aquella que se dirige a promover y crear mecanismos que permitan la colaboración de los individuos en las tareas del Estado, o incluso que generan que éstos se sustituyan al Estado en la realización de determinadas funciones¹⁰⁷.

Además, el mismo aumento demográfico, empezó a limitar a un aparato productivo sobreprotegido, deficiente y nulamente competitivo que se mantenía sólo en función del mercado interno, con la consecuente insatisfacción de diversos sectores, lo que generó que de una economía estable se pasara a un esquema de desarrollo fundado en un enorme gasto público deficitario cubierto básicamente por endeudamiento externo, lo que trajo como consecuencia inflación, devaluaciones monetarias, y la aplicación de correctivos económicos que cimbraron los apoyos corporativistas del sistema, ya que impactaron fuertemente en la población, que, al decir de Woldenberg,

¹⁰⁶ Cfr. Meyer, Lorenzo: “La visión general”, en Bizberg, Ilán; y Meyer, Lorenzo (coordinadores), *Una historia contemporánea de México*. Primera edición. Editorial Océano. 2003. Tomo I. p. 26.

¹⁰⁷ Cfr. López Serrano, Jesús; y López Serrano, Javier. “La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano”, *Estudios políticos*. Número 16. Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2009. p. 19.

comenzó a buscar una fórmula para una vida política moderna acorde con nuestra modernidad social¹⁰⁸, provocando la participación de la sociedad en la estructura estatal de forma indirecta; ya que a esa paulatina deslegitimación, el sistema siempre reaccionó generando las transformaciones mínimas necesarias que le permitieran ganar tiempo y preservar su sobrevivencia, con lo cual empezó a incluir en su agenda las necesidades de la población.

Lo anterior, originó que los márgenes de maniobra sistémicos se fueron estrechando paulatinamente debido a que la participación social se convirtió en participación política porque, como señalan los hermanos López Serrano, empezó de dirigirse a incidir en la toma de decisiones de interés público¹⁰⁹, a grado tal que, como señala Moctezuma, se disminuyó la capacidad de control sobre las elecciones, llegando al punto en que interferir en los resultados de las mismas ponía en riesgo la preeminencia del partido gobernante, es decir que el costo político de controlar las elecciones para mantener posiciones, superó el costo de respetarlas¹¹⁰.

En tal esquema, la transición fue inevitable en 2000, con el triunfo del Partido Acción Nacional en las elecciones presidenciales de ese año y el establecimiento claro de un tripartidismo, matizado por la existencia de partidos pequeños con intereses muy específicos, que

¹⁰⁸ Cfr. Woldenberg... “Seis tesis...”. p 21.

¹⁰⁹ Cfr. López Serrano, Jesús; y López Serrano, Javier. “La participación política...” Op. cit. p. 20.

¹¹⁰ Cfr. Moctezuma... “La transición...” p. 15.

generó competencia en condiciones de equidad, si bien no ideales, sí bastante aceptables, en la medida en que se generó un sistema electoral equitativo y creíble, según tesis de Ezra Shabot¹¹¹.

Es altamente interesante, como es que dicha ductilidad del sistema político, se logró mediante la adecuación del marco constitucional a la realidad que se iba presentando, de ahí que nuestra transición presente la peculiaridad de que, en lo general, no cuestione a la Constitución vigente, sino que más bien la haya utilizado como uno de sus ejes, lo cual pone en evidencia el contenido democrático de la norma fundamental, atento a que fue precisamente al amparo de su regulación, que el movimiento transicional se gestó y fue progresando.

1.4.- Papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la evolución del sistema político.

A continuación analizaremos la trayectoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el proceso evolutivo del sistema político, lo cual se hará fragmentariamente atendiendo a la temporalidad de las administraciones del Poder Ejecutivo, observando la actuación del máximo tribunal durante dichas etapas de vigencia del sistema político, estudiando para ello, la conducta asumida por la

¹¹¹ Cfr. Shabot, Ezra. “Volver al pasado”, *Reforma*. México. Número 5498. 9 de enero de 2009. p. 11.

Corte en asuntos que tuvieron relevancia política en términos de su contexto histórico.

A reserva de verificar situaciones concretas, debe decirse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuaba con cierta independencia y ocasionalmente se constituía en un freno al poder presidencial, según afirma López Villafañe¹¹², aunque en lo general se presentaba una suerte de autocontención política atendiendo a la lógica del sistema que contaba con otros mecanismos específicos de solución de los conflictos de tal índole, dado que, como afirman González Compeán y Bauer, la fuerza que se concentraba en el Presidente, hacía difícil que los conflictos llegaran a los tribunales¹¹³.

Al respecto, González Casanova señala que la función política de la Suprema Corte, consistía en permitir que ciertos actos del Ejecutivo se judicializaran, dando así esperanza a los grupos y a las personas, de salvar en lo particular sus intereses o derechos, lo cual no impedía que en las grandes líneas siguiera la política del propio Ejecutivo, sirviendo de hecho para darle mayor estabilidad¹¹⁴, a la vez, afirman González Compeán y Bauer, que se le mantenía alejada de la posibilidad de jugar un peligroso papel determinante en el ejercicio del control de los conflictos políticos, abonando así en la consolidación de la institución presidencial¹¹⁵.

¹¹² Cfr. López Villafañe... *La formación...* Op. cit. p. 95.

¹¹³ Cfr. González Compeán... *Jurisdicción...* Op. cit. p. 103.

¹¹⁴ Cfr. González Casanova... *La democracia...* Op. cit. pp. 36-37.

¹¹⁵ Cfr. González Compeán... *Jurisdicción...* Op. cit. p. 104.

– La actuación política de la Suprema Corte durante el *maximato*.

Si bien en términos históricos se habla de *maximato* a partir de la creación del partido oficial y hasta la ruptura Cárdenas–Calles, para efectos de nuestro trabajo, referiremos con tal categoría, a la etapa que corre desde el período de gobierno de Plutarco Elías Calles hasta el inicio de la administración de Lázaro Cárdenas.

En cuanto a la actuación de la Corte en asuntos con sesgo político, podemos destacar los siguientes ejemplos:

• El conflicto religioso.

Durante el conflicto religioso conocido como la *crisiada*, la Corte estableció la constitucionalidad de diversos actos expropiatorios de propiedades de la iglesia, así como de actos de clausura de inmuebles privados que se utilizaban con fines religiosos¹¹⁶, lo cual permitía que los actos del Estado, que respondían a la lógica de un conflicto político, se vistieran con un cariz de juridicidad.

¹¹⁶ Al respecto, Vid. *La Suprema Corte de Justicia y la cuestión religiosa. 1917–1940*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo I.

- **El conflicto petrolero de 1925.**

Igualmente, durante la administración Calles se presentó un conflicto con las compañías petroleras, debido a que el 31 de diciembre de 1925 se publicó una ley que reglamentaba el artículo 27 constitucional en cuanto al ramo del petróleo, que, resume Lucio Cabrera, establecía las siguientes directrices:

1.- Los propietarios debían solicitar la confirmación de los derechos respecto de predios que ya detentaban y explotaban.

2.- Los derechos de las compañías petroleras no eran a perpetuidad sino que se estableció un plazo de cincuenta años a partir del inicio de los trabajos.

3.- Sólo se confirmaban los derechos de quienes hubieran iniciado los trabajos antes de 1917.

4.- Se estableció como obligatoria la renuncia a recurrir a protección diplomática de los estados de los propietarios.

5.- Se prohibió la confirmación de derechos en la llamada *zona prohibida* de las costas y las fronteras.

6.- Era necesario demostrar que se cumplía con la circular 11 de Venustiano Carranza¹¹⁷ que exigía el denunció¹¹⁸ de las tierras petroleras¹¹⁹.

Lo anterior generó inconformidad de las compañías petroleras, así como tensiones internacionales, especialmente con el gobierno de los Estados Unidos encabezado por el republicano Coolidge.

Por ello, se interpusieron diversas demandas de amparo contra tal normatividad, y la Suprema Corte resolvió que los derechos adquiridos antes del 1 de marzo de 1927, con el límite de cincuenta años, era violatorio de garantías individuales, porque tal límite implicaba la pérdida parcial de los derechos conferidos en los títulos originales, y que era contradictorio confirmar un derecho y a la vez restringirlo.

Como consecuencia de tal resolución se modificó la Ley del Petróleo, y el conflicto con los estados extranjeros se distensó propiciando, interpreta Cabrera Acevedo, que las relaciones de México con los Estados Unidos entraran en un período de cordialidad¹²⁰.

¹¹⁷ Publicada el 15 de enero de 1915.

¹¹⁸ Denunció petrolífero es la solicitud de concesión de un fondo de tal índole; Vid. Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para juristas*. Primera edición. México. Mayo Ediciones. 1981. p. 400.

¹¹⁹ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*. Primera edición. Primera reimpresión. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1997. p. 52.

¹²⁰ Cfr. *Ibid.* p. 54.

- **El caso León Toral.**

En 1929, ya durante la presidencia de Emilio Portes Gil, llegó a la Suprema Corte el amparo promovido por José León Toral, a la sazón presunto homicida del General Álvaro Obregón, en contra de la pena de muerte a que había sido condenado en definitiva por la Séptima Sala del Tribunal Superior de Justicia.

La recién creada Primera Sala del máximo tribunal, falló el caso el 6 de febrero de 1929, en sesión en la que, ante el argumento de que se trataba de un delito político, en cuyo caso estaba prohibida la pena de muerte, se razonó que el delito político ataca a la vida del Estado y no a la de una sola persona, por lo que el homicidio no puede ser considerado delito político; además, se dijo que no debía confundirse los delitos de tal naturaleza, con los que puedan ser cometidos a la sombra de un ideal político. Lo anterior, llevó a la negativa del amparo, y al eventual fusilamiento de León Toral el 9 de febrero de 1929 en Lecumberri.

- **El caso Luis Cabrera.**

A principios de 1931, Luis Cabrera dictó en la Biblioteca Nacional una conferencia titulada *El balance de la Revolución*, en la que señalaba lo siguiente:

“La resolución de nuestros problemas políticos requiere valor civil, honradez y patriotismo, de que desgraciadamente andamos muy escasos los mexicanos. Los problemas políticos no pueden resolverse en la forma democrática pura mientras subsistan nuestras desigualdades social y económica. Hemos hecho algo en lo económico y en lo social; pero la Revolución no ha hecho nada por resolver los problemas políticos, y lo que había hecho lo deshicimos vergonzosamente. Por último, la Revolución económica y social de México no puede consolidarse sin una reforma política que permita la participación de los mexicanos en el gobierno de su República. Mientras las reformas sociales y económicas de México tengan que sostenerse por medios dictatoriales, no sabremos si podremos mantenerlas y consolidarlas o si son un vano ensayo que más tarde habrá que abandonar [...] que no puede haber libertad política sin igualdad económica y social; pero que tampoco puede haber bienestar económico y social sin libertades”¹²¹.

El anterior discurso, motivó que Luis Cabrera fuera detenido y expulsado del país, por lo que se promovieron dos amparos a favor del pensador poblano, a pesar de lo cual fue detenido por la policía, por lo que se interpuso recurso de queja ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la sesión respectiva, según reseña Cabrera Acevedo, se consideraron dos propuestas, una del Ministro Vázquez del Mercado en el sentido de que el presidente de la Suprema Corte entrevistara al presidente de la República para que dictara las ordenes tendientes a que se respetara la suspensión; y otra del Ministro Machorro Narváez, relativa a que se dirigiera una comunicación al titular del Ejecutivo,

¹²¹ “Cabrera Luis (1876-1954)”, *Biografías políticas*. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. www.inep.org.

para manifestarle que la presencia del inspector de policía era un impedimento para cumplir los mandatos de la justicia federal¹²².

El mismo autor, expone que ninguna de las dos mociones fue aprobada, y que ello motivó la renuncia del Ministro Vázquez del Mercado, por considerar que no era posible desempeñar con integridad el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si no podía lograrse que las resoluciones de los tribunales federales se acataran y obedecieran¹²³.

Como dato anecdótico, y paradójico, debe señalarse que años después Luis Cabrera llegaría a ser Ministro de la Corte, al operarse la reforma de Lázaro Cárdenas a la que en su momento se hará alusión.

- **La controversia sobre zonas arqueológicas.**

El 13 de febrero de 1932, el Estado de Oaxaca expidió una ley que colocaba bajo la jurisdicción de dicha entidad, los monumentos arqueológicos ubicados en su territorio. El Procurador General de la República consideró que la ley era inconstitucional y promovió una controversia ante la Corte, que dictó sentencia a favor de la federación, en lo que, según Cabrera Acevedo, fue el asunto más importante resuelto en 1932¹²⁴.

¹²² Cfr. Cabrera...*La Suprema Corte...* Op. cit. p. 73.

¹²³ Cfr. Ibid. pp. 74-75.

¹²⁴ Cfr. Ibid. p. 122.

Lo anterior, quizá fue uno de los factores que determinó la terrible centralización de la vida del país; cuestión que de algún modo, seguimos padeciendo.

- La actuación política de la Suprema Corte durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

Al inicio de la administración del General Cárdenas, se operó una reforma al Poder Judicial de la Federación en general y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en particular, cuyo efecto político fue la renuncia, el 22 de noviembre de 1934, de todos los Ministros, para dejar al nuevo Presidente en posibilidad de escoger a los que integrarían el máximo tribunal renovado.

Lo anterior, vendría a ser uno de los momentos fundacionales del perfil de la Suprema Corte y de sus integrantes, en tanto que parte del sistema político, en virtud de a partir de la reforma en cita, los Ministros se caracterizarían, y caracterizarían a la institución, por su lealtad institucional, según afirma Cárdenas Gutiérrez¹²⁵.

La finalidad de tal reforma, según nos dice Cabrera Acevedo, era cumplir con las obligaciones del Partido Nacional Revolucionario, y Cárdenas como su abanderado, en materia de administración de

¹²⁵ Cfr. Cárdenas Gutiérrez... *El Juez...* Op. cit. p. 233.

justicia¹²⁶, aunque bien pudiera haber sido alguno de los mensajes que el General michoacano estaba enviando, en el sentido de que *las cosas cambiarían*, situación que culminaría con la desarticulación del maximato y el exilio político de Plutarco Elías Calles.

Esta *nueva Corte*, tendría la siguiente actuación en asuntos de corte político:

- **El caso Saturnino Osorio.**

El 26 de junio de 1965, en la Ciudad de Querétaro, fue privado de la vida el señor Enrique del Río, de nacionalidad española, quien había desaparecido de la cárcel de la localidad, a pesar de que llevaba consigo una suspensión otorgada por el Juez de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal.

Ante el pedimento oficial de la Embajada de España, la Procuraduría General de la República inició la indagatoria respectiva, que apuntaba a la autoría intelectual del Gobernador Saturnino Osorio, y a la autoría material del alcalde de la prisión y de otro sujeto, aparentemente de nombre Manuel Ballina.

¹²⁶ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1935-1940)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1999. Tomo I. p. 25.

El Ejecutivo local, se dirigió a la Corte, alegando que se violaba la soberanía local, ya que el homicidio era competencia de las autoridades del fuero común, y no de las federales, solicitando que se integrara una comisión investigadora en términos del artículo 97 constitucional.

La Suprema Corte decidió que no había lugar a crear la comisión en cuestión, y se comisionó a un Magistrado de Circuito para que investigara la probable violación a la soberanía estatal, cuyo dictamen se puso en conocimiento del máximo tribunal, que por unanimidad de votos sostuvo que no se había violado la soberanía del Estado de Querétaro.

• **Negativa del amparo a la *madre Conchita*.**

En un residuo de los que fue el conflicto religiosa, María Concepción Acevedo y de la Llata, conocida como la *madre Conchita*, presunta instigadora de José León Toral para que asesinara a Álvaro Obregón, solicitó amparo ante la Corte alegando fundamentalmente irregularidades cometidas en la insaculación de los jurados.

La Suprema Corte, señaló que no es factible estudiar en el amparo violaciones al procedimiento cometidas antes de la celebración del mismo, como lo es la insaculación de jurados.

- **La cuestión petrolera**¹²⁷.

En 1937, surgió un conflicto laboral entre las compañías petroleras y sus trabajadores, que eran evidentemente apoyados por la política obrera del régimen; la Junta de Conciliación y Arbitraje, el 18 de diciembre, condenó a las compañías a pagar veintiséis millones trescientos treinta y dos mil setecientos cincuenta y dos pesos, y a dar trabajo a mil cien empleados de confianza, por lo que éstas solicitaron el Amparo a la Suprema Corte.

El 1 de marzo de 1938, la Cuarta Sala del máximo tribunal falló en contra de las compañías, y estableció como fecha límite para el pago, el 7 del mismo mes; y ante la contumacia de éstas, el Presidente Cárdenas expidió, el 18 de marzo, el decreto de expropiación petrolera.

Posteriormente a ello, el 2 de diciembre de 1939, la Segunda Sala de la Suprema Corte, negó el amparo a las compañías respecto del acto expropiatorio.

¹²⁷ Respecto al conflicto petrolero, Vid. Gilly, Adolfo. *El cardenismo. Una utopía mexicana*. Primera edición. México. Ediciones Era. 2001. Por lo que respecta a la historia jurídica de este asunto; Vid. Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1935-1940)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1999. Tomo III.

– La actuación política de la Suprema Corte durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho.

Durante el sexenio del llamado *Presidente caballero*, se publicó una reforma constitucional sobre la inmovilidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹²⁸, ratificándose a todos los integrantes del Alto Tribunal que en ese momento se encontraban en funciones.

Durante tal lapso, la actuación de la Corte, en cuanto a asuntos de índole política se refiere, fue más bien discreta, aunque debe apuntarse que, en materia agraria, se estableció el criterio de que el Poder Judicial de la Federación estaría inhibido de conocer respecto de las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, con lo cual se facilitaba la política agraria del régimen, que, mediante dicha conducta tutelar, en realidad desempeñaba su estrategia de control del campesinado al que se le veía, según una acertada expresión de Krauze, como *ganado político*¹²⁹.

¹²⁸ Publicada el 21 de diciembre de 1944.

¹²⁹ Cfr. Krauze... *La presidencia...* pp. 69 a 72.

– La actuación política de la Suprema Corte durante el gobierno de Miguel Alemán Valdés.

Durante la presidencia del Miguel Alemán Valdés, el sistema político se encontraba plenamente consolidado, y en ese contexto, y respecto de la Suprema Corte de Justicia, Krauze refiere lo siguiente:

“No participó en ningún juicio de interés nacional, no intentó modificar el estatus que la ataba al ejecutivo, ni discurrió nuevos planteamientos constitucionales para afianzar su poder específico y defender de manera expedita las garantías individuales”¹³⁰.

Es decir, que la Corte asumió a cabalidad su papel de engrane sistémico y actuó en consecuencia con tal lógica.

Así, sustentó el criterio de que el juicio de amparo era improcedente respecto de actos políticos y que los derechos políticos no son garantías individuales por dos motivos que Cabrera Acevedo resume en los siguientes términos:

“Primero, porque las garantías individuales son taxativas impuestas al Poder Público en relación con los habitantes de la República, con abstracción hecha de su nacionalidad, sexo, capacidad etc;¹³¹ y segundo, porque los derechos políticos los concedió el Constituyente exclusivamente a los ciudadanos mexicanos”¹³².

¹³⁰ Ibid. p. 148.

¹³¹ Se respeta la puntuación original.

¹³² Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2002. p. 85.

Con tal criterio, la Corte se autoexcluyó de las contiendas políticas contribuyendo así a la construcción de la legitimidad del sistema, en la medida en que propició la ausencia de un mecanismo jurisdiccional que, aunque sólo fuera en términos morales, pudiera cuestionar el autoritarismo del mismo.

- La actuación política de la Suprema Corte durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines.

Durante la administración del Presidente Ruiz Cortines, se presentó el caso del Juez Ignacio Burgoa, que consistió en lo siguiente:

El 6 de noviembre de 1953, el Juez de Distrito Ignacio Burgoa, concedió la suspensión definitiva a Autotransportes del Pacífico S.A., misma que le permitía a la empresa en cuestión, que continuase prestando sus servicios.

El día 21 de noviembre, autoridades de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, detuvieron una unidad que, con pasaje a bordo, se dirigía a la Ciudad de Tijuana, por lo que la empresa quejosa denunció la violación a la suspensión.

En consecuencia, el juzgador federal, presentó una denuncia penal en contra del Secretario y el Subsecretario de Comunicaciones y Obras Públicas, Carlos Lazo y Walter Cross Buchanan

respectivamente, y del Jefe de Transito Federal y Policía de Caminos, Garázyn Ugarte, en virtud de que, según su dicho, estaban violando las resoluciones dictadas en el juicio de amparo.

Posteriormente, el 8 de junio de 1954, la Suprema Corte de Justicia, aceptó la renuncia del Juez Burgoa, en la que éste adujo razones de carácter personal¹³³.

No existe evidencia histórica que indique que el Juez de Distrito haya recibido algún tipo de presión para presentar la dimisión a su cargo, incluso el propio Burgoa no indica nada que pueda suponerlo, aunque en sus memorias sí manifiesta que en el caso en cita los Ministros de la Suprema Corte *lo dejaron morir sólo*¹³⁴, y en tal virtud, sintió que debía presentar su renuncia ante la Suprema Corte¹³⁵.

Por otra parte, es interesante consignar que durante este período se presentó la concesión del amparo a un grupo de ciudadanos cubanos, entre los que se encontraba Fidel Castro Ruz y Ernesto *El Che* Guevara (este último en ese momento de nacionalidad argentina), evento en el que no hubo intervención de la Suprema Corte, habiéndose tramitado todo el proceso ante un Juez de Distrito,

¹³³ Al respecto, vid. Cabrera Acevedo... *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines...* Op. cit. pp. 49-53.

¹³⁴ La expresión coloquial es usada por el propio autor en cita.

¹³⁵ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Memorias. Epítome autobiográfico*. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 1996. p. 208.

razón por la cual no entraremos a detalle respecto de tal hecho histórico–judicial, y sólo lo señalamos por lo interesante del dato¹³⁶.

– La actuación política de la Suprema Corte durante el gobierno de Adolfo López Mateos.

Durante el gobierno del Presidente López Mateos, la Corte continuó con el desempeño de su papel de engrane judicial del sistema, si no avalando la política sistémica de control político y social, sí guardando un circunspecto silencio, según metáfora de Krauze¹³⁷, y en lo que hace a su participación en asuntos concretos de relevancia política, pueden referirse los siguientes:

• El movimiento ferrocarrilero.

En el punto dos del presente capítulo, hicimos referencia a los orígenes y consecuencias de la huelga de los trabajadores ferrocarrileros de 1958, que concluyó con múltiples detenidos, buena parte de los cuales, fueron reclusos en el Campo Militar número uno, violación constitucional en la que nadie pareció reparar, y fueron consignados ante un Juez de Distrito, quien les dictó formal prisión como presuntos responsables¹³⁸ de los delitos de disolución social,

¹³⁶ Respecto de los detalles de este asunto, vid. Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2003. pp. 99-103.

¹³⁷ Cfr. Krauze... *La presidencia...* p. 257.

¹³⁸ Esa era la terminología judicial de la época.

ataques a la economía nacional, ataques a las vías generales de comunicación, amenazas, asonada o motín y encubrimiento¹³⁹.

Ante esto, según reseña Cabrera Acevedo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfonso Guzmán Neyra, se concretó a señalar que él no daba instrucciones a los Jueces de Distrito y que no estaba en condiciones de opinar si los detenidos eran culpables de traición a la patria, pero que la interrupción de las vías de comunicación, como los ferrocarriles, sí afectaban la economía nacional¹⁴⁰.

- **Omisión de pronunciamiento respecto del delito de disolución social.**

Derivado de los hechos narrados en el apartado anterior, fueron sentenciados los líderes del movimiento ferrocarrilero por, entre otros, el delito de disolución social, fallo que fue confirmado por el Tribunal Unitario.

En consecuencia se interpuso juicio de amparo directo en el que se cuestionaba la constitucionalidad del artículo 145 del Código Penal Federal que contenía el tipo penal en cuestión; sin embargo, narra Lucio Cabrera, tal cuestión fue desestimada atendiendo a lo siguiente:

¹³⁹ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos (1959-1964)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004. p. 37.

¹⁴⁰ *Ibid.* p. 37.

“No se había impugnado en amparo indirecto ante un Juez de Distrito sino en amparo directo ante la Suprema Corte y por ello la Primera Sala se limitó a analizar que los ferrocarrileros, como Vallejo, trataron de subvertir la vida institucional del país y perturbaron el orden público para someter al país a un gobierno extranjero. La sentencia expuso que era un grupo comunista bajo los líderes Demetrio Vallejo y Valentín Campa entre otros más”¹⁴¹.

Por otra parte, y derivado de otros hechos, el pintor David Alfaro Siqueiros había sido sentenciado por el citado delito de disolución social por el Juez Décimo Quinto de la Quinta Corte Penal del Distrito Federal, siendo esto confirmado por la Octava Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En consecuencia se interpuso el respectivo juicio de amparo directo, radicándose en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que no se pronunció al respecto porque el 11 de julio de 1964, el Presidente de la República concedió el indulto al muralista chihuahuense, por lo que se sobreseyó el amparo de referencia¹⁴².

¹⁴¹ Ibid. pp. 63-64.

¹⁴² Cfr. Ibid. pp. 65-70.

– La actuación política de la Suprema Corte durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz.

Es más que obvio señalar que el asunto de mayor relevancia política de la administración del Díaz Ordaz, fue el movimiento estudiantil de 1968 y su bestial culminación en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco el 2 de octubre de ese año, tema al que ya hicimos referencia con anterioridad.

Ahora bien, es de destacarse la nula participación de la Suprema Corte de Justicia en tales eventos, ya que la única intervención Poder Judicial de la Federación¹⁴³ se dio a través de un Juez de Distrito que dictó formal prisión a quince involucrados en los hechos en cuestión por los delitos de robo, asociación delictuosa, homicidio, lesiones, disparo de arma de fuego, daño en propiedad ajena, acopio de armas, resistencia de particulares, secuestro y ataques a las vías generales de comunicación¹⁴⁴.

Es decir que ante un problema de la magnitud social del que nos ocupa, el máximo tribunal de nuestro país, no tuvo nada que pronunciar, continuando con su quehacer cotidiano en la resolución de los asuntos materia de su competencia.

¹⁴³ El grueso de los procedimientos judiciales por los hechos de 1968, se ventilaron ante las autoridades del fuero común.

¹⁴⁴ Al respecto vid. Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004. pp. 325-326.

– La actuación política de la Suprema Corte durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez.

El gobierno del Presidente Echeverría Álvarez, fue un período especialmente tormentoso, merced a que se presentaron diversas crisis políticas, derivadas fundamentalmente del movimiento estudiantil de 1968, así como la primera de las grandes crisis económicas contemporáneas; temas éstos que, por supuesto, repercutieron en el mundo jurídico.

• Sucesos del 10 de junio de 1971.

El 10 de junio de 1971, integrantes de un grupo paramilitar conocido como *Los Halcones*, agredieron una manifestación estudiantil¹⁴⁵, lesionando y matando a varios manifestantes, frente a la Escuela Nacional de Maestros en la calle de San Cosme de la Ciudad de México¹⁴⁶.

El titular del Ejecutivo dijo ser el más indignado por los hechos sangrientos, y ordenó una investigación que con el tiempo fue olvidada y los acontecimientos de referencia dejaron de ser parte de la agenda gubernamental, si es que alguna vez lo fueron.

¹⁴⁵ La marcha obedecía a un movimiento de apoyo a los estudiantes de la Universidad Autónoma de Nuevo León, que resistían una serie de medidas del Gobernador de esa entidad, que, en su concepto, atentaban contra la autonomía universitaria.

¹⁴⁶ Al respecto vid. Castillo, Heberto “Trama de la matanza del 10 de junio de 1971”, *La investigación*. SNE. México. Proceso Ediciones. 1979. pp. 9-37.

Un año después de lo sucedido, el Partido Acción Nacional, solicitó al Suprema Corte de Justicia de la Nación, designara a uno o varios comisionados para que investigaran los hechos, en virtud de que no se había iniciado acción penal en contra de ningún responsable, a título de autor material o intelectual¹⁴⁷.

No existe evidencia histórico-documental respecto a si la Corte contestó o no la petición de referencia, pero lo cierto es que no se inició investigación alguna por parte del alto tribunal, lo cual evidencia su papel de órgano garante de la estabilidad sistémica.

- **El control de precios.**

Durante el período que se comenta, se estableció el control de precios de aproximadamente 400,000 productos, lo cual generó la reacción de la clase empresarial, fundamentalmente de la Confederación de Cámaras Industriales, que propició la interposición de algunas demandas de amparo; medida que no tuvo éxito alguno, en la medida en que una buena parte de ellos no prosperaron. En este punto el dato revelador son las declaraciones del entonces Secretario de Industria y Comercio, José Campillo Sáinz, quien al decir de Cabrera Acevedo, señaló que sería exigido que los Jueces de Distrito

¹⁴⁷ Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1971-1976)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004. pp. 33-34.

cumplieran con la ley y no otorgaran suspensiones, porque el artículo 124 de la Ley de Amparo las prohíbe si perjudican el interés social y el orden público, lo que en el caso ocurriría porque permitirían el alza de precios de artículos de primera necesidad, según refiere Lucio Cabrera¹⁴⁸.

Lo trascendente de tal circunstancia, es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de cabeza del Poder Judicial de la Federación, no haya expresado nada ante una evidente presión sobre los Jueces de Distrito, por parte de un miembro destacado del Poder Ejecutivo.

• Solicitud para que se ejerciera la facultad de investigación respecto de las elecciones en el Estado de Puebla.

A finales de 1975, el Partido Acción Nacional, solicitó al Ministro Presidente Euquerio Guerrero López, que se investigara la posible violación al voto público en las elecciones llevadas a cabo en el Estado de Puebla el 24 de noviembre de dicho año.

El Ministro Guerrero, ofreció que se expondría la situación al Tribunal Pleno para que, si lo consideraba necesario, se investigaran los hechos.

¹⁴⁸ Cfr. Ibid. p. 63.

Lucio Cabrera señala que la Corte no ejercitó la facultad en cuestión con fundamento en el artículo 97 constitucional¹⁴⁹.

– La actuación política de la Suprema Corte durante el gobierno de José López Portillo.

Después de los azarosos años del echeverriato, la administración del Presidente López Portillo se dedicó a tratar de cicatrizar las heridas que había dejado la represión de los años pasados, período histórico que se identifica como *la guerra sucia*.

Como ya se dijo, se operó una gran reforma política que otorgó registro a diversos partidos políticos ampliando el espectro de participación electoral de la izquierda, y se expidió una ley de amnistía a favor de los partícipes de los movimientos guerrilleros, a la par que se hacía frente, más bien con evasivas, al problema de los desaparecidos políticos y de la existencia de grupos paramilitares como la *brigada blanca*.

Para la Suprema Corte de Justicia, fueron años de calma política en tanto que no tuvo que sortear problemas con tal carga, dedicándose a sobrellevar su cotidianeidad administrativa.

Es de hacerse notar que, al final del sexenio, y como una forma de enfrentar la crisis económica que explotó en 1982, el Titular del

¹⁴⁹ Cfr. Ibid. pp. 71-72.

Ejecutivo decretó la expropiación de todos los bancos privados del país, lo que provocó que los banqueros interpusieran diversas demandas de amparo, para tratar de combatir la medida; empero tales asuntos impactaron la carga de trabajo de la Corte cuando ya corría el siguiente sexenio¹⁵⁰.

- La actuación política de la Suprema Corte durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado.

El gobierno de Miguel de la Madrid, se enmarcó en la crisis económica más dura que hasta ese entonces había enfrentado cualquier régimen posrevolucionario, y se caracterizó por una suerte de cruzada contra la corrupción, más de membrete que de resultados tangibles, cuyos casos emblemáticos fueron los procesos del exdirector de Petróleos Mexicanos Jorge Díaz Serrano y del exdirector de Policía Tránsito del Distrito Federal, Arturo Durazo Moreno, mismos que no tuvieron repercusión en el quehacer cotidiano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, en lo que toca a la intervención del máximo tribunal en asuntos con sesgo político, es de destacarse el amparo contra la nacionalización bancaria.

¹⁵⁰ La nacionalización bancaria se anunció durante el último informe de gobierno del Presidente López Portillo, el 1 de septiembre de 1982, y el 1 de diciembre de ese mismo año, asumió la titularidad del Ejecutivo Miguel de la Madrid Hurtado.

Al expedirse el decreto que nacionalizaba todos los bancos privados del país, las instituciones bancarias del país interpusieron diversas demandas de amparo, mismas que en su mayoría fueron desechadas, lo que obligaba a que interviniera la Suprema Corte, en la medida en que se trataba de un amparo contra una reforma constitucional.

El Tribunal Pleno, después de analizar los pormenores del caso concreto, determinó, en algunos casos declarar infundados los recursos de reclamación interpuestos en contra de los desechamientos de las demandas, y en otros, sobreseer en los juicios respectivos¹⁵¹

Independiente a lo anterior, debe anotarse que durante la administración del Presidente de la Madrid, se operó la reforma constitucional que dio competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para que resolvieran todos los amparos de legalidad, con lo que se empezaron a sentar las bases de la transformación de la Corte en un tribunal constitucional¹⁵².

¹⁵¹ Al respecto vid. Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente José López Portillo (1977-1982)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004. pp. 273-303 y 475-490; y Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004. pp. 39-99.

¹⁵² A esta reforma se hará referencia con detalle en el capítulo 3 de este trabajo, que se refiere a la evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de tribunal supremo a tribunal constitucional.

– La actuación política de la Suprema Corte durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Si algo caracterizó al gobierno del Presidente Salinas de Gortari, por lo menos en el ámbito jurídico, fue la estridencia. Estridencia por la detención del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia *La Quina*, estridencia al modificarse el *status* jurídico de las iglesias y establecer relaciones diplomáticas con El Vaticano, estridencia al reprivatizar la banca, estridencia al aprobarse el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, estridencia al ocurrir el homicidio del Cardenal de Guadalajara, Juan Jesús Posadas Ocampo; estridencia al presentarse el alzamiento zapatista en Chiapas, estridencia con los homicidios Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu. La Corte, por supuesto no fue ajena a ese ruido de fondo, y se vio inmersa en los siguientes asuntos con tinte político:

• El caso Braun Díaz.

A finales de 1988, dos Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito con sede en Chilpancingo, Guerrero, en contra del voto del otro integrante de dicho cuerpo colegiado, concedieron el amparo a Alejandro Braun Díaz, sentenciado a 30 años de prisión por el secuestro violación y muerte de una menor de edad.

El asunto generó un gran revuelo e indignación, y se politizó rápidamente, al grado de que se constituyó en una gran crisis para todo el Poder Judicial de la Federación. Ante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación integró una comisión instructora¹⁵³, misma que, previa comprobación de múltiples irregularidades, propuso la destitución de los Magistrados, que fue decidida por el Tribunal Pleno.

Posteriormente la Procuraduría General de la República ejerció acción penal en su contra por delitos contra la administración de justicia, y en su momento, fueron sentenciados¹⁵⁴.

• **El homicidio de Luis Donaldo Colosio.**

El 23 de marzo de 1994, el candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia, Luis Donaldo Colosio Murrieta, es asesinado al finalizar un mitin en la Ciudad de Tijuana, Baja California, arrojando un manto de suspicacias sobre el hecho mismo y las posteriores investigaciones.

Se crea una fiscalía especial para investigar los hechos, uno de cuyos titulares fue el Ministro Miguel Montes, cuya actuación no fue del todo afortunada, al sustentar la tesis de que el homicidio no fue

¹⁵³ La comisión en cuestión la compusieron los integrantes de la Sala Penal del Alto Tribunal, Samuel Alva Leyva, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán y Luis Fernández Doblado.

¹⁵⁴ Al respecto vid. Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1994)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. pp. 27-32.

producto de una acción concertada sino de un *asesino solitario*. Lo anterior, contaminó la percepción que se tenía de la Corte, en la medida en que se le identificó aún más, con el papel de elemento *juridizador* de actos sospechosos del Estado.

- La actuación política de la Suprema Corte durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Desde luego que la gran repercusión política del gobierno del Presidente Zedillo, respecto de la Corte, lo fue el reposicionamiento de ésta, a través de la reforma de 1994, que transformó al máximo tribunal, no sólo en cuanto a su estructura, sino también en su funcionamiento.

Así, lo destacable durante la administración en comento, fue lo siguiente:

• La reforma judicial de 1994¹⁵⁵.

La reforma judicial de referencia alteró no sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino a todo el Poder Judicial de la Federación, puesto que modificó la estructura orgánica de la corte, creó todo un sistema de control constitucional, e introdujo la figura del

¹⁵⁵ A esta reforma se hará referencia con detalle en el capítulo 3 de este trabajo, que se refiere a la evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de tribunal supremo a tribunal constitucional.

Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración y vigilancia del Poder Judicial.

- **Controversia constitucional interpuesta por el Gobernador del Estado de Tabasco.**

En 1995 el Partido de la Revolución Democrática, presentó ante la Procuraduría General de la República una denuncia de hechos, en contra de Roberto Madrazo Pintado, Gobernador del Estado de Tabasco, por una probable disposición indebida de fondos públicos de dicha entidad federativa.

El Ministerio Público de la Federación recibió la denuncia e inició dos averiguaciones previas, propiciando que el Gobernador Madrazo interpusiera una demanda de controversia constitucional, argumentando que la Procuraduría General de la República violentaba la soberanía estatal, ya que su facultad investigatoria se circunscribía a hechos vinculados con el fuero federal.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que, dado que la parte actora no probó la acción que intentó, se declaraba la validez de las averiguaciones previas impugnadas¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Al respecto vid. Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1959-2000)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. pp. 99-101 y 671-682.

- **El caso *Aguas Blancas*.**

El 28 de junio de 1995, en un lugar del Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero, conocido como *Vado de Aguas Blancas*, un grupo de campesinos miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur que se dirigían por carretera al poblado de Atoyac, a un mitin de protesta por la desaparición de uno de sus miembros y por no haberseles cumplido con el reparto de determinados insumos propios de su labor, como fertilizantes;

Dicho grupo fue interceptado por elementos de la policía motorizada, suscitándose una refriega con un saldo de 17 muertos y 20 heridos, todos miembros de la organización de referencia.

Después de diversas investigaciones poco claras, el Presidente de la República, por conducto del Secretario de Gobernación, solicitó a la Suprema Corte de Justicia que ejerciera la facultad de investigación prevista en el artículo 97 constitucional, lo que fue aceptado por el Tribunal Pleno de la Corte, designándose dos Ministros para que llevaran a cabo la investigación en cuestión¹⁵⁷.

El 12 de febrero de 1996, los Ministros comisionados, rindieron su informe, en el que se concluyó que existieron diversas violaciones a las garantías individuales y que hubo, por lo menos, negligencia,

¹⁵⁷ Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios.

irresponsabilidad y falta de respecto a la dignidad humana por parte del Gobernador del Estado y de otros servidores públicos de menor rango; señalándose además, que el Ejecutivo local tuvo un imprudente manejo de una cuestión sumamente delicada, dentro de una serie de anteriores precedentes preocupantes, independientemente de poner en manos inadecuadas conflictos tan destacados¹⁵⁸.

Como puede verse de la síntesis anterior, la Suprema Corte, fue congruente con el rol que le tocaba desempeñar como uno de los engranes legitimantes del sistema político, en virtud del cual se desempeñaba con autonomía en la solución de los asuntos, aunque atendiendo a consideraciones de carácter político en asuntos de tal índole, independientemente de que, como señala Woldenberg, durante tal segmento histórico, los conflictos eminentemente políticos no pasaban siquiera por los circuitos judiciales, ya que el árbitro que tenía la última palabra, era el Presidente de la República¹⁵⁹.

Por otra parte, si bien González Compeán y Bauer señalan una tendencia a, mediante la interpretación, no entrar a la resolución de asuntos que pudieran resultar particularmente sensibles para el sistema político¹⁶⁰, estimamos que en realidad dichos asuntos sí se resolvieron, pero atendiendo a las características de institucionalidad, cuando no de disciplina, que caracterizaban a todo el sistema político,

¹⁵⁸ Al respecto vid. Cabrera Acevedo... *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo*... Op. cit. pp. 141-155.

¹⁵⁹ Cfr. Woldenberg... "Suprema Corte: Árbitro...", Op. cit. p. 57.

¹⁶⁰ Cfr. González Compeán... *Jurisdicción*... Op. cit. p. 125.

lo que se tradujo, apunta Zaldívar, en una escasa relevancia política de la Corte, que se circunscribió a realizar una limitada protección de las garantías individuales¹⁶¹.

Lo anterior, en buena hora, es parte del pasado, ya que como señala Silva–Herzog Márquez, se ha transitado de un sistema cerrado a uno abierto y de un pluralismo precario y vulnerable a uno gobernable y eficiente¹⁶².

El proceso de cambio paulatino al que hicimos referencia en este capítulo, fortaleció a los otros poderes y a otras instituciones, lo que en el caso del Poder Judicial fue especialmente notorio, mismo que, poco a poco, ha ido asumiendo el papel, referido por Woldenberg, de institución tutelar encargada de *poner orden en el tablero*, merced a que se vive dentro de una constelación de poderes constitucionales y fácticos que es menester conjugar si se desea construir un horizonte común¹⁶³.

Para ello es necesario que se garantice la observancia de la Constitución, de ahí que sea indispensable un buen sistema de control constitucional; pero para poder analizar nuestro particular esquema controlador, es menester primero tener una idea de qué se entiende por tal cuestión, tema que abordaremos en el siguiente capítulo.

¹⁶¹ Zaldívar Lelo de Larrea... *La trascendencia*... Op. cit. pp. 11-13.

¹⁶² Cfr. Silva-Herzog... “Partido hegemónico...” Op. cit. p. 166.

¹⁶³ Cfr. Woldenberg... “Suprema Corte: Árbitro...”, Op. cit. Pp. 59-60.

2.- El control y la interpretación constitucionales como instrumentos democráticos.

Sumario.

2.- El Control y la interpretación constitucionales como instrumentos democráticos.- 2.1.1.- El control constitucional.- 2.1.2.- Noción de control constitucional.- 2.1.3.- Fundamento teórico y filosófico del control constitucional.- 2.1.4.- Sistemas de control constitucional.- 2.2.- La interpretación constitucional.- 2.2.1- Clases de interpretación constitucional.- 2.2.1.1.- Interpretación legislativa.- 2.2.1.2.- Interpretación administrativa.- 2.2.1.3.- Interpretación judicial.- 2.2.1.4.- Interpretación doctrinal.- 2.3.- Justicia constitucional y su legitimidad.

2.- El control y la interpretación constitucionales como instrumentos democráticos.

La transición democrática a la que hicimos referencia en el capítulo anterior, debe pasar necesariamente por el hecho de garantizar la observancia de la Constitución, como base de la construcción de la estructura institucional adecuada para el desarrollo de la sociedad, en tanto que fue precisamente el hecho de no acatar la norma suprema, lo que en buena medida condicionó nuestro déficit democrático, atento a que se generaron lo que José de Jesús Orozco Henríquez denomina zonas de impunidad, esto es, que escapan al control jurisdiccional en cuanto a su constitucionalidad y legalidad¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 y el nuevo orden constitucional*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n. p. 11.

De tal suerte, tanto el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, como la interpretación de la propia ley suprema, adquieren primordial importancia, por lo que en el presente capítulo haremos referencia a tales tópicos, no sólo por su destacada trascendencia, sino por su directa vinculación con el quehacer de la Suprema Corte de Justicia, a la que este trabajo pretende calificar con la categoría de árbitro de transición a la democracia y de la normalidad democrática misma.

2.1.1.- Control constitucional.

A través del desentrañamiento de la norma suprema, puede verificarse que los actos estatales sean acordes con la Constitución, con lo cual, según expone Héctor Fix-Zamudio, no sólo se logra el mantenimiento de las normas fundamentales, sino también su evolución y compenetración con la realidad política, para que tengan un grado razonable de eficiencia y proyección hacia la futuro¹⁶⁵.

Previo al estudio del control constitucional, es pertinente tener en cuenta que la actividad de un ordenamiento jurídico es fundamentalmente de dos clases: la de creación de normas y la de control de la regularidad de las normas creadas a partir de su

¹⁶⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. SNE. México. Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México. 2005. pp. 10-11.

contraste con otras del propio ordenamiento, según nos indican Ulises Schmill y José Ramón Cossío¹⁶⁶; y también el control de la regularidad de actos y resoluciones judiciales o administrativas, de donde puede destacarse la importancia del control constitucional, ya que, como afirma Kelsen, toda violación a la Constitución, significa una alteración a la línea que divide las esferas de gobierno de un Estado¹⁶⁷, puesto que, como complementa Schmill, todo acto que salga de los límites competenciales establecidos en la norma suprema, importa una violación constitucional que dejaría sin sentido el principio de división de poderes¹⁶⁸.

2.1.2.- Noción de control constitucional.

Para Juan Colombo Campbell, el control de constitucionalidad implica la configuración de un mecanismo de defensa jurisdiccional de un orden constitucional concreto, y que se articula como la garantía de la primacía de la Constitución sobre las demás normas del ordenamiento jurídico positivo¹⁶⁹, de ahí que, según Carla Huerta, dicho control implica el establecimiento de métodos que eviten el

¹⁶⁶ Cfr. Schmill Ordóñez, Ulises; y Cossío Díaz, José Ramón. “Interpretación del derecho y concepciones del mundo”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*. México. Tomo XLVI. Números 207–208. Mayo–Agosto 1996.p. 70.

¹⁶⁷ Cfr. Kelsen, Hans. *La garantía jurisdiccional de la Constitución. (La justicia constitucional)*. Primera edición. Trad. Rolando Tamayo y Salmorán. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2001. Serie ensayos jurídicos. Núm. 5. p. 61.

¹⁶⁸ Cfr. Schmill, Ulises. “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en Cossío, José Ramón; y Pérez de Acha, Luis M. (coords.), *La defensa de la constitución*. Distribuciones Fontamara. Segunda edición. México. 2000. Colección doctrina jurídica contemporánea. Núm. 1. pp. 37-38.

¹⁶⁹ Cfr. Colombo Campbell, Juan. “Funciones del derecho procesal constitucional”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Edición 2002*. SNE. Montevideo. Konrad Adenauer Stiftung. 2002. p. 144.

ejercicio abusivo del poder, es decir que se acaten las limitaciones establecidas normativamente¹⁷⁰.

En cuanto al control constitucional en concreto, suele ser confundido con la jurisdicción constitucional y la justicia constitucional, sin embargo tales figuras, si bien están estrechamente relacionadas, no son sinónimas. En efecto, según indica Fix-Zamudio, el control constitucional abarca instrumentos jurídicos y políticos de resolución de conflictos derivados de la aplicación de normas fundamentales, y la jurisdicción constitucional comprende la decisión de dichos conflictos por medio de tribunales en sentido estricto,¹⁷¹ y en lo que hace a la justicia constitucional, Manuel Aragón Reyes señala que no es más que la aplicación judicial de la Constitución¹⁷².

Elisur Arteaga Nava señala que el control constitucional implica la existencia de una norma que por su esencia y atributos es formalmente superior y materialmente suprema, de suerte que todo el ordenamiento normativo restante es derivado y secundario¹⁷³, de ahí que Cuauhtémoc Reséndiz sostenga que el objeto del control

¹⁷⁰ Cfr. Huerta Ochoa, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. Segunda edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2001. Serie Estudios Jurídicos. Número 1. p. 35.

¹⁷¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*. Primera edición. México. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C. 2002. pp. 19-20.

¹⁷² Cfr. Aragón Reyes, Manuel. *La Suprema Corte de Justicia de México como tribunal constitucional*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. p. 24.

¹⁷³ Cfr. Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Segunda edición. México. Oxford University Press. 1999. p. 769.

constitucional es la norma suprema en sí misma, y las demás normas o actos inmediatamente derivados de ella¹⁷⁴.

Así pues, el control constitucional es un sistema que busca no sólo mantener el orden constitucional, sino procurar su efectividad concretizando el contenido de sus principios, para ello, verifica si un hecho o una norma contrarían a la Constitución, en aras de la salvaguarda y defensa de la propia norma fundamental, buscando limitar los abusos de poder, preservando así el orden jurídico, o como dice Jerzy Wróblewski, implica una especie de garantía de una legislación conforme con la Constitución¹⁷⁵, con lo cual, en palabras de Schmill, la norma constitucional se convierte en una verdadera norma coactiva, con la plenitud de su fuerza desplegada ostensiblemente¹⁷⁶.

En la actualidad, nos dice Carla Huerta, el control del ejercicio del poder cuenta con tres supuestos:

1° La existencia de un ordenamiento jurídico organizado, en cuya cúspide se encuentra la Constitución como norma suprema que determina los procesos de creación y validez del resto del ordenamiento jurídico, configurándose como una norma organizadora del ejercicio del poder.

¹⁷⁴ Cfr. Reséndiz Nuñez, Cuauhtémoc. *Relación entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n. p. 17.

¹⁷⁵ Cfr. Wróblewski, Jerzy. *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*. Primera edición. Reimpresión. Trad. Arantxa Azurza. Madrid. Editorial Civitas. 1988. Cuadernos Civitas. p. 78.

¹⁷⁶ Cfr. Schmill... "Fundamentos teóricos de la defensa..." Op. cit. p. 36.

2° El equilibrio y balance del ejercicio del poder mediante su división y repartición entre los tres órganos que realizan las funciones del Estado.

3° El reconocimiento de los derechos fundamentales de los individuos, oponibles a la actividad estatal, lo que conlleva el que deban articularse medios de protección de dichos derechos¹⁷⁷.

En palabras de Arteaga Nava, se trata de un complejo y variado sistema de principios e instituciones, previstos en la propia Constitución, encaminado a imponer, al interés de un Estado, la

¹⁷⁷ Cfr. Huerta Ochoa, Carla. “El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 Constitucional” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Número 93. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. www.juridicas.unam.mx. pp. 1-2.

A los anteriores requisitos doctrinales, se ha agregado en el ordenamiento jurídico mexicano, uno que podríamos llamar jurisprudencial, en tanto que la Suprema Corte ha establecido que los medios tendientes a ejercer el control de la constitucionalidad, deben establecerse en la propia ley fundamental y no en una norma secundaria. El criterio en cuestión es el siguiente: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR. En virtud de que el ejercicio de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de los medios de control de la constitucionalidad, tiene por efecto que ese órgano fije el alcance de las normas supremas, que expresan la soberanía popular, debe considerarse que la jerarquía de las bases contenidas en ese Magno Ordenamiento conlleva el que sólo en ellas, mediante la voluntad soberana manifestada por el Constituyente o por el Poder Revisor de la Constitución, pueda establecerse la existencia de los referidos medios; ello sin menoscabo de que el legislador ordinario desarrolle y pormenore las reglas que precisen su procedencia, sustanciación y resolución. La anterior conclusión se corrobora por lo dispuesto en los diversos preceptos constitucionales que, en términos de lo previsto en el artículo 94 de la propia Constitución General de la República, determinan las bases que rigen la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en los que al precisarse los asuntos de su conocimiento, en ningún momento se delega al legislador ordinario la posibilidad de crear diversos medios de control de la constitucionalidad a cargo de aquélla” (Tesis: P./J. 155/2000. Recurso de reclamación 172/98. Gobernador del Estado de Durango. 31 de octubre de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.); Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Diciembre de 2000. Tomo: XII. p. 843.

supremacía de la norma fundamental¹⁷⁸, o como lo señala Eduardo Ferrer Mac-Gregor, es un mecanismo de racionalización del poder¹⁷⁹; y en la medida en que se traduce en una instancia de defensa de los derechos y las libertades de los individuos, puede asociársele con la defensa de la democracia, según expone Marián Ahumada¹⁸⁰.

2.1.3.- Fundamento teórico y filosófico del control constitucional.

El origen doctrinal del control constitucional se encuentra en lo que Kelsen llama *grundnorm* o *norma fundante básica*, idea que implica que el fundamento de validez de una norma sólo puede encontrarse en la validez de otra norma; y la norma que representa el fundamento de validez de otra, debe caracterizarse como una norma superior en relación con la primera; empero la búsqueda del fundamento de validez de una norma no puede proseguir hasta el infinito, sino que debe concluir en una norma que se supone la última, la *norma suprema*, y cuya superioridad necesariamente tiene que ser supuesta, en tanto que no puede derivarse de una norma superior, ni puede volver a cuestionarse el fundamento de su validez; dicha norma

¹⁷⁸ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 770.

¹⁷⁹ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. “Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo I. p. 240.

¹⁸⁰ Cfr. Ahumada, Marián. “La expansión del control de constitucionalidad y el sistema de los tribunales constitucionales”, *Tribunales constitucionales y democracia*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008. pp. 76-78.

básica, es la fuente común de la validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden ¹⁸¹.

El mismo autor nos dice que, supuesta la existencia de la norma fundamental, la Constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional, en tanto que, en su sentido material, está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales¹⁸², es decir que la Constitución, en tanto que norma, produce efectos jurídicos concretos consistentes, según Carla Huerta, en generar cadenas de validez de producción normativa¹⁸³, en las que, retomando a Kelsen, la normatividad secundaria no es sino aplicación del derecho contenido en la Constitución¹⁸⁴, ya que, como señala Schmill, el orden jerárquico del derecho consiste en una serie escalonada de normas en el que cada grada de esa estructura es una norma superior respecto de otra¹⁸⁵.

Lo anterior le otorga a la Constitución su naturaleza de suprema, puesto que, expone Arteaga Nava, de ahí se deriva la existencia de poderes, la atribución de facultades, y la consignación de limitaciones y prohibiciones¹⁸⁶, en consecuencia cualquier norma de un determinado orden jurídico, sólo tendrá validez si su contenido es

¹⁸¹ Cfr. Cfr. Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. Quinta edición. Trad. Roberto J. Bernengo. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1986. Serie G: Estudios doctrinales 20. pp. 201-202.

¹⁸² Cfr. Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y el Estado*. Segunda edición. Tercera reimpresión. Trad. Eduardo García Máynez. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1983. pp. 146-147.

¹⁸³ Cfr. Huerta Ochoa... "El control de la constitucionalidad..." Op. cit. p. 5

¹⁸⁴ Cfr. Kelsen... *La garantía jurisdiccional*... Op. cit. p. 13.

¹⁸⁵ Cfr. Schmill... "Fundamentos teóricos de la defensa..." Op. cit. p. 27.

¹⁸⁶ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 769.

acorde con la Constitución, principio que es válido para todas las normas existentes en la estructura de un ordenamiento, de ahí la necesidad, en la idea kelseniana, de asegurarle a la Constitución la mayor estabilidad posible¹⁸⁷.

Carla Huerta señala dos niveles de determinación de validez, el formal y el material; en el primero la validez de la norma depende del seguimiento de los procesos de creación normativa establecidos en la norma superior y de la competencia del órgano emisor de la misma. En el nivel material, el contenido de la norma inferior tiene que adecuarse al contenido de la norma que se encuentra jerárquicamente subordinada, y así sucesivamente, pero en todo caso debe ser conforme a la norma suprema¹⁸⁸.

Por otra parte, el control constitucional debe vincularse con tres grandes principios de la teoría constitucional, el de soberanía popular, el de supremacía constitucional, y el de división de poderes, que en el ordenamiento jurídico mexicano, se contienen, respectivamente, en los artículos 39, 49 y 133 constitucionales¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Cfr. Kelsen... *La garantía jurisdiccional*....Op. cit. p. 21.

¹⁸⁸ Cfr. Huerta Ochoa, Carla. "El control de la constitucionalidad..." Op. cit. p. 4.

¹⁸⁹ Ello se hace en los siguientes términos:

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

– Soberanía popular.

A la luz del principio de soberanía popular, según Luis Paulino Mora, debe entenderse a la Constitución como una declaración de voluntad popular basada en dos pilares básicos: una declaración de los derechos fundamentales que esa sociedad reconoce como legítimos a quienes en ella conviven, y una declaración sobre la forma de organización política que ha escogido dicha sociedad para regirse¹⁹⁰, es decir que es una decisión política del pueblo soberano, el auto otorgarse una constitución como norma suprema para regir su desarrollo, en otras palabras, el pueblo ejerce el Poder Constituyente, según indica Salvador Nava Gomar¹⁹¹.

Igualmente, del principio en cita se puede desprender que la voluntad de la mayoría goza de legitimidad democrática, pero ello, afirma Alberto Begné, no es condición suficiente para que sea también constitucional¹⁹².

Artículo 133.- 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.

¹⁹⁰ Cfr. Mora Mora, Luis Paulino. *Medios de control constitucional*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n. p. 10.

¹⁹¹ Cfr. Nava Gomar, Salvador O. “Tribunales constitucionales y democracia”, *Décimo aniversario de la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. p. 13.

¹⁹² Cfr. Begné Guerra, Alberto. *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*. SNE. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2003. Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral. Número 3. p. 12.

Es decir, que la voluntad de la mayoría requiere límites para poder proteger a las minorías y a los individuos para evitar que, con el pretexto de respetar la voluntad popular, se caiga en tentaciones arbitrarias, siendo en tal tarea fundamental, el control constitucional.

No hay que perder de vista que, como señala Salazar Ugarte, el sentido axiológico moderno del concepto *pueblo*, ha mutado en la medida en que el *δῆμος* –demos– ha dejado de ser un ente colectivo orgánico y ha pasado a ser un conjunto de individuos, de suerte que puede afirmarse que el titular de la soberanía en una democracia moderno, no es el pueblo sino los individuos como ciudadanos¹⁹³.

– Supremacía constitucional.

Del principio de supremacía constitucional, se deduce que la constitución no es una norma jurídica más, sino que es la norma suprema, puesto que es el génesis de todo un ordenamiento jurídico, y en tanto que *norma* su cumplimiento es obligatorio para todos, sean gobernantes o gobernados, y en todo tiempo, por ende su inobservancia es antijurídica, por lo que debe ser el fundamento de todo el orden jurídico nacional, debiéndose considerar superior a los ordenamientos normativos federal y locales, según tesis de Schmill¹⁹⁴, ya que, como señala Carla Huerta, no es un mandato al legislador sino

¹⁹³ Cfr. Salazar Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Primera edición. México. Fondo de Cultura Económica; Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006. pp. 125-126.

¹⁹⁴ Cfr. Schmill... “Fundamentos teóricos de la defensa...” Op. cit. p. 28.

una norma a aplicar¹⁹⁵, en consecuencia, señala Arteaga Nava, es un valor general y permanente de observancia obligatoria en la emisión de leyes, decretos, actos administrativos y resoluciones judiciales¹⁹⁶, es decir, de actos estatales, mismos que, por consecuencia, quedan permanentemente sometidos a la Constitución, convirtiéndose ésta, según expresa Colombo Campbell, en la *norma decisoria litis* de aplicación para todo conflicto constitucional¹⁹⁷.

Así, señala Sánchez Bringas, en tanto que norma constituyente determina la validez en la aplicación de las normas constituidas, y al hacerlo, sienta las bases para lograr su propia validez normativa¹⁹⁸, con lo que, afirma Kelsen, la Constitución se convierte no sólo en una regla de procedimiento, sino en una regla de fondo¹⁹⁹; lo anterior, necesariamente implica la existencia de un sistema para la defensa de la ley suprema y la preservación de la constitucionalidad, en prevención de que una norma constituida contravenga a la constitucional.

En complemento a lo anterior, Fix-Zamudio considera que la supremacía constitucional debe leerse en concordancia con el

¹⁹⁵ Cfr. Huerta Ochoa... “El control de la constitucionalidad...” Op. cit. p. 7.

¹⁹⁶ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 769.

¹⁹⁷ Cfr. Colombo Campbell... “Funciones del derecho procesal...” Op. cit. p. 144.

¹⁹⁸ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho constitucional*. Tercera edición. México. Editorial Porrúa. 1998. p. 190.

¹⁹⁹ Cfr. Kelsen... *La garantía jurisdiccional*... Op. cit. p. 23.

procedimiento dificultado de reforma constitucional, pues éste permite que la hegemonía de las normas supremas no sea socavada²⁰⁰.

– División de poderes.

Fix y Valencia proponen que el poder del Estado es uno y único, de ahí que lo más adecuado sea hablar, más que de poderes, de órganos estatales²⁰¹; con todo, el principio de división de poderes, señala Kelsen, es orientado por el significado histórico de evitar la concentración de poderes²⁰², misma que siempre termina por afectar a la soberanía popular.

Así, la división de funciones públicas designa un principio de organización política que presupone que pueden determinarse tres distintas funciones coordinadas del Estado, siendo posible definir líneas que las separan entre sí²⁰³.

De lo anterior, se desprende la división de la actividad estatal, a través de la distribución de funciones a diferentes órganos entre los

²⁰⁰ Cfr. Fix-Zamudio... *Estudio de la defensa*... Op. cit. p. 50.

En el ordenamiento jurídico mexicano, dicho procedimiento se regula en el artículo 135 constitucional, que dice lo siguiente:

Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

²⁰¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor; y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 2001. pp. 393-394.

²⁰² Cfr. Kelsen... *Teoría general*... Op. cit. p. 334.

²⁰³ Cfr. *Ibid.* p. 319.

que, afirman Fix y Valencia, se establecen relaciones de coordinación e incluso colaboración²⁰⁴, lo que se traduce, al decir de Fix, en la limitación recíproca de cada uno²⁰⁵, eficientándose así el ejercicio de la actividad del Estado, misma que, según Arteaga Nava, expresa la necesidad de distribuir y controlar el poder político²⁰⁶, pero también el sistema de controles mutuos de los encargados de tal encomienda.

Por otra parte, acorde con Fix y Valencia, el principio de división de poderes en su sentido actual, tiene que incorporar a su marco teórico nuevas realidades políticas, como la creación de los llamados órganos constitucionales autónomos²⁰⁷, que son entes públicos que, como lo indica su denominación, gozan de autonomía respecto de los poderes constituidos²⁰⁸, y que, según el primero de los autores en cita, no se encuadra en ninguno de los órganos tradicionales de poder, aún cuando sus atribuciones sean similares a alguno o varios de ellos²⁰⁹.

Aún así, y siguiendo a Giuseppe de Vergottini, puede decirse que la división de poderes se traduce en un mecanismo institucional de tutela de las libertades individuales, en la medida en que sólo un

²⁰⁴ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*...Op. cit. p. 393.

²⁰⁵ Cfr. Fix-Zamudio... *Estudio de la defensa*... Op. cit. p. 13.

²⁰⁶ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 32.

²⁰⁷ En el ordenamiento jurídico mexicano, podemos citar, como órganos constitucionales autónomos, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y el Instituto Federal de Acceso a la Información.

²⁰⁸ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*...Op. cit. p. 395.

²⁰⁹ Cfr. Fix-Zamudio... *Estudio de la defensa*... Op. cit. p. 16.

poder *repartido*, que evidencia los límites del gobierno, puede ser controlable para evitar posibles abusos en su uso²¹⁰.

De los anteriores principios, puede concluirse el hecho de que debe equilibrarse, por una parte, el principio de mayoría derivado de la soberanía popular, con el principio de constitucionalidad deducido de la supremacía constitucional, y la necesaria armonía entre los poderes del Estado consagrados por la división de poderes.

Atendiendo a lo antes expuesto, puede señalarse que es claro que la soberanía popular ha tomado la decisión democrática de consagrar a la Constitución como ley suprema de la unión, y en ella establece, como una forma de autoprotección ante los detentadores del poder mediante los que se manifestará, la división de la actividad estatal y las facultades de cada uno de los entes que la llevarán a cabo, consecuentemente cualquier acto de los poderes de la unión, incluyendo los ordenamientos jurídicos, deben estar acorde con lo que preceptúa la norma fundamental, para que resulten válidos en términos constitucionales, entendida la Constitución como norma jurídica suprema, y como decisión democrática del pueblo soberano.

El anterior planteamiento, en su alcance jurídico, descansa en la idea de que por representar la Constitución la unidad del sistema

²¹⁰ Cfr. Vergottini, Giuseppe De. *Derecho constitucional comparado*. Primera edición. Trad. Claudia Herrera. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche. México. 2004. Serie doctrina jurídica. Núm. 197. p. 274.

normativo y estar situada en el punto más elevado de éste, contiene las normas primarias que deben regir para todos dentro de un país, dichas normas primarias constituyen al propio tiempo la fuente de validez de todas las demás normas que por eso se han llamado secundarias y que comprenden el derecho positivo en general, según nos indican Fix-Zamudio y Valencia Carmona²¹¹.

Tales enunciados nos llevan, por consecuencia, a estimar la supremacía constitucional no solo respecto de su posición en el orden jurídico, sino respecto de su eficacia y fuerza derogatoria, en tanto que norma de derecho positivo aplicable a situaciones concretas por los órganos del estado, en particular de aquellos encargados de ejercer control constitucional, de ahí que, como señala Colombo Campbell, su protección a través de la jurisdicción sea un elemento esencial para garantizar su eficacia²¹².

La consecuencia lógica del principio de supremacía constitucional consiste, según Vladimiro Naranjo, en que la propia

²¹¹ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*... Op. cit. p. 68.

²¹² Cfr. Colombo Campbell... "Funciones del derecho procesal..." Op. cit. p. 142.

En el ordenamiento jurídico mexicano, lo anterior, se ve reflejado, en el caso de México, en un criterio de la Suprema Corte de Justicia que señala que, dada la supremacía de la norma fundamental, el interés social y estatal, es que ésta se aplique efectivamente y no los textos que la contraríen. El criterio en cuestión es el siguiente: "CONSTITUCIÓN, SUPREMACIA DE LA. Tratándose de leyes reglamentarias de la Constitución, la Suprema Corte ha establecido que, en cada caso particular, debe estudiarse si se afecta, o no, el interés público; y dicho interés no interviene en la inmediata aplicación de leyes reglamentarias de la Constitución, que vulneren o desvirtúen los preceptos de la misma, que se pretenda reglamentar. La misma Suprema Corte ha establecido la supremacía absoluta de la Constitución sobre toda legislación secundaria, y la sociedad y el Estado tienen interés en que se apliquen desde luego los preceptos de aquélla y no los textos contrarios de la misma" (Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 8223/40. Diez de Urdanivia Carlos y coags. 20 de febrero de 1942. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Carlos L. Ángeles. La publicación no menciona el nombre del ponente.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación*. México. Quinta Época. Tomo: LXXIII. p: 7848.

Constitución contemple mecanismos tendientes a garantizar que las normas ordinarias sean conformes a las disposiciones constitucionales²¹³, y ello ocurre en virtud de que la mera declaración formal de la supremacía constitucional por parte del Poder Constituyente, no es suficiente para darle plena eficacia y aplicabilidad, siendo este el origen de los medios de control constitucional.

Empero, para que ello sea posible se requiere del respecto, por parte de todos los actores políticos, al principio de división de poderes, en tanto que si uno de ellos tiene primacía sobre los otros, se rompe el equilibrio que permite la existencia de instrumentos de control constitucional, tal como se vio en el primer capítulo del presente trabajo en que se analizaron las situaciones políticas que, de *facto*, impidieron en México una real división de poderes durante buena parte de la centuria anterior, mismas que desdibujaron la supremacía constitucional, y por lo tanto, hicieron también inexistente un adecuado control de la constitucionalidad de los actos estatales, ya que entre ambos elementos, supremacía constitucional y control de constitucionalidad, existe una estrecha vinculación, ya que el segundo hace efectivo al primero, según sostiene José Antonio García Becerra²¹⁴.

²¹³ Cfr. Naranjo Meza, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Quinta edición. Santa Fe de Bogotá. Editorial Themis. 1994. p. 350.

²¹⁴ Cfr. García Becerra, José Antonio. *Los medios de control constitucional*. SNE. Culiacán. Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa. 2001. p. 9.

2.1.4.- Sistemas de control constitucional.

Existen diversos sistemas de clasificación del control constitucional, empero para la finalidad del presente trabajo, resulta especialmente trascendente aquella que atiende al órgano que lo ejerce, y según el cual existe la siguiente tipología:

1° Control constitucional por un órgano político.

Este sistema, señala Carla Huerta, tiene como función principal conservar la pureza de la Constitución frente a las leyes y actos de autoridad, declarando la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los mismos, y sus características básicas son las siguientes:

a) Generalmente se confiere a un órgano distinto de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), aunque excepcionalmente se encuentran casos en que se encomienda a alguno de ellos.

b) La solicitud de declaración de inconstitucionalidad sólo puede formularla un órgano estatal o un grupo de funcionarios públicos, en contra de la autoridad que puede resultar responsable.

c) No reviste la forma de un procedimiento contencioso, y la recopilación y análisis de elementos a estudio no está sujeta a

regulación jurídica previa sino que se encomienda a la discreción de un grupo de conocedores²¹⁵.

Este tipo de control, señala Wróblewski, es meramente preventivo, o bien sólo tiene lugar después de la promulgación de una ley²¹⁶, y sólo puede solicitarse por un órgano constitucional y no por terceros externos a los órganos estatales, según señala de Vergottini²¹⁷.

La razón de encomendar el control constitucional a un órgano político, nos dice Vladimiro Naranjo, estriba en que si el control de la ley es jurídico en su objeto, es político en sus efectos²¹⁸. En contraparte, Ignacio Burgoa considera que este sistema puede provocar una serie de pugnas y conflictos entre las distintas autoridades, originando así el desquiciamiento del orden legal y el desequilibrio entre los poderes del Estado²¹⁹.

En la historia constitucional mexicana, podemos encontrar un ejemplo de un mecanismo de control constitucional a través de un órgano político en el Supremo Poder Conservador contemplado por el artículo 1 de la Segunda Ley Constitucional de 1836, en cuyo artículo 12 se le señalaban, entre otras atribuciones, la de declarar con efectos

²¹⁵ Cfr. Huerta Ochoa... "El control de la constitucionalidad..." Op. cit. p. 12.

²¹⁶ Cfr. Wróblewski... *Constitución y teoría*... Op. cit. p. 96.

²¹⁷ Cfr. Vergottini... *Derecho constitucional*... Op. cit. p. 195.

²¹⁸ Cfr. Naranjo Meza... *Teoría constitucional*... Op. cit. p. 351.

²¹⁹ Cfr. Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Trigésima quinta edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 154.

generales la nulidad de una ley o decreto, cuando fueran contrarios a la constitución, previa petición de cualquiera de alguno de los poderes del estado; la nulidad de los actos del ejecutivo cuando fueren contrarios a la constitución, previa petición de alguno de los otros dos poderes; la nulidad de los actos de la Suprema Corte, en caso de usurpación de facultades, previa petición de los otros dos poderes; y sancionar las reformas a la constitución²²⁰.

²²⁰ Dichos dispositivos señalaban, textualmente, lo siguiente:

Artículo 1.- Habrá un supremo poder conservador (sic) que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo.

12.- (sic) Las atribuciones de este supremo poder (sic), 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 (sic), o la alta Corte de Justicia (sic), o parte de los miembros del poder Legislativo (sic), en representación que firmen dieciocho por lo menos.

II. declarar, excitado por el poder legislativo (sic) o por la Suprema Corte de Justicia (sic), la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia (sic), excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en caso de usurpación de facultades.

Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

IV. Declarar, por excitación del congreso general (sic), la incapacidad física o moral del presidente de la República (sic), cuando le sobrevenga.

V. Suspender a la alta Corte de Justicia (sic), excitado por alguno de los otros dos poderes supremos (sic), cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

VI. Suspender hasta por dos mese (a lo más) las sesiones del congreso general (sic), o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremo poder Ejecutivo (sic).

VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

VIII. Declarar, excitado por el poder Legislativo (sic), previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.

IX. Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República (sic) en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.

X. Dar o negar la sanción a las reformas de constitución (sic) que acordare el congreso (sic), previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional (sic) respectiva.

XI. Calificar las elecciones de los senadores (sic).

XII. Nombrar, el día 1° de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia (sic) y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causa.

Al respecto, vid. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1998*. Vigésimo primera edición. México. Editorial Porrúa. 1998. pp. 208-212.

2° Control constitucional por un órgano jurisdiccional.

En cuanto al control por parte de un órgano judicial, tenemos que se caracteriza por lo siguiente:

a) El control de constitucionalidad está a cargo de un órgano jurisdiccional, sea que forme o no parte del Poder Judicial.

b) Se lleva a cabo en forma de juicio o proceso, con reglas procesales claras y predeterminadas y, señala Carla Huerta, bajo estricto apego a la Constitución²²¹.

c) La legitimación para pedir la declaración de inconstitucionalidad, la tiene la persona, física o moral, u órgano que se siente afectado por una norma general.

Este sistema se justifica, nos dice Naranjo Meza, porque el carácter eminentemente jurídico del litigio que suscita el enfrentamiento o la incompatibilidad entre una norma constitucional y la ley, son suficientes para justificar que se coloque ese control en manos de un órgano jurisdiccional²²².

²²¹ Cfr. Huerta Ochoa... “El control de la constitucionalidad...” Op. cit. p. 13.

²²² Cfr. Naranjo Meza,... *Teoría constitucional*... Op. cit. p. 353.

Este sistema, puede a su vez subdividirse atendiendo a la naturaleza del sistema, dando lugar a las siguientes clases de control constitucional²²³:

i) Sistema de control jurisdiccional difuso.

El sistema de control difuso, o sistema americano, consiste en que la facultad para declarar la inconstitucionalidad, y por consiguiente la inaplicabilidad, de una norma general la tienen todos los órganos judiciales, en virtud de que, nos dice José Antonio García Becerra, si la Constitución es la ley suprema del país y si se reconoce el principio de su supremacía, la Constitución se impone a cualquier otra ley que le sea incoherente²²⁴.

Empero, complementa de Vergottini, tal facultad no implica la posibilidad de anular la norma inconstitucional, sino sólo la de no aplicarla al caso concreto²²⁵, y con efectos sólo para las partes que han intervenido en el procedimiento.

²²³ En relación con este tema es interesante el cuadro comparativo consultable en Epstein, Lee; Knight, Jack, y Shvetsova, Olga. “El papel de los tribunales constitucionales en el establecimiento y mantenimiento de los sistemas democráticos de gobierno”, *Tribunales constitucionales y democracia*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008. p. 496.

²²⁴ Cfr. García Becerra... *Los medios de control...* Op. cit. p. 19.

²²⁵ Cfr. Vergottini... *Derecho constitucional...* Op. cit. p. 198.

ii) Sistema de control jurisdiccional concentrado.

El sistema de control concentrado, también conocido como sistema continental europeo o austriaco, se basa en el principio de que sólo un determinado ente especializado, tribunal constitucional o corte suprema por lo general, puede declarar la inconstitucionalidad de una norma general, es decir que un órgano específico se encarga de resolver las cuestiones relativas a la constitucionalidad de normas generales, quedando tal materia excluida de la competencia de los jueces ordinarios, y en la inteligencia, señalan Fix y Valencia, de que el fallo dictado, cuando declara la inconstitucionalidad de una norma general, tiene efectos generales²²⁶.

Colombo Campbell sostiene que este sistema requiere de una normatividad específica que considere los siguientes aspectos.

- La ampliación del ámbito de la jurisdicción para incluir en su esfera de poder la solución de los conflictos constitucionales.
- La creación de un tribunal constitucional, o su equivalente, así como el entramado normativo que regule su organización, atribuciones y funcionamiento.

²²⁶ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*... Op. cit. p. 199.

- El establecimiento de la acción, sus presupuestos procesales y procedimientos adecuados para operar su competencia a través de un debido proceso jurisdiccional²²⁷.

iii) Sistema de control jurisdiccional mixto.

En la actualidad, es difícil encontrar alguno de los dos sistemas recién reseñados, en su forma *pura*, ya que se ha generalizado la tendencia a atenuar y combinar sus elementos, dando lugar a los denominados sistemas mixtos, que al decir de Fix y Valencia, han predominado de manera reciente en América Latina²²⁸, en los que con más propiedad, puede hablarse de jurisdicción constitucional, según expone García Becerra²²⁹.

Así, Luis Paulino Mora, les señala a estos sistemas los siguientes rasgos comunes:

- La idea de que la Constitución es no sólo la fuente y razón de validez de todo el ordenamiento jurídico, sino también el derecho exigible por excelencia, vinculante para todas las autoridades.

²²⁷ Cfr. Colombo Campbell...“Funciones del derecho procesal...” Op. cit. p. 141.

²²⁸ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*...Op. cit. p. 200.

²²⁹ Cfr. García Becerra... *Los medios de control*...Op. cit. p. 21.

- La concepción de que las normas constitucionales son de orden público, exigibles por todas las personas, con la más amplia legitimación.

- La necesidad de dar un carácter absolutamente universal, informal y sumario a las garantías constitucionales.

- El reconocimiento de que los derechos fundamentales no son sólo los civiles y políticos, sino también los económicos y culturales²³⁰.

3° Control constitucional por órgano mixto.

En cuanto al control por órgano mixto, el mismo se lleva a cabo por un ente cuya naturaleza es tanto política como judicial, o incluso por la acción combinada de un órgano político y uno judicial, de suerte, señala Carla Huerta, que una parte de la Constitución es defendida políticamente, frente a ciertos actos de autoridad, y otra parte, se preserva judicialmente, frente a otra clase de actos²³¹.

2.2.- La interpretación constitucional.

El derecho, más que la cristalización de una razón abstracta e intemporal, es un fenómeno social e histórico que representa la

²³⁰ Cfr. Mora Mora... *Medios de control...* Op. cit. pp. 15-17.

²³¹ Cfr. Huerta Ochoa... *Mecanismos constitucionales...* Op. cit. p. 51.

manifestación de una voluntad, según afirma Luis Prieto Sanchís²³², por lo tanto, el orden jurídico es cambiante como la sociedad que le da vida, y por lo general, señala Jerzy Wróblewski, los cambios en la vida social ocurren más de prisa que los cambios en la letra de la ley²³³.

En consecuencia, una constitución, en tanto que base de todo un ordenamiento jurídico, debe ser dinámica y transformable, para que sea socialmente útil y puede cambiar fundamentalmente a través de tres mecanismos a saber: la reforma constitucional, los movimientos violentos y la interpretación de la citada norma suprema; de ahí que no solo el creador de la norma deba preocuparse por adecuar ésta a la realidad, sino también, y acaso más, el intérprete de la misma, que a través de la actividad interpretativa, según tesis de Hans Kelsen, adquiere capacidad creadora de Derecho²³⁴, en la medida en que su labor se traduce en una norma particular, que se crea conforme a otra norma del mismo ordenamiento²³⁵; pudiendo afirmarse, siguiendo a Wróblewski, que la interpretación crea el derecho de una manera más específica de lo que el legislador lo hace²³⁶.

De tal suerte, puede señalarse que tan importante como la creación de las normas incluyendo la norma suprema, es la

²³² Cfr. Prieto Sanchís, Luis. *Ideología e interpretación jurídica*. Primera edición. Reimpresión. Madrid. Editorial Tecnos. 1993. p. 27.

²³³ Cfr. Wróblewski... *Constitución y teoría*... Op. cit. p. 75.

²³⁴ Cfr. Kelsen, Hans. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Segunda edición. Trad. Roberto J. Brie. Madrid. Editorial Tecnos. 1999. Colección Clásicos del pensamiento 112. p. 19.

²³⁵ Cfr. Kelsen... *Teoría general*... Op. cit. p. 156.

²³⁶ Cfr. Wróblewski... *Constitución y teoría*... Op. cit. p. 77.

determinación de sus alcances, de ahí que, nos dice Silva Meza, la interpretación emerja como garante de la seguridad jurídica²³⁷, consecuentemente los juzgadores ya no deben ser meros aplicadores autómatas de la ley sino que, como afirma Juan Bautista Bardelli, ahora su función se extiende a desentrañar y comprender el sentido de la norma para ajustarla a los fines de un derecho tan dinámico como el contemporáneo, posibilitando su eficacia aún en los momentos en que la ley parezca no responder a las exigencias de la realidad²³⁸.

En el presente apartado nos haremos cargo de la interpretación constitucional, que es una vía sumamente expedita para la transformación de la realidad constitucional a través de su contraste con la realidad real, lo anterior, a partir de la armonización del orden jurídico con la Constitución en su carácter de norma de jerarquía máxima, dotada de un contenido y de medios de protección especiales, lo cual le confiere a la interpretación constitucional una importancia fundamental en el mundo interpretativo jurídico, pues a través de ella se busca darle sentido a las normas fundamentales que organizan la convivencia política de un país, por lo que la interpretación constitucional debe orientarse a mantener la seguridad jurídica y la vigencia del Estado de derecho, según tesis de Bardelli²³⁹.

²³⁷ Cfr. Silva Meza, Juan N. *La interpretación constitucional en el marco de la justicia constitucional y la nueva relación entre poderes*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2002. Serie Estudios Jurídicos. Número 8. p. 4.

²³⁸ Cfr. Bardelli Lartirigoyen, Juan Bautista. “El juez constitucional”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*. Edición 2002. SNE. Montevideo. Konrad Adenauer Stiftung. 2008. p. 19.

²³⁹ Cfr. Bardelli Lartirigoyen... “El juez constitucional” Op. cit. p. 19.

Es pertinente apuntar que el concepto de interpretación normativa ha evolucionado notablemente, pues de la figura del juez encargado sólo de aplicar la norma en forma acrítica, surgida de la revolución francesa de 1789, se transitó a una etapa integradora de la norma en la que se facultaba al juzgador a llenar las lagunas que hubiere dejado el legislador, para de ahí pasar al pleno reconocimiento de la labor interpretativa jurisdiccional, en el que, según señala Fix-Zamudio, se ha impuesto la idea de que detrás del raciocinio de los jueces está latente un amplio factor estimativo o axiológico²⁴⁰, que les permite contrastar la norma con la realidad en una actividad definida por el propio Fix y Salvador Valencia, como sujeta a las reglas de la lógica, pero orientada por el sentimiento de la justicia²⁴¹.

La interpretación de la norma jurídica, implica una actividad filológica, pero además se guía por las líneas generales de la lógica, general y jurídica, y la argumentación, y en virtud de que la creación jurídica es cada día más un problema de voluntad, de ideología o de formación espontánea y cosificada, según indica Prieto Sanchís²⁴², la labor interpretativa supone desentrañar el sentido y alcance de la norma, expresa Enrique Sánchez Bringas,²⁴³; y siguiendo a Ulises Schmill y José Ramón Cossío, podemos complementar lo anterior

²⁴⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. “Lineamientos esenciales de la interpretación constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo IV. p. 3370.

²⁴¹ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*... Op. cit. pp. 151-152.

²⁴² Cfr. Prieto Sanchís.... *Ideología e interpretación*... Op. cit. p. 28.

²⁴³ Cfr. Sánchez Bringas... *Derecho constitucional*. Op. cit. p. 218.

diciendo que en la labor interpretativa concurren dos elementos, la norma misma a interpretar y el método para llevar a cabo tal actividad²⁴⁴.

Según Aníbal Quiroga León, la interpretación jurídica pretende descubrir la voluntad de la norma tomando en consideración los antecedentes históricos, la coherencia sistemática y el sentido y finalidad de la ley²⁴⁵, con la finalidad, apuntada por Wróblewski, de adaptar el derecho a las necesidades de la vida social²⁴⁶; para ello debe tomarse en cuenta el necesario ingrediente axiológico de toda norma jurídica, dado que la misma, como dice Pablo Rodríguez Grez, esconde un valor cultural incorporado a la realidad cotidiana²⁴⁷.

Por otra parte, debe tenerse en consideración que, como señala Wróblewski, dado que el sistema jurídico se concibe como un conjunto consistente de reglas, si entre éstas algunas son contradictorias, debe tenderse a eliminar esas contradicciones²⁴⁸, por ello la labor interpretativa debe tender a armonizar el orden jurídico, debido a lo vago de su lenguaje, dándole coherencia, mediante el establecimiento del sentido o significado de los contenidos normativos, de ahí que sea dable afirmar, como lo hace Vittorio Frosini, que la interpretación se

²⁴⁴ Cfr. Schmill Ordóñez...; y Cossío Díaz... “Interpretación del derecho...” Op. cit. p. 74.

²⁴⁵ Cfr. Quiroga León, Aníbal. “La interpretación constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo IV. p. 3508.

²⁴⁶ Cfr. Wróblewski... *Constitución y teoría...* Op. cit. p. 76.

²⁴⁷ Cfr. Rodríguez Grez, Pablo. *Teoría de la interpretación jurídica*. Primera edición. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 1990. p. 19.

²⁴⁸ Cfr. Wróblewski... *Constitución y teoría...* Op. cit. p. 44.

lleva a cabo tanto en el interior como en el exterior del derecho²⁴⁹, y siempre vinculada con su aplicación pues, como destacan Fix y Valencia, no es posible el empleo de una norma jurídica, sin que previamente se hubiese interpretado²⁵⁰.

Aún así, debe dejarse en claro que, como dice Prieto Sanchís, la interpretación no agota la realidad jurídica sino que se integra como un elemento más de la dinámica de las normas²⁵¹.

En líneas muy gruesas podríamos señalar, siguiendo al citado Rodríguez Grez, que el proceso interpretativo está integrado por dos fases, una destinada a determinar el sentido y alcance de la norma, que se denomina fase formal; y otra cuya finalidad es extraer de la norma general una norma particular que se usa para calificar un caso concreto, que se identifica como fase sustancial²⁵², en un círculo dialéctico en el que ambos elementos se integran y complementan mutuamente dando lugar a uno nuevo; todo ello encaminado a desentrañar la intención del autor de la norma, según expresa Elizur Arteaga²⁵³, de suerte que la interpretación se transforma en una actividad convertiva que, según Frosini, va del lenguaje a la acción práctica, en tanto que no sólo *traduce* la norma, sino que además

²⁴⁹ Cfr. Frosini, Vittorio. *Teoría de la interpretación jurídica*. SNE. Santa Fe de Bogotá. Editorial Themis. 1991. p. 3.

²⁵⁰ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*... Op. cit. p. 145.

²⁵¹ Cfr. Prieto Sanchís... *Ideología e interpretación*... Op. cit. p. 52.

²⁵² Cfr. Rodríguez Grez... *Teoría de la interpretación*... Op. cit. pp. 51-134.

²⁵³ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 39.

actúa, pues tiende a modificar la realidad social mediante la aplicación práctica del entramo normativo²⁵⁴.

En lo que hace a la interpretación constitucional, al decir de Sánchez Bringas, es la que realizan los órganos competentes para modificar la norma fundamental y para interpretarla directamente²⁵⁵, con la finalidad, apuntada por Arteaga Nava, de salvaguardar la naturaleza política y organizativa de la norma suprema²⁵⁶, es decir, señala Wróblewski, que la interpretación constitucional se identifica con su objeto, la Constitución²⁵⁷, constituyendo por ello, señala Paolo Comanducci, una interpretación jurídica de distinto grado de la interpretación normativa general²⁵⁸, por lo que debe asumir una muy específica individualidad derivada no sólo de lo peculiar de los preceptos supremos, sino de varios factores, entre los que podemos destacar los siguientes:

1° Lo peculiar de la Constitución que es, según Quiroga León, al propio tiempo norma jurídica y norma política, continente de principios y postulados fundamentales para la organización de una nación, lo que genera que tenga una vigencia históricamente dinámica y cambiante a la par que el desarrollo del país²⁵⁹, y su calidad de norma

²⁵⁴ Cfr. Frosini... *Teoría de la interpretación...* Op. cit. pp. 8-9.

²⁵⁵ Cfr. Sánchez Bringas... *Derecho constitucional*. Op. cit. p. 223.

²⁵⁶ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 41.

²⁵⁷ Cfr. Wróblewski... *Constitución y teoría...* Op. cit. p. 33.

²⁵⁸ Cfr. Comanducci, Paolo. "Modelos e interpretación de la constitución", *Constitución y teoría del derecho*. Primera edición. Trad. Manuel Ferrer Muñoz. México. Distribuciones Fontamara. 2007. Cátedra Ernesto Garzón Valdés 2006. p. 56.

²⁵⁹ Cfr. Quiroga León... "La interpretación..." Op. cit. p. 3504.

jurídica suprema, genera que fundamente todo un ordenamiento jurídico, puesto que dada su naturaleza determina la orientación de las normas secundarias, es decir que inspira las otras leyes.

2° El hecho, apuntado por Prieto Sanchís, de que la Constitución descansa en una teoría moral cuyo postulado básico es que los individuos tienen derechos morales contra el Estado²⁶⁰, lo que determina la categoría de fundamental de los preceptos constitucionales, en relación con el resto de un ordenamiento jurídico específico, cuya finalidad esencial es la organización y funcionamiento de un Estado, lo que se traduce en la subordinación de todo el sistema jurídico del mismo a lo establecido en las citadas normas supremas.

3° El que la función política de la constitución, siguiendo la idea de Kelsen, es la de poner límites jurídicos al ejercicio del poder²⁶¹, por lo que Gerardo Eto, señala que su esencia consiste en asegurar la vigencia de los derechos y libertades fundamentales de las personas para la convivencia en común²⁶².

²⁶⁰ Cfr. Prieto Sanchís.... *Ideología e interpretación...* Op. cit. p. 70.

²⁶¹ Cfr. Kelsen, *¿Quién debe ser...?* Op. cit. p. 5.

²⁶² Cfr. Eto Cruz, Gerardo. "Una defensa constitucional: la acción de inconstitucionalidad por omisión", en Vega Gómez Juan; y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 4. Instrumentos de tutela y justicia constitucional*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México. 2002. p. 171.

4° El que las normas constitucionales, señala Wróblewski, como parte del sistema jurídico, existen en un contexto funcional cambiante y están relacionadas especial y estrictamente con los caracteres esenciales de la sociedad organizada en el Estado²⁶³, por ello, afirma Prieto Sanchís, tales normas incorporen términos vagos o referencias a estándares de conducta cuya concreción depende de las ideas del momento²⁶⁴, de ahí que posean grado de generalidad y abstracción que las restantes, lo que implica que constituyan un marco básico sin contenido preciso que el intérprete debe de construir, según apuntan Fix y Valencia²⁶⁵.

5° El contenido complejo de las normas constitucionales, ya que las modernas constituciones no sólo contienen lo relativo a los derechos fundamentales de los gobernados y la organización y funcionamiento del Estado²⁶⁶, sino que además hacen referencia a una serie de temáticas muy disímbolas pero que son de importancia básica para el grupo social²⁶⁷. Todo ese contenido normativo, tiene el mismo valor, es decir, todas las normas contenidas en la constitución, poseen la misma jerarquía formal, independientemente de su diferenciación material, lo que hace que la labor de desentrañar su sentido sea muy complicada.

²⁶³ Cfr. Wróblewski... *Constitución y teoría*... Op. cit. p. 56.

²⁶⁴ Cfr. Prieto Sanchís... *Ideología e interpretación*... Op. cit. p. 71.

²⁶⁵ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*...Op. cit. pp. 160-161.

²⁶⁶ Parte dogmática y parte orgánica de la constitución según la doctrina constitucional tradicional.

²⁶⁷ Al respecto, la doctrina considera a la Constitución mexicana como pionera al haber sido la primera en incluir un apartado completo dedicado a normar los derechos laborales, lo que le ha valido el calificativo de *primera constitución social*.

Tal complejidad evidencia que los esquemas interpretativos tradicionales, resultan insuficientes para desentrañar la esencia de la norma suprema, ya que como dice Quiroga León, de una adecuada labor interpretativa dependerá la real vigencia constitucional y la mayor adecuación del Estado a las estructuras constitucionales²⁶⁸, de ahí que la interpretación constitucional debe hacerse en forma diferente a la de las restantes normas generales, debiendo la ponderación y la razonabilidad jugar un papel fundamental, máxime que, acorde con Sánchez Bringas, tal sistema interpretativo es de la misma naturaleza y rango que aquella que determina su creación²⁶⁹, es decir que, como afirma Ignacio Burgoa, el principio de supremacía con que se reviste la Constitución, se hace extensivo a la interpretación de sus mandamientos²⁷⁰, por ello Fix y Valencia afirman que la labor interpretativa de la norma fundamental es una labor altamente técnica que requiere de sensibilidad jurídica, política y social²⁷¹; más aún, expone Wróblewski, la interpretación constitucional otorga al intérprete oficial un enorme poder político derivado de su impacto en el contexto funcional de las reglas supremas²⁷².

²⁶⁸ Cfr. Quiroga León... “La interpretación...” Op. cit. p. 3506.

²⁶⁹ Cfr. Sánchez Bringas... *Derecho constitucional*. Op. cit. p. 223.

²⁷⁰ Cfr. Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. Décima segunda edición. Editorial Porrúa. 1999. p. 394.

²⁷¹ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*... Op. cit. p. 159.

²⁷² Cfr. Wróblewski... *Constitución y teoría*... Op. cit. pp. 79-80.

En general, pueden señalarse los siguientes principios que orientan la interpretación constitucional²⁷³:

1° Unidad constitucional.- El contexto y la interpretación de los elementos de la Constitución, deben orientarse considerando a esta norma como un todo armónico y sistemático a partir del cual se organiza el sistema en su conjunto, lo que fundamenta la necesidad de interpretar las normas de la ley suprema de modo tal, que se evite su contradicción con otras del mismo nivel jerárquico, es decir que debe preservarse la integridad del contenido constitucional.

2° Presunción de constitucionalidad.- Ante la duda en torno a la constitucionalidad de un acto estatal, debe optarse por interpretar que el mismo es acorde con la ley suprema.

3° Concordancia práctica.- Los bienes jurídicamente tutelados por la Constitución deben coordinarse entre sí de tal forma, que cada uno de ellos alcance efectividad, de suerte que toda tensión entre las disposiciones constitucionales se resuelva optimizando su interpretación, sin sacrificar ninguno de los valores, derechos o principios concernidos.

4° Corrección o conformidad funcional.- Dado que la Constitución ordena en un determinado sentido la marcha de la función pública, el

²⁷³ Al respecto, Cfr. Quiroga León... “La interpretación...” Op. cit. pp. 3513-3515 y Bardelli Lartirigoyen... “El juez constitucional” Op. cit. pp. 18-21.

interprete constitucional debe llevar a cabo su labor sin desvirtuar las funciones y competencias que el constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constituidos, de suerte que el equilibrio estatal, como presupuesto del respeto a los derechos fundamentales, se garantice en la medida en que no se desvirtúa la distribución de funciones y con ella el equilibrio entre los poderes del Estado; consecuentemente el órgano intérprete debe mantenerse dentro de los márgenes de su esfera de competencia.

5° Eficacia o función integradora.- La Constitución debe ser un instrumento de agregación y no de desagregación política de la comunidad, cuya meta es la realización y el mantenimiento de la unidad política; ello implica la necesidad de otorgar preferencia a aquellos criterios que operan positivamente en el sentido de establecer y preservar la misma, de ahí que el producto de la interpretación, sólo puede ser considerado como válido en la medida en que contribuya a lograr tal unidad.

6°.- Fuerza normativa de la constitución.- La interpretación constitucional debe orientarse a relevar y respetar la naturaleza de la Constitución como norma jurídica, por lo que tiene un cierto margen de coercibilidad, siendo entonces vinculante en su totalidad y no sólo parcialmente, vinculación que alcanza no sólo a los poderes públicos sino a toda la sociedad, de ahí que debe darse preferencia a aquellos criterios que procuran a las normas constitucionales una eficacia óptima en su mejor medida.

Wróblewski por otra parte, le señala a la interpretación constitucional tres funciones principales que no se excluyen entre sí:

Función de orientación, que consiste en ofrecer una información acerca de qué comportamiento es acorde o contrario a las reglas constitucionales.

Función de aplicación, que aparece cuando las reglas constitucionales son bases normativas de decisión.

Función de control, que opera cuando existen instituciones cuya tarea consiste en controlar la observancia de la Constitución²⁷⁴.

2.2.1.- Clases de interpretación constitucional.

Existen múltiples criterios de clasificación que proponen diversas clases de interpretación constitucional, empero estimamos que el más atendible es aquel que se denomina criterio orgánico, y que se basa en los sujetos que realizan la citada interpretación, ya sea como una actividad obligatoria o volitiva, ya que la Constitución está sujeta a la interpretación de diversos agentes.

²⁷⁴ Cfr. Wróblewski... *Constitución y teoría*... Op. cit. pp. 93-95.

Así, desde este punto de vista, puede hablarse de la interpretación legislativa, la interpretación administrativa, la interpretación judicial y la interpretación doctrinal.

Fix-Zamudio, propone una quinta categoría, la interpretación popular a la que le otorga importancia estrictamente sociológica²⁷⁵, y de la cual no habremos de ocuparnos, debido a su nulo rigor técnico o científico.

2.2.1.1.- Interpretación legislativa.

En primer término, es pertinente hacer alguna consideración respecto de la denominada *interpretación auténtica*, en tanto que ésta se identifica como la interpretación legislativa por antonomasia, aquella en la que el propio legislador interviene para aclarar una norma confusa o inexactamente formulada, y se caracteriza por el hecho de que es obligatoria, no sólo respecto de los preceptos que interpreta, sino también de los nuevos principios que introduce para integrar las lagunas de la ley primaria, según apunta Manuel Hallivis Pelayo²⁷⁶, además de que, según Wróblewski, puede decidirse *ex auctoritate* sin dar ninguna razón²⁷⁷.

²⁷⁵ Cfr. Fix-Zamudio... “Lineamientos esenciales...” Op. cit. pp. 3385-3386.

²⁷⁶ Cfr. Hallivis Pelayo, Manuel. *Teoría general de la interpretación*. Primera edición. México. Editorial Porrúa. 2007. p. 291.

²⁷⁷ Cfr. Wróblewski... *Constitución y teoría...* Op. cit. p. 66.

Al respecto, Kelsen identifica como *interpretación auténtica*, aquella que crea derecho, y diferencia la *interpretación no auténtica*, como aquella que no lo hace, a diferencia del criterio tradicional que reputa auténtica la interpretación hecha por el creador de la norma²⁷⁸; empero, tal tesis no comulga con el grueso de la doctrina al respecto, de suerte que sólo la consignamos por lo peculiar de su sentido.

Ricardo Guastini establece cuatro parámetros para identificar una interpretación auténtica, a saber:

1° Cuando la interpretación la realiza el mismo órgano que ha aprobado el documento interpretado.

2° Cuando se realiza mediante un documento dotado del mismo *nomen iuris* que el documento interpretado.

3° La realizada mediante un documento dotado de la misma fuerza jurídica que el interpretado.

4° La que lleva a cabo un órgano cuyo criterio no puede ser contradicho o modificado y que es vinculante para todos²⁷⁹.

²⁷⁸ Cfr. Kelsen... *Teoría pura...* Op. cit. pp. 354-355.

²⁷⁹ Cfr. Guastini, Ricardo. *Estudios de teoría constitucional*. Primera edición. Primera reimpresión. Trad. Miguel Carbonell. México. Distribuciones Fontamara. 2003. Colección Doctrina jurídica contemporánea. p. 261.

De todo lo anterior, parece clara la conclusión en el sentido de que no puede haber una interpretación auténtica de la Constitución, en la medida que no puede realizarse por el mismo órgano que la expidió, dado que el Poder Constituyente originario desaparece, para dar lugar a los poderes constituidos, una vez cumplido su cometido de dotar de una norma fundamental a una sociedad, cuestión ésta que en el ordenamiento jurídico mexicano se evidencia en los artículos 1º, párrafo primero, 2º y 5º transitorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁸⁰; y las reformas a la Constitución no pueden considerarse, en este sentido, como una actividad interpretativa, en tanto que son hechas por un órgano derivado, el Poder Revisor de la Constitución, cuya función es actualizar los contenidos constitucionales, pero no interpretarlos, órgano que en el sistema mexicano, se encuentra previsto en el artículo 135 constitucional²⁸¹.

²⁸⁰ Tales dispositivos, rezan lo siguiente:

Artículo 1º.- Esta Constitución se publicará desde luego y con la mayor solemnidad se protestará guardarla y hacerla guardar en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino desde el día 1o. de Mayo de 1917, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente el Congreso Constitucional y prestar la protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de Presidente de la República.

[...].

Artículo 2º.- El Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, inmediatamente que se publique esta Constitución, convocará a elecciones de Poderes Federales, procurando que éstas se efectúen de tal manera que el Congreso quede constituido en tiempo oportuno, a fin de que hecho el cómputo de los votos emitidos en las elecciones presidenciales, pueda declararse quién es la persona designada como Presidente de la República, a efecto de que pueda cumplirse lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 5º.- El Congreso de la Unión elegirá a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de mayo próximo para que este alto Cuerpo quede solemnemente instalado el primero de Junio.

²⁸¹ Dicho numeral se redacta en los siguientes términos:

Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Tampoco puede ser interpretada por un documento posterior, puesto que tal extremo, como señala Guastini, no implica una interpretación, sino una nueva Constitución²⁸².

Y en cuanto al criterio del intérprete definitivo, el mismo parece identificarse más con la figura de la interpretación judicial que con la legislativa.

Ahora bien, la aparente imposibilidad de que exista una interpretación auténtica del texto constitucional, no impide que el mismo no pueda ser interpretado por el legislador ordinario. En efecto, Kelsen señala que la actividad legislativa en general, implica una interpretación de la Constitución en un tránsito de una grada superior a una inferior²⁸³, en la medida en que, en cuanto al procedimiento de creación de leyes ordinarias, siempre está determinada por la Constitución²⁸⁴, de ahí que Arteaga Nava, señale que el legislador está autorizado a interpretar la constitución desde el momento en que expresamente se le faculta para reglamentarla, para expedir las leyes orgánicas de los entes previstos en ella y para emitir la normatividad necesaria para hacer efectivas las facultades y obligaciones que confiere²⁸⁵, aún más, cada vez que el legislador elabora una ley,

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

²⁸² Cfr. Ibid. p. 261.

²⁸³ Cfr. Kelsen... *Teoría pura...* Op. cit. p. 349.

²⁸⁴ Cfr. Kelsen... *Teoría general...* Op. cit. p. 159.

²⁸⁵ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 72.

reinterpreta implícitamente la Constitución, en tanto que ésta expresa un contenido de significado que no puede ser contradicho por el contenido de significado de ninguna norma promulgada, según expresa Comanducci²⁸⁶; en otras palabras, el legislador secundario es el encargado de *desarrollar* lo dispuesto en las disposiciones fundamentales, según la afortunada expresión de Fix y Valencia²⁸⁷.

En consecuencia, la interpretación legislativa de la constitución, es la que realiza el legislador como parte del procedimiento que sigue para emitir normas generales, ya que tal actividad debe ceñirse a la normatividad constitucional, tanto en la regulación de la actividad generadora de leyes, como en el contenido de las mismas. En el caso del ordenamiento jurídico mexicano, la interpretación legislativa de sustenta en los artículos 72, letra F; y 73, fracción XXX, constitucionales²⁸⁸.

Y para poder ajustar la acción legislativa al texto constitucional, e incluso para modificar éste, es claro que debe ser interpretado para

²⁸⁶ Cfr. Comanducci... “Modelos e interpretación...” Op. cit. p. 56.

²⁸⁷ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*... Op. cit. p. 163.

²⁸⁸ Dichos artículos señalan lo siguiente:

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

[...]

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

[...].

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

desentrañar los principios y valores que contiene, y sobre ese presupuesto, armonizar el resto del ordenamiento jurídico.

Fix-Zamudio reputa la actividad reglamentaria como una interpretación de naturaleza legislativa²⁸⁹, ya que si bien debe sujetarse en primer término a las leyes ordinarias, también debe adecuarse, así sea indirectamente, a los principios y valores constitucionales²⁹⁰.

2.2.1.2.- Interpretación administrativa.

La interpretación administrativa es la que se lleva a cabo por los órganos de la administración pública, fundamentalmente del Poder Ejecutivo y se deriva del *principio de legalidad*, según el cual todos sus actos deben ser acordes no sólo con el marco normativo ordinario que los regule, sino también con las disposiciones constitucionales, así sea indirectamente, ello en virtud de que dicho órgano es el encargado de *ejecutar* la constitución, y para cumplir con tal mandato, necesariamente debe interpretar la norma suprema.

En consecuencia, la autoridad administrativa debe armonizar las disposiciones secundarias con el texto de la constitución, para lo cual, evidentemente, debe hacer una interpretación, así sea sumamente restringida, de éste último. Al respecto, Fix y Valencia afirman que los

²⁸⁹ Cfr. Fix-Zamudio... “Lineamientos esenciales...” Op. cit. p. 3383.

²⁹⁰ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*... Op. cit. p. 163.

órganos de administración si bien no pueden hacer una interpretación *negativa*, es decir desaplicar una norma por estimarla inconstitucional, sí están obligados a llevar a cabo una interpretación *positiva* para adecuar los textos legislativos en que apoyan sus actos, con las normas y principios constitucionales. En el ordenamiento jurídico mexicano, tal facultad se deriva del artículo 89, fracción I, constitucional²⁹¹.

En lo que hace a la actividad reglamentaria del órgano ejecutivo²⁹², Sánchez Bringas sigue un criterio formalista y, a diferencia de Fix-Zamudio, estima que la emisión de reglamentos por parte del Ejecutivo, encuadra en este segmento, con independencia de su naturaleza materialmente legislativa²⁹³.

2.2.1.3.- Interpretación judicial.

La interpretación judicial, señala Hallivis, es la más frecuente y recurrida de las formas interpretativas, de ahí que se le conozca como *interpretación usual*, convirtiéndose en el filtro necesario para que el derecho desarrolle su función práctica²⁹⁴.

²⁹¹ Cfr. Ibid. pp. 164-165.

²⁹² El precepto en cita, dice lo siguiente:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

[...].

²⁹³ Cfr. Sánchez Bringas... *Derecho constitucional*. Op. cit. p. 221.

²⁹⁴ Cfr. Hallivis Pelayo... *Teoría genera...* Op. cit. pp. 299-300.

En efecto, la actividad judicial supone la aplicación de la norma en abstracto a un caso concreto, lo que necesariamente implica una previa labor interpretativa, que al decir de Prieto Sanchís, se convierte en una fuente, subordinada y no independiente, de producción jurídica²⁹⁵, misma que, afirman Fix y Valencia, va ligada con la integración del derecho, entendiendo por esto la facultad del juzgador para colmar las lagunas legales, de ahí que Kelsen le señale carácter generador del derecho²⁹⁶, en tanto que crea una norma individual que establece una determinada sanción a imponerse a cierto individuo²⁹⁷.

Fix y Valencia, señalan que la interpretación judicial comprende tres etapas, a saber: la interpretación, para conocer plenamente el mandato jurídico; la aplicación del imperativo normativo al caso concreto; y la actividad integrativa, tendiente a la creación de una disposición jurídica particular²⁹⁸.

Dicha norma individual, señala Prieto Sanchís, tiene toda la caracterización de una norma jurídica, no sólo por ser una prescripción y presentarse como un acto jurídico tan nuevo como la ley, sino porque incorpora definiciones y valores que no estaban en la ley²⁹⁹.

²⁹⁵ Cfr. Prieto Sanchís.... *Ideología e interpretación*... Op. cit. p. 75.

²⁹⁶ Cfr. Kelsen, *¿Quién debe ser...?* Op. cit. p. 28.

²⁹⁷ Cfr. Kelsen... *Teoría general*... Op. cit. p. 159.

²⁹⁸ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*...Op. cit. pp. 146-148.

²⁹⁹ Cfr. Prieto Sanchís.... *Ideología e interpretación*... Op. cit. p. 76.

Así, la interpretación constitucional que realizan los jueces es la más significativa y de mayor importancia, ya que, al margen de su calidad de acto creador de derecho, los propios textos supremos suelen reconocer la facultad jurisdiccional para pronunciarse respecto de la constitucionalidad de los actos de autoridad, lo que en el caso del ordenamiento jurídico mexicano, se hace en los artículos 97, párrafo segundo³⁰⁰; 99, párrafos primero y cuarto, fracción V; 103, 104, fracción IV; 105, fracciones I y II; y 107, párrafo primero, constitucionales³⁰¹; al respecto, Fix-Zamudio nos dice que si bien la

³⁰⁰ Al momento de elaborar el presente trabajo, se está procesando una reforma constitucional que podría afectar lo dispuesto en el presente artículo.

³⁰¹ Tales numerales, rezan lo siguiente:

Artículo 97.- [...]

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

[...].

Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...]

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

[...]

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

[...].

Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

[...]

tendencia mira al establecimiento de órganos especializados en la solución de controversias derivadas de la aplicación de normas constitucionales, ello no implica que los jueces ordinarios estén exentos de ello, pues están obligados a aplicar la legislación secundaria de acuerdo a los preceptos, principios y valores contenidos en la constitución³⁰².

Es más que evidente, que esta actividad de los cuerpos judiciales es eminentemente jurisdiccional, pero también, según Fix y Valencia, una actividad progresiva y no meramente conservadora de las normas fundamentales, merced a lo cambiante de la realidad social³⁰³; y también importa una actividad política, puesto que la labor de interpretar la constitución evidentemente tiene efectos políticos, en tanto que implica la participación en la toma de decisiones de esa naturaleza, de ahí que los modernos jueces, sobre todo los encargados de desentrañar el texto fundamental, deban tener visión

IV.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

[...].

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...].

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

[...].

³⁰² Cfr. Fix-Zamudio... “Lineamientos esenciales...” Op. cit. 3387.

³⁰³ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*... Op. cit. p. 166.

de Estado y sentido político, que no faccioso o partidista, y social de la realidad. Al respecto, Fix-Zamudio, señala lo siguiente:

“Lo político y los jurisdiccional no son categorías excluyentes entre sí, ya que el hecho de que los conflictos constitucionales, entendidos en sentido amplio, asumen una gran trascendencia política, no significa que su resolución no pueda sujetarse a criterios de derecho y a formas jurisdiccionales”³⁰⁴.

Lo anterior, pone de manifiesto, según Fix y Valencia, la necesidad de que los jueces constitucionales tengan sensibilidad política para poder desentrañar de las normas supremas, los valores que en determinado momento tenga una comunidad política, para así adaptar el texto fundamental a los cambios de la sociedad³⁰⁵.

2.2.1.4.- Interpretación doctrinal.

La interpretación doctrinal, que Kelsen denomina interpretación privada³⁰⁶, según Arteaga Nava, es la que se elabora con fines netamente teóricos y refiere opiniones autorizadas que pueden ser tomadas en cuenta por las autoridades³⁰⁷, de ahí su carácter meramente orientador; por su parte, Sánchez Bringas señala que las apreciaciones doctrinarias respecto de las normas de un sistema

³⁰⁴ Fix-Zamudio... “Lineamientos esenciales...” Op. cit. p 3391.

³⁰⁵ Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*...Op. cit. pp. 167-168.

³⁰⁶ Cfr. Kelsen... *Teoría pura*... Op. cit. p. 349.

³⁰⁷ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 78.

jurídico no tienen el carácter de interpretación verdadera, porque ni aplican ni crean derecho dentro de un orden jurídico³⁰⁸.

Kelsen señala con puntualidad, que la interpretación de los técnicos y teóricos de la ciencia jurídica, no es producción de derecho, en tanto que es un proceso interpretativo meramente cognoscitivo incapaz de colmar las lagunas del ordenamiento jurídico, función que sólo puede ser cumplida por un órgano de aplicación de derecho, en consecuencia su valor estriba en su posibilidad de exponer todos los significados posibles de una norma jurídica³⁰⁹.

Hallivis Pelayo, señala el carácter de *libre* de este ejercicio interpretativo, porque no se encuentra bajo la influencia de ninguna controversia, lo que supone que podría resultar más objetiva³¹⁰.

2.3.- Justicia constitucional y su legitimidad.

Hasta aquí, hemos analizado tanto el control constitucional como la justicia constitucional, empero, tales figuras no están completas sin una sanción, ya que, como dice, Carla Huerta, un sistema de control por sí mismo no puede garantizar que no se verifiquen conductas que impliquen el ejercicio abusivo de atribuciones, por lo que debe

³⁰⁸ Cfr. Sánchez Bringas... *Derecho constitucional*. Op. cit. p. 223.

³⁰⁹ Cfr. Kelsen... *Teoría pura*... Op. cit. pp. 355-356.

³¹⁰ Cfr. Hallivis Pelayo... *Teoría genera*... Op. cit. p. 310.

establecerse un sistema de responsabilidades y sanciones, vinculado con los mecanismos de control³¹¹, cuestión que necesariamente detona la necesidad de la existencia de una justicia constitucional.

Para analizar la justicia constitucional, debe, primeramente, distinguirse la jurisdicción ordinaria de la jurisdicción constitucional; aquélla, resuelve conflictos entre particulares a través de la aplicación de las leyes secundarias, en tanto que ésta, señala Kelsen, decide sobre la inconstitucionalidad de actos, legislativos o administrativos, pudiendo anularlos en caso de inconstitucionalidad³¹², es decir que dirime conflictos derivados de actos de autoridad, ya sea porque sean violatorios de derechos fundamentales de los gobernados, o porque impliquen una controversia entre diversos órganos del estado o niveles de gobierno, y cuya finalidad directa, según Eto Cruz, es garantizar la observancia de la Constitución³¹³, de suerte que, afirman Miguel González Compeán y Peter Bauer, que el juzgador constitucional enfrenta un juicio abstracto de regularidad formal y sustancial de los actos normativos emanados de los distintos órganos del Estado³¹⁴.

Consecuentemente, la justicia constitucional, es creada por la jurisdicción constitucional, y si bien su función primaria es el control de constitucionalidad de normas generales, también puede tener por

³¹¹ Cfr. Ibid. p. 37.

³¹² Cfr. Kelsen, *¿Quién debe ser...?* Op. cit. p. 14.

³¹³ Cfr. Eto Cruz... "Una defensa constitucional..." Op. cit. p. 167.

³¹⁴ Cfr. González Compeán, Miguel; y Bauer, Peter. *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*. SNE. México. Ediciones Cal y Arena. 2002 .p. 23.

finalidad el control de otros actos de los órganos del estado, pero siempre a la luz de los contenidos de la norma suprema.

Así, según Eto Cruz, la jurisdicción constitucional es todo proceso jurisdiccional que tiene como fin directo garantizar la observancia de la Constitución³¹⁵, con lo que, complementa Colombo Cambell, ésta pasa a ser una normativa viva, eficaz no sólo en su letra sino en su espíritu, que se refleja en los valores y principios que surgen de la misma³¹⁶.

Pudiéndose afirmarse que la jurisdicción constitucional hace las veces de instrumento racionalizador de la lucha por el poder, al verificar que los actos de autoridad no entren en colisión con la norma fundamental, con lo cual, afirma Kelsen, se asegura el ejercicio regular de las funciones estatales, mismas que consisten en actos de creación o ejecución de derecho³¹⁷.

Es importante destacar el formato contencioso de la justicia constitucional, ya que el mismo, según expresa Kelsen, permite exponer claramente la real situación de los intereses en juego³¹⁸.

En cuanto a la legitimidad de la justicia constitucional, puede decirse que el *pecado original* de la justicia constitucional, es su falta

³¹⁵ Cfr. Eto Cruz... “Una defensa constitucional...” Op. cit. p.167.

³¹⁶ Cfr. Colombo Campbell... “Funciones del derecho procesal...” Op. cit. p. 144.

³¹⁷ Cfr. Kelsen... *La garantía jurisdiccional*... Op. cit. p. 10.

³¹⁸ Cfr. Kelsen, *¿Quién debe ser...?* Op. cit. p. 42.

de sustento en un mecanismo de democracia directa³¹⁹; esta objeción democrática al control constitucional jurisdiccional, plantea Víctor Ferreres, consiste en que si los tribunales, que son menos sensibles a la voluntad popular, pueden anular la leyes que se han adoptado mediante parlamentos democráticos, que son más sensibles a esa voluntad, ello pareciera que implica, necesariamente, un coste democrático³²⁰.

Sin embargo, en sentido diverso a lo anterior, puede indicarse que no todo lo que se sustenta en un mecanismo electivo está legitimado necesariamente; al respecto Christian Courtis señala que el empleo irreflexivo del argumento de la democracia directa, puede tener el efecto de legitimar normas o prácticas emitidas durante gobiernos autoritarios investidos de una sospechosa legitimidad electoral³²¹; o como lo señala Guillermo Ortiz, en un Estado constitucional democrático y de derecho, no todo es un asunto de mayorías y elecciones, siendo la justicia un dispositivo indispensable para que la democracia persista y el Estado de derecho sea más un asunto de garantías que un mero instrumento de conformación de órganos públicos³²².

³¹⁹ En cuanto al tema de la legitimidad de la justicia constitucional, es interesante el estudio visible en Epstein, Lee..., Jack...Shvetsova... “El papel de los tribunales...”, Op. cit. pp. 506-515.

³²⁰ Cfr. Ferreres, Víctor. “El control judicial de la constitucionalidad de la ley: el problema de su legitimidad democrática”, *El control judicial de la constitucionalidad de la ley*. Primera edición. México. Distribuciones Fontamara. 2008. Cátedra Ernesto Garzón Valdés 2007. pp. 45-46.

³²¹ Cfr. Courtis, Christian. “La legitimidad del Poder Judicial ante la ciudadanía”, en Vázquez, Rodolfo (comp.), *Corte, jueces y política*. Primera edición. México. Distribuciones Fontamara; Nexos. 2007. pp. 64-65.

³²² Cfr. Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. “El sistema de justicia constitucional en México y la reforma judicial”, *Justicia Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Volumen 1. Número 2. 2008. p. 23.

Por otra parte, como señala Rubén Hernández Valle, la legitimación democrática de los tribunales constitucionales es diferente de los demás órganos, en virtud de la distinta naturaleza de sus funciones³²³. En efecto, si la Constitución expresa la voluntad del pueblo, y por lo tanto es una expresión claramente democrática, no hay objeción posible en ese sentido al control jurisdiccional que tiene por finalidad preservar los principios adoptados por ese pueblo en su norma fundamental, ya que de esa manera, señala Ferreres, se pone a cubierto una norma (la Constitución) ligada a las convicciones de los ciudadanos, frente a decisiones de índole política³²⁴.

Es decir que la justicia constitucional opera, según señala Woldenberg, como un obstáculo contra el intervencionismo irrestricto del Estado protegiendo a los ciudadanos y acotando a las autoridades, preservando así a la Constitución como máxima expresión democrática popular³²⁵.

Así, atendiendo el pensamiento de Prieto Sanchís, es dable afirmar que desde el punto de vista de la Constitución, la justicia encargada de garantizar la preeminencia de la citada norma suprema, se limita en la medida en que el Poder Judicial, que es su generador,

³²³ Cfr. Hernández Valle, Rubén. “El principio democrático como límite de la jurisdicción constitucional”, *Boletín mexicano de derecho comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Número 88. Enero–Abril de 1988. www.juridicas.unam.mx. p. 4.

³²⁴ Cfr. Ferreres... “El control judicial...”. Op. cit. p. 51.

³²⁵ Cfr. Woldenberg, José. “El laberinto democrático”, *Reforma*. México. Número 5428. 30 de octubre de 2008. p. 12.

se encuentra consagrado en la propia ley fundamental, a través de una serie de normas que originan el derecho judicial, mismas que, en la ideología constitucional, representan el reclutamiento democrático de la judicatura constitucional³²⁶; y que en el ordenamiento jurídico mexicano, se encuentra en los artículos 94, párrafos primero, segundo, tercero, décimo y décimo primero; 95, 97, párrafo primero; 99, párrafos primero, segundo, tercer, décimo, décimo primero, y décimo segundo; y 100, párrafos primero, segundo y tercero, constitucionales.³²⁷

³²⁶ Cfr. Prieto Sánchez.... *Ideología e interpretación*... Op. cit. p. 119.

³²⁷ Tales preceptos dicen lo siguiente:

Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas. [...]

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Artículo 95.- Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI.- No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Artículo 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

Puede entonces señalarse, como lo hace Kelsen, que el postulado constitucional de la jurisdicción (Poder Judicial), es técnica y teóricamente igual al de la legislación (Poder Legislativo) y la administración (Poder Ejecutivo)³²⁸.

Así, puede válidamente concluirse, al igual que Schmill, que la justicia constitucional, en tanto que instrumento de control de la

[...].

Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

[...].

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

[...].

Artículo 100.- El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

[...].

³²⁸ Cfr. Kelsen... *La garantía jurisdiccional*... Op. cit. p. 53.

regularidad constitucional, no sólo no es contraria a la democracia, sino que fomenta y protege la calidad democrática de un Estado, ya que importa un medio civilizado y racional para la instauración de la paz social y la eliminación de la violencia descentralizada³²⁹.

Así, la justicia constitucional constituye un elemento cardinal del Estado democrático, y su ausencia puede llevar a dudar de la democraticidad de un ordenamiento, según expone Tania Groppi³³⁰, ya que, como afirma Fix, los tribunales constitucionales se han configurado como guardianes de la Constitución, puesto que su misión es frenar los ataques al orden constitucional, de suerte que el juez de la constitucionalidad se ha convertido en el encargado de hacer cumplir el orden fundamental de valores ínsitos en la norma suprema³³¹, con lo cual se vuelve uno de los garantes de la normalidad democrática, ya que, sostiene Ferreres, gracias a ella, la expresión más genuina de la voluntad popular, la Constitución, logra prevalecer frente a las decisiones de los órganos constituidos, que son expresiones más atenuadas de esa misma voluntad³³².

³²⁹ Cfr. Schmill... “Fundamentos teóricos de la defensa...” Op. cit. pp. 38 y 42.

³³⁰ Groppi, Tania. “¿Hacia una justicia constitucional ‘dúctil’? Tendencias recientes de las relaciones entre corte constitucional y jueces comunes en la experiencia italiana”, *Boletín mexicano de derecho comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Número 107. Mayo–Agosto de 2004. www.juridicas.unam.mx. p. 2.

³³¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. *El requisito de control de la constitucionalidad en un Estado democrático de derecho*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n. pp. 17-18.

³³² Cfr. Ferreres... “El control judicial...”. Op. cit. p. 52.

En tal virtud, atendiendo a la finalidad del presente trabajo, debemos verificar si México cuenta con un tribunal constitucional, para lo cual es menester analizar la evolución de la Suprema Corte de Justicia en tal sentido, cuestión de la que nos haremos cargo en el siguiente capítulo.

3.- La evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de tribunal supremo a tribunal constitucional.

Sumario.

3.- La evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de tribunal supremo a tribunal constitucional.- 3.1.- Los tribunales constitucionales.- 3.2.- Transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tribunal constitucional.- 3.2.1.- Reforma constitucional de 1987.- 3.2.2.- Reforma constitucional de 1994.- 3.2.3.- Reforma constitucional de 1996.- 3.2.4.- Reforma constitucional de 1999.- 3.2.5.- Reforma constitucional de 2006.- 3.3.- El nuevo rostro material de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es claro que los jueces, y sobre todo los jueces de la Constitución, son un factor toral para la gobernabilidad y la viabilidad democrática de un Estado constitucional como el nuestro, en la medida en que, según afirma Winfried Brohm, vinculan a todos los órganos estatales, ya sea en vía directa, por la obligatoriedad de sus decisiones, o indirecta, por la obediencia anticipada de los afectados³³³; al grado que puede afirmarse, como lo hace Beverley McLachlin, que los tribunales son la conciencia y la memoria de las comunidades democráticas³³⁴.

³³³ Cfr. Brohm, Winfried. “Las funciones del tribunal constitucional federal: ¿oligarquía en la democracia?”, *Tribunales constitucionales y democracia*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008. pp. 345-347.

³³⁴ Cfr. McLachlin, Beverley. *Ser juez en una democracia constitucional*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2002. Colección discursos. Número 28. pp. 4-5.

Consecuentemente es importante analizar la transformación, vía la reforma constitucional, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha llevado a una parte de la doctrina, a considerar que se ha transformado, de un tribunal supremo de casación, en un tribunal constitucional.

Para ello en el presente capítulo, en primer término debemos establecer qué se entiende por tribunal constitucional, como marco conceptual en el cuál desarrollar el estudio de la mutación de nuestro máximo tribunal, para enseguida hacernos cargo de la reformas constitucionales que desde 1987, han tocado la estructura y la competencia de la Suprema Corte, para así poder verificar si puede o no considerarse como un tribunal constitucional.

3.1.- Los tribunales constitucionales.

A manera de conceptualización de lo que se entiende por *tribunal constitucional*, puede señalarse que, siguiendo a Eduardo Ferrer Mac-Gregor, tal figura puede determinarse desde dos puntos de vista:

1° *Formalmente*, es tribunal constitucional el órgano creado para conocer en exclusiva de los conflictos derivados de la aplicación o interpretación de la norma fundamental, mismo que es independiente

de los poderes públicos, y se sitúa fuera del aparato jurisdiccional estatal.

2° *Materialmente*, el tribunal constitucional es el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que tiene la función esencial de interpretar en forma terminal las normas constitucionales³³⁵.

Es precisamente esta segunda idea, evidentemente mucho más amplia, la que tendremos en cuenta para los efectos de nuestro trabajo, ya que permite la concepción de un tribunal constitucional atendiendo a la actividad real de las instituciones y no a su actividad formal.

En este sentido, y siguiendo al autor citado, debe atenderse a las atribuciones y competencias del órgano para conocer su naturaleza jurídica, y en consecuencia, se entenderá por tribunal constitucional al órgano cuya función material esencial consista en la resolución de litigios o conflictos derivados de la interpretación o aplicación directa de la normativa constitucional, independiente de su naturaleza judicial o jurisdiccional y de su ubicación dentro o fuera del Poder Judicial³³⁶, de suerte que es la institución que, como señala Brohm, determina el

³³⁵ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*. Primera edición. Querétaro. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2002. p. 57.

³³⁶ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. “Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo V. p. 243.

contenido de la Constitución³³⁷, por lo que puede calificársele, como lo hace Juan Bautista Bardelli, como el órgano defensor de la Constitución, en la medida en que resuelve desde ella³³⁸.

Así, tenemos que un tribunal constitucional, si bien es un ente eminentemente jurisdiccional, es claramente también, y acaso más, un importante actor político, merced a que tienen la decisión última en múltiples asuntos de importancia política, puesto que es innegable que las decisiones derivadas de la interpretación de la norma suprema, necesariamente afectan el rumbo del Estado, ya sea en lo político, en lo económico o en lo social, a grado tal, apunta Marco Gerardo Monroy, de que si no tiene la característica de ente político, no puede estimarse como un auténtico órgano de jurisdicción constitucional³³⁹.

Así, el tribunal constitucional adquiere una secuencia definida en la creación de políticas con la particularidad, apuntada por Lee Epstein, Jack Knight y Olga Shvetsova, de que no necesita articular sus decisiones sobre sus creencias respecto de las preferencias y acciones probables del gobierno, no necesita preocuparse por las preferencias de éste; es decir que puede poner la política donde juzgue conveniente, o en otras palabras, establecerla como guste, aunque no debe perder de vista que si desea que sus objetivos

³³⁷ Cfr. Brohm... “Las funciones del tribunal constitucional...” Op. cit. p 348.

³³⁸ Cfr. Bardelli Lartirigoyen, Juan Bautista. “El juez constitucional”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Edición 2002*. SNE. Montevideo. Konrad Adenauer Stiftung. 2008. pp. 15-16.

³³⁹ Cfr. Monroy Cabra, Marco Gerardo. “Necesidad e importancia de los tribunales constitucionales en un Estado social de derecho”. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Edición 2004*. SNE. Montevideo. Konrad Adenauer Stiftung. 2004. Tomo I. p. 23.

avancen, depende en todo tiempo de la cooperación de las mayorías gobernantes para que le den fuerza a sus decisiones³⁴⁰.

Consecuentemente el tribunal constitucional se constituye, según expresión de Dieter Nohlen, en jugador de veto institucional dentro del sistema político, razón por la cual necesita de una dosis importante de independencia frente a los demás actores, para poder cumplir eficazmente con sus funciones controladoras³⁴¹. Cuestión que, según Lee, Knight y Shvetsova, es más apremiante en democracias emergentes porque ahí son más latentes las represiones que enfrentan los tribunales constitucionales, y ante las cuales tienen poca posibilidad de defensa, sobre todo cuando se transita de un régimen en el que era impensable la existencia de una institución independiente que ejerciera control sobre los procesos de gobierno y la aplicación de la ley³⁴².

Puede decirse entonces, siguiendo a Héctor Fix-Fierro, que el tribunal constitucional es un elemento *bisagra* entre la parte política y la parte jurídica de un Estado, de ahí que se integre por operadores

³⁴⁰ Cfr. Epstein, Lee; Knight, Jack, y Shvetsova, Olga. “El papel de los tribunales constitucionales en el establecimiento y mantenimiento de los sistemas democráticos de gobierno”, *Tribunales constitucionales y democracia*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008. pp. 500-503.

³⁴¹ Cfr. Nohlen, Dieter. “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, *Tribunales constitucionales y democracia*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008. pp. 12-19.

³⁴² Cfr. Lee..., Knight...Shvetsova... “El papel de los tribunales...”, Op. cit. pp. 506-515. pp. 503-504.

del derecho, pero que son seleccionados por actores políticos conforme a criterios políticos³⁴³.

Lo anterior se traduce en el hecho de que los tribunales constitucionales adquieren un papel primordial en etapas de transición política, en la medida en que, según manifiesta Marián Ahumada, se convierten en un árbitro aceptado e independiente, cuya función es, mediante la exposición de los principios constitucionales, resolver los conflictos que pueden dificultar el avance del proceso democrático, cuestión que es común a toda situación de redistribución del poder, con lo cual se evidencia su importante función política³⁴⁴.

Empero, no pierde su naturaleza de órgano jurisdiccional, atento a que, expone Monroy Cabra, su función está sujeta al método jurídico de interpretación, la actividad del tribunal se regla por criterios de conocimiento jurídico y no de oportunidad política, en tanto que opera

³⁴³ Cfr. Fix-Fierro, Héctor. “Los tribunales constitucionales en la consolidación democrática”, *Tribunales constitucionales y democracia*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008. p. 43.

Al respecto debe señalarse que en el ordenamiento jurídico mexicano, el sistema para designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está previsto en el artículo 96 constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 96.- Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

³⁴⁴ Cfr. Ahumada, Marián. “La expansión del control de constitucionalidad y el sistema de los tribunales constitucionales”, *Tribunales constitucionales y democracia*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008. pp. 87-89.

a instancia de parte; la vinculación de dicha actividad a un proceso jurisdiccional especial y contradictorio sujeto a los principios de neutralidad e independencia, propios de toda actividad de un ente juzgador, y su posición de tercero *súper partes*³⁴⁵.

Como ya se dijo en el capítulo anterior, la Constitución es una norma que la soberanía popular se auto otorga a través del Poder Constituyente, y por tanto tiene raigambre democrática, es claro entonces que el tribunal constitucional, en tanto que garante de la constitucionalidad de los actos de todos los entes estatales, tiene una finalidad eminentemente democrática, en virtud de que encausa constitucionalmente la actividad estatal a la luz del modelo social deseado por la citada soberanía, y lo hace precisamente mediante el juzgamiento de los actos del Estado desde la instancia superior que implica la norma suprema auto otorgada por el pueblo, según tesis de Luis Prieto Sanchís³⁴⁶.

Brohm señala que mientras que a la Constitución le corresponde establecer los criterios y las políticas de largo plazo relativas a la defensa de los particulares frente a las intervenciones del Estado, al tribunal constitucional le toca poner en práctica dichos lineamientos mediante órdenes de acción a los distintos elementos estatales³⁴⁷, de

³⁴⁵ Cfr. Monroy Cabra... “Necesidad e importancia de los tribunales constitucionales...” Op. cit. p. 23.

³⁴⁶ Cfr. Prieto Sanchís, Luis. “Tribunal constitucional y positivismo jurídico”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo V.

³⁴⁷ Cfr. Brohm... “Las funciones del tribunal constitucional...” Op. cit. p 348.

suerte que sus decisiones jurisdiccionales se ubican más allá del litigio concreto que dirimen, en tanto que el caso constitucional interesa a todos aquellos actores que están sometidos al imperio de la norma suprema, según tesis de Bardelli³⁴⁸.

Es claro entonces que, tal como expone Marián Ahumada, la función principal de un tribunal constitucional, más que la resolución de casos, es la de fijar reglas que prevengan y eviten en el futuro la repetición o la aparición de conflictos, con lo cual no sólo es el mero defensor de la Constitución, sino un instrumento para que ésta genere *derecho constitucional*, ya que no sólo preserva el contenido de la ley suprema, sino que permite su realización, puesto que con su trabajo contribuye al permanente debate acerca de los valores que la norma fundamental tutela y la forma más adecuada de protegerlos, lo cual hace posible la renovación del compromiso de la comunidad política con dichos valores³⁴⁹.

Así, y según expone Fix-Fierro, la actividad de un tribunal constitucional ocurre en una doble vía:

1° La transformación de los intereses sociales y los disensos en directivas y lineamientos para las operaciones internas del sistema jurídico.

³⁴⁸ Cfr. Bardelli Lartirigoyen... “El juez constitucional” Op. cit. p. 17.

³⁴⁹ Cfr. Ahumada... “La expansión del control de constitucionalidad...” Op. cit. pp. 89-95.

2° La transformación de los requerimientos de generalización y congruencia internas del ordenamiento jurídico en valores y lineamientos generales para la política³⁵⁰.

Así pues, el tribunal constitucional es, según afirma Monroy Cabra, una institución defensora del régimen constitucional democrático, en la medida en que no sólo garantiza la supremacía e integridad de la Constitución, sino el respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, así como la preservación del equilibrio entre los poderes y sus atribuciones³⁵¹; pero además, es un factor que contribuye a la consecución de la democracia y a la consolidación de la misma, ya que como señala Nohlen, cuida el cumplimiento de las normas de la Constitución por los actores públicos³⁵², con lo cual sirve de nexo entre la norma suprema y la vida democrática, ya que, según Salvador Nava Gomar, por una parte es guardián de la ley fundamental como resultado de la conversión democrática en norma, y por la otra garantiza el desarrollo de esa norma, bajo las premisas que le inspira y manda la propia democracia, es decir que asegura que la democracia sea constitucional y que la Constitución sea democrática³⁵³.

³⁵⁰ Cfr. Fix-Fierro... “Los tribunales constitucionales...” Op. cit. p. 51.

³⁵¹ Cfr. Monroy Cabra... “Necesidad e importancia de los tribunales constitucionales...” Op. cit. pp. 20-28.

³⁵² Cfr. Nohlen... “Jurisdicción constitucional...” Op. cit. p. 16.

³⁵³ Cfr. Nava Gomar, Salvador O. “Tribunales constitucionales y democracia”, *Décimo aniversario de la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. pp. 6-15.

3.2.- Transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tribunal constitucional.

El Poder Revisor de la Constitución operó, en los años 1987, 1994, 1996, 1999 y 2006, una serie de reformas a la ley suprema que, según afirma Alberto Begné, tuvieron la finalidad de alcanzar el equilibrio entre la legitimidad mayoritaria del poder público y la legalidad de su ejercicio³⁵⁴.

La consecuencia de tales reformas, se tradujo en la transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde el punto de vista material, en un tribunal constitucional pleno, con la consecuencia de que, en el plano jurídico, dejó de ser, en la expresión de Fix-Zamudio, un tribunal federal de casación de último grado³⁵⁵, y en el político se convirtió en uno de los detonantes importantes de la transición política, atento a que propiciaron que diversos conflictos políticos, pudieran judicializarse para su solución.

A continuación, haremos una somera revisión de las reformas en cuestión, basada, fundamentalmente, en sus respectivos procedimientos legislativos.

³⁵⁴ Cfr. Begné Guerra, Alberto. *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*. SNE. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2003. Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral. Número 3. p. 8.

³⁵⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. “La justicia constitucional y la judicialización de la política”, *Constitución y constitucionalismo hoy*. SNE. Madrid. Fundación Manuel García-Pelayo. 2000. p. 572.

3.2.1.- Reforma constitucional de 1987.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, suscrita por el titular del Poder Ejecutivo Federal, se dice lo siguiente:

“En la exposición de motivos³⁵⁶ manifesté que había llegado el histórico momento, que constituye una permanente aspiración de nuestra comunidad jurídica, de perfeccionar para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de supremo intérprete de la Constitución y de asignar a los tribunales colegiados de circuito el control total de la legalidad en el país, pues con ello se avanza en el fortalecimiento y vigencia del principio de división de Poderes, se consagra nuestro más alto tribunal a la salvaguarda de las libertades de los individuos y de la Norma Fundamental, se culmina el proceso de descentralización de la función jurisdiccional federal y se acaba en definitiva con el problema del rezago en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia.

[...]

El control de la constitucionalidad es el juicio que permite afirmar la existencia de concordancia, formal y material, entre la norma inferior y la norma suprema que es la constitución; la concordancia material se analiza respecto del contenido de la norma creada y el contenido de la parte dogmática de la Constitución...

El juicio de amparo es el medio jurídico a través del cual se lleva a cabo la función de control de la constitucionalidad de todas las normas que integran el orden jurídico nacional y de todos los actos de los órganos del Estado, por lo que se constituye en el procedimiento de defensa de la Constitución y de protección de los derechos y libertades de los individuos.

[...]

³⁵⁶ Se refiere a una diversa iniciativa de reforma constitucional enviada al Congreso el 28 de octubre de 1986.

En la actual distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito, ambos órganos comparten el control de la constitucionalidad, cada uno respecto de normas o actos diversos, y ambos órganos comparten el control de la legalidad, al revisar las resoluciones judiciales de toda la República, con distinción por cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales planteadas. Esta división de competencias no era la solución final desde el punto de vista político y jurídico, y además conservaba el inconveniente de orden práctico por el número de asuntos de los que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia.

[...]

El criterio general que propone esta iniciativa respecto de la distribución de competencias entre los órganos del Poder Judicial Federal, responde a las finalidades políticas y jurídicas del juicio de amparo y supera las dificultades prácticas que se han apuntado.

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.

[...]

Impedir que, con afectación de los derechos de los individuos, las autoridades federales o locales rebasen el marco constitucional de sus respectivas atribuciones, todo ello mediante la interpretación definitiva de la propia Constitución, son las más altas funciones de un tribunal de amparo. Funciones tales, de gran trascendencia política, en cuyo ejercicio se impone el debido respeto a la soberanía del pueblo, expresada en los dictados de la Ley Fundamental, deben corresponder preponderantemente al más alto Tribunal del país.

La Suprema Corte de Justicia como el órgano superior del Poder Judicial de la Federación debe ocupar su atención en la salvaguarda de la Ley Fundamental, por ser la función constitucional más destacada, de las que, en respeto al principio de división de Poderes, dan configuración a este Poder.

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 atañe al interés superior de la nación. La custodia de la supremacía de la Norma Fundamental y de su estricto cumplimiento es función que sirve

para limitar la actuación de los Poderes activos y mantener la estabilidad del régimen político del país, por lo que fundamentalmente debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia.

La Corte Suprema, sin un enorme volumen de negocios a su cuidado, impartirá una justicia mejor; y como órgano único que interpretando en definitiva sus mandamientos, vele por el respeto de la Ley Superior, reasumirá fundamentalmente las funciones que conciernen al Tribunal más alto de la nación.

La presente iniciativa propone que los tribunales colegiados de circuito conozcan de todos los problemas de legalidad, sin distingo de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales involucradas, pues ello no varía la esencia de los problemas jurídicos planteados...

[...]

Si las proposiciones que esta iniciativa contiene merecen la aprobación del Poder Constituyente Permanente, el control de la constitucionalidad, que atañe al todo social, quedará sujeto básicamente al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, con sede en el Distrito Federal, y el control de la legalidad se atribuirá a los tribunales colegiados de circuito, que tienen su sede en los lugares que son cabecera de los propios circuitos, diseminados en todo el territorio nacional, con lo cual se culmina el proceso de descentralización de la justicia federal y se acerca la justicia al pueblo.

[...]

El sistema propuesto en esta iniciativa elimina, en definitiva, el problema del rezago de asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, pues el cumplimiento de las normas constitucionales se presenta normalmente en forma espontánea, por lo que sólo conocerá de aquellos casos de excepción en que se cuestiona la violación de un precepto constitucional o se requiere fijar su interpretación definitiva.

[...]

El Ejecutivo a mi cargo expresa su convicción de que el sistema propuesto en la presente iniciativa fortalecerá al Poder Judicial de la Federación en su conjunto, restablecerá para la Suprema Corte de Justicia su carácter de Tribunal Constitucional, perfeccionará el principio de división de Poderes y contribuirá a mantener la solidez del régimen político y jurídico del país. La descentralización de la justicia federal en materia de legalidad y la eliminación del problema del

rezago de los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia darán a México la más perfecta vigencia del Estado de Derecho, que es compromiso que comparto con todos los mexicanos”
357

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, se dice lo siguiente:

*“El llamado control de la constitucionalidad tiende a garantizar el apego estricto a la Constitución, de todos los actos de las autoridades, sean éstas administrativas, judiciales o legislativas. En el curso de su evolución, el juicio de amparo ha hecho posible este doble control, al dar competencia a los tribunales federales para impedir la realización de actos contrarios a la ley, sea ésta federal o local, bajo el principio de que toda violación a una norma legal implica indirectamente un atentado contra la Constitución, que garantiza en sus artículos 14 y 16 el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación estricta de la ley a los casos concretos. Hasta ahora esta atribución del Poder Judicial Federal, se ha regido por el principio de distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, en función de la cuantía del negocio, la naturaleza de la pena imponible o las particularidades jurídicas del asunto sometido a su conocimiento. [...] Atribuir competencias a tribunales de distinto rango jerárquico, por criterios cuantitativos, implica el establecimiento y consagración de diferencias indebidas. Significa, en el fondo, distinguir entre la justicia que se imparte, así sea sólo por el nivel de los tribunales competentes, para los justiciables menos importantes o los más importantes, esta condición en su extremo más indeseable, podría traducirse en una justicia para los pobres y otra para los ricos...
[...]*

³⁵⁷ “Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987”, *Compila*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dirección General de Documentación y Análisis. 2010.

La jerarquía de valores jurídicos se traduce en el nivel de las normas que los tutelan. Un negocio no es mayor o menor por el monto de dinero que involucra, sino por el principio jurídico que pone en juego. Si la cuestión a resolver tiene que ver con los principios supremos que rigen la vida de la nación, expresados en las normas constitucionales, la competencia debe quedar atribuida al Tribunal Supremo. Si la controversia involucra asuntos de la legislación derivada, su resolución debe quedar asignada a juzgadores de menor rango formal.

[...]

Por ello resulta adecuado que la Suprema Corte de Justicia conozca solamente de los asuntos relacionados con la vigencia de la Constitución y los Tribunales Colegiados de Circuito, de aquellos que tienen que ver con el respeto a las normas que de tal Constitución emanan.

[...]

Se reconoce en la iniciativa que existe problema de rezago de los asuntos que actualmente son competencia de la Suprema Corte y se cree, fundadamente que las reformas que se analizan pueden resolver en definitiva este problema.

Por tales motivos, cualitativos y cuantitativos, la iniciativa considera pertinente modificar competencias, reservando a la Suprema Corte de Justicia la interpretación definitiva de la Constitución y a los Colegiados de Circuito el conocimiento de los problemas de legalidad o violación indirecta a la Constitución.

En términos generales las Comisiones admiten que los textos que ahora se proponen cumplen con las anteriores finalidades.

[...]

Las comisiones que suscriben encuentran que las reformas propuestas por el Ejecutivo Federal permiten avanzar en la mejora de nuestros sistemas de administración de justicia. La fórmula competencial que plantean para diferenciar la actividad de los Tribunales Colegiados de Circuito y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no sólo deberá permitir la resolución del ancestral problema del rezago de los asuntos que la Corte debe conocer, sino también otorga a ésta, el rango de garante de nuestro sistema constitucional, permitiendo, simultáneamente, que los asuntos que no tienen que ver con el orden normativo supremo, encuentren atención rápida y altamente calificada en los Tribunales Colegiados de Circuito, en beneficio de los

particulares interesados en su solución y de toda la sociedad, a la que importa, sobremanera, la plena resolución de sus anhelos de justicia”³⁵⁸.

El dictamen de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, señala lo siguiente:

“Después del estudio de la Minuta la Comisión de Justicia emite opinión totalmente favorable a la reforma y adición propuesta por el Senado, ya que estima que dicha reforma fortalece al Poder Judicial Federal; suprime el criterio cuantitativo en materia de competencia, para sustituirlo por un criterio cualitativo, que estimamos más congruente, más justo y más jurídico; coloca a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en el más alto sitio en materia de justicia; le otorga a los Tribunales Colegiados de Circuito, tareas y responsabilidades, que sin duda repercutirán en beneficio de la pronta y expedita administración de justicia, que es uno de los elementos esenciales con los que debe de contar una democracia como la nuestra; y al dejarse a los Tribunales Colegiados de Circuito la resolución de los problemas de legalidad, indudablemente que el rezago acumulado en los últimos años desaparecerá, o llegará a su mínima expresión”³⁵⁹.

Como puede apreciarse de las transcripciones anteriores, la reforma constitucional de 1987, si bien tenía la finalidad de dotar a la Corte de las herramientas necesarias para que se ocupara de los problemas estrictamente constitucionales, convirtiéndose en un tribunal especializado de naturaleza constitucional, encomendando para ello a los Tribunales Colegiados de Circuito la problemática de legalidad; pareciera que estuvo orientada más bien por un criterio

³⁵⁸ Ibid.

³⁵⁹ Ibid.

administrativista, propio de un gobierno tecnocrático como lo fue el de Miguel de la Madrid, que buscaba la descentralización de la justicia federal como una forma de abatir el rezago histórico del máximo tribunal, que con la finalidad primaria de dotar al país de un tribunal constitucional; es decir, fue una reforma fundamentalmente de naturaleza judicialista.

Sin embargo, Fix-Zamudio considera que también influyó el convencimiento de un sector de la doctrina de que, debido a la corriente incontenible de los juicios de amparo, contra las resoluciones judiciales, que habían convertido a la Suprema Corte de Justicia en un tribunal de casación, ésta había descuidado su atribución esencial de máximo intérprete de la Constitución federal, por lo que era necesario rescatar esa función³⁶⁰.

Nótese como aún en el anterior argumento, si bien se trata de justificar la reforma que nos ocupa, en el hecho de rescatar la competencia netamente constitucional de la Corte, en el fondo sigue latente el problema del rezago judicial del máximo tribunal.

Por otra parte, Rolando Tamayo y Salmorán criticó la reforma en cuestión argumentando que generaría indefinición jurídica puesto que en su concepto habría tantas *cortes de casación* como tribunales de circuito existieran en el país y tantos criterios sobre la aplicación

³⁶⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Tercera edición. México. Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México. p. 753.

exacta de la ley como fallos fueran pronunciados, y en cuanto al problema del rezago, que fue el *leit motiv* de la reforma, señala que el rezago no se resuelve cambiando los expedientes de tribunal, y que la solución no consistía en disminuir la competencia de la corte, sino en introducir una reforma procesal adecuada³⁶¹.

Pero con independencia de lo anterior, la reforma en cuestión permitió delimitar con claridad el ámbito competencial de la Corte y de los tribunales colegiados, en la medida en que reservó para aquélla el estudio de las violaciones constitucionales, y dejó las de mera legalidad para el análisis de éstos, con lo que, afirma Fix-Zamudio, la Corte empezó a abandonar su función predominante de tribunal de casación³⁶².

Azuela Güitrón señala que el efecto fáctico de la reforma, se reflejó principalmente en la disminución del rezago, pero en materia de jurisdicción constitucional los adelantos fueron limitados de ahí que se estime que con la modificación, simplemente la Suprema Corte empezó a dejar de ser un tribunal de casación y paso a ser un *tribunal constitucional en germen*³⁶³, puesto que, afirma José Ramón Cossío, la modificación dejó en claro la intención del Poder Revisor de la

³⁶¹ Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando. “El poder y la judicatura (Breve comentario sobre la jurisdicción de amparo y la función judicial)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 63. Septiembre-Diciembre de 1988. www.juridicas.unam.mx pp. 1091-1092.

³⁶² Cfr. Fix-Zamudio... *Ensayos*... Op. cit. p. 754.

³⁶³ Cfr. Azuela Güitrón, Mariano. “La Suprema Corte de Justicia de México, auténtico tribunal constitucional”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Edición 2002*. SNE. Montevideo. Konrad Adenauer Stiftung. 2008. pp. 22 y 115.

Constitución, de darle al máximo tribunal una función exclusivamente constitucional, dado que le permitía concentrar los pronunciamientos sobre constitucionalidad de normas generales, presentando a la Corte como un órgano que en función de sus nuevas competencias, estaba en camino de convertirse en un *auténtico* tribunal constitucional³⁶⁴.

Por otra parte, la reforma en cita fue el inicio de otras a la propia ley fundamental, que convirtieron a la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional, sentando las bases para las enmiendas que se dieron a fines del siglo y que cambiaron la naturaleza de la Corte, según expone Lucio Cabrera³⁶⁵.

3.2.2.- Reforma constitucional de 1994.

La reforma constitucional operada en 1994, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994; en su respectiva exposición de motivos, señala lo siguiente:

“La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros mas amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y

³⁶⁴ Cfr. Cossío, José Ramón. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. Primera edición. México. Distribuciones Fontamara. 2002. Colección doctrina jurídica contemporánea. pp. 60-61.

³⁶⁵ Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004. p. 115.

segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica.

El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley da seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades. Al cumplir esos propósitos, el poder alcanza su legitimidad y se convierte en fuerza constructiva al servicio de la sociedad.

[...]

Debemos fortalecer tu Estado de Derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de Derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica, un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos.

La rica tradición constitucional de México nos ha enseñado que la convivencia armónica sólo está garantizada en el marco del Derecho; que el progreso nacional sólo es posible a partir del cumplimiento de la ley y de la constante adecuación de nuestro marco jurídico a las nuevas realidades del país. Hoy, los mexicanos nos encontramos frente a la apremiante necesidad de adecuar las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia para que el Derecho siga siendo garantía de convivencia pacífica e instrumento efectivo de cambio.

Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas, que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley. Todo el esfuerzo de varias generaciones, toda la tarea de la nuestra, todo el horizonte de nuestros hijos puede perderse si no damos los pasos definitivos para seguir consolidándonos como un país de leyes. No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento-o. Los mexicanos necesitamos, queremos, demandamos y merecemos un

sistema de Justicia y seguridad eficaz; queremos que la ley sea la norma real de nuestra convivencia.

[...]

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 elle 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, municipios, 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.

En esta iniciativa se somete a la consideración de esa Soberanía un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno.

La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia. La Suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su

carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter. Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones administrativas de la Suprema Cortes para facilitar la eficiencia en ambas.

[...]

La 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.

La reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.

Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

Adicionalmente a los cambios propuestos en lo concerniente a las competencias judiciales de la Suprema Corte de Justicia, la iniciativa propone que sus atribuciones administrativas sean asignadas a un órgano de nueva creación. Este órgano se integraría por personas designadas por los tres Poderes de la Unión, quienes ejercerían sus funciones por un tiempo limitado y serían sustituidos mediante un sistema de escalonamiento. Con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contara en adelante con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales.

[...]

La iniciativa propone un procedimiento más riguroso para la aprobación por el Senado de la República, de los nombramientos de ministros propuestas por el titular del Ejecutivo Federal. Su comparecencia pública y el voto favorable de dos terceras partes de los

miembros de ese órgano legislativo, serán requisitos para otorgar dicha aprobación. Se propone, asimismo, modificar el régimen de ingreso a la Suprema Corte, estableciendo requisitos e impedimentos más exigentes, que garanticen que la persona propuesta reúna calidad profesional y vocación judicial suficientes para el cabal cumplimiento de su responsabilidad. En congruencia tanto con sus nuevas atribuciones como con la necesidad de facilitar la deliberación se propone la reducción en el número de ministros que integran la Suprema Corte.

A fin de garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualice y su función se legitime periódicamente se propone que los ministros que la integran ocupen el cargo por un periodo determinado y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Al constituirse nuestra Suprema Corte en un auténtico tribunal constitucional, deberá mantenerse actualizada para garantizar que la interpretación constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su aplicación. Debido a la duración temporal del cargo, se instituye el derecho de los ministros a un haber por retiro, con lo que se garantiza que la función jurisdiccional se ejerza con independencia.

[...]

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

INTEGRACIÓN.

En lo concerniente a la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se prevé reducir el número de ministros de 26 a 11, volviendo así al número de miembros establecido en el artículo 94 del texto original de la Constitución de 1917. A lo larga de nuestra historia moderna, el número de integrantes de la Suprema Corte respondió a la necesidad de abatir los rezagos acumulados que, en ocasiones, llegaron a ser muy considerables. En 1928, el número de ministros se elevó de once a dieciséis porque el rezago era de casi 16,000 asuntos; en 1934, el número se elevó a veintiuno y, no obstante, el rezago se mantuvo en 16,000 asuntos, en 1950, además de crearse los Tribunales Colegiados de Circuito, se previó la existencia de cinco ministros supernumerarios, lo cual no impidió que el rezago llegara a ser cercano a los 38,000 asuntos. Gracias al esfuerzo sostenido de la Suprema Corte debemos destacar que, al concluir el presente año el rezago es casi inexistente.

En lo que se refiere a la acumulación de procesos, los problemas más recientes encontraron solución en la reforma de agosto de 1987. Mediante dicha reforma se determinó que la Suprema Corte de Justicia conocería, primordialmente, de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo, siempre que las mismas contuvieran un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de alguna norma de carácter general. Esta modificación al régimen competencial confirió a la Suprema Corte el conocimiento de un número limitado de asuntos, correspondiendo la resolución del resto a los Tribunales Colegiados de Circuito...

...En virtud de las nuevas competencias con que es necesario dotar a la Suprema Corte de Justicia y debido también a la asignación de las tareas administrativas a un órgano especializado, se pretende que la Suprema Corte sea un órgano compacto y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales, dedicados en exclusiva al conocimiento y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitarse en el país.

En razón de la dinámica institucional de la Suprema Corte, la sola reducción en el número de Ministros no generará un nuevo rezago, pues la reforma que se propone asignaría a un órgano distinto las competencias administrativas que hasta el día de hoy desahoga la propia Corte a un órgano distinto. Ello permitirá que los Ministros dediquen mayor tiempo a resolver los asuntos de carácter jurisdiccional, al posibilitar que se incremente substancialmente el número de sesiones del pleno.

Régimen jurídico de los ministros de la Suprema Corte.

De conformidad con la importancia de las nuevas funciones que la Suprema Corte ejercería, se hace necesario modificar diversos aspectos del régimen jurídico al que hasta ahora están sujetos sus integrantes.

A fin de acrecentar la corresponsabilidad que para el nombramiento de ministros existe entre la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, la iniciativa propone que el voto mediante el cual se lleve a cabo la aprobación de los nombramientos que haga el Presidente de la República se eleve a las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes en la sesión correspondiente. Asimismo, se propone ampliar de 10 a 20 días el plazo para otorgar o negar su aprobación. La incorporación de estas medidas permitirá que

los integrantes de la Cámara luego de conocer directamente las opiniones jurídicas y los antecedentes de las personas designadas, amplíen los elementos para decidir sobre la aprobación de los nombramientos respectivos.

Se propone que los ministros de la Suprema Corte ocupen el cargo durante quince años, y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Al existir tribunales con atribuciones para anular las leyes con efectos generales, es conveniente que sus miembros se renueven periódicamente a fin de evitar un esquema rígido de interpretación constitucional. La dinámica económica y social de México exige una capacidad siempre renovada de interpretación de la Constitución, que guarde coherencia con sus propósitos y principios fundamentales. Así, los criterios de validez de la totalidad de las normas jurídicas podrán actualizarse de acuerdo con las percepciones y aspiraciones de cada generación.

En la iniciativa de reformas se proponen nuevos requisitos de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia para fortalecer su independencia se propone que el Presidente de la República no pueda nombrar a aquellas personas que con seis meses de anterioridad hubieran ocupado los cargos de Secretario de Estado, Jefe del Distrito Federal, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal o Gobernador de algún estado. Con esta propuesta se busca garantizar que factores de carácter político no interfieran en la asignación de los ministros y que se tome en cuenta la vocación judicial.

Otras modificaciones en cuanto a los requisitos de designación son la ampliación de cinco a diez años de la expedición del título profesional de abogado la supresión de la edad máxima de ingreso y la reducción a un año del periodo de residencia en el país antes de la designación. Con las dos primeras medidas se busca que las personas propuestas tengan mayores conocimientos y experiencia al momento de ocupar el cargo, mientras que la última iguala los términos de residencia respecto de los principales cargos público de la Federación, al no existir razones para mantener las diferencias que hasta hoy prevalecen.
[...]

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional.

Aspectos generales y efectos de sus resoluciones.

Mediante las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1987, se estableció que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte conocerían, por vía de recurso, de aquellas sentencias de amparo dictadas en juicios en que se hubiere impugnado la constitucionalidad de una norma de carácter general o establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución. A la luz del derecho comparado y de los criterios en la materia, tal resignación no basto para otorgarle a la Suprema Corte de Justicia el carácter de un auténtico tribunal constitucional.

Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseño en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año.

La iniciativa propone mantener plenamente vigente el Juicio de Amparo, fortaleciéndolo con algunas precisiones que se mencionarán mas adelante en este texto. Este proceso es eficaz para el control cotidiano de los actos del poder público y accionable a partir de los agravios que las personas sufran en sus vidas, papeles, posesiones o derechos. De igual modo, propone conservar íntegramente la fórmula Otero, con lo que las resoluciones de amparo seguirán teniendo efectos solo respecto de las personas que hubieren promovido el juicio. Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales, estatales y municipales, o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En

adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permite la vida nacional.

[...]

Las controversias constitucionales.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

[...]

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad.

El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas.

[...]

ADMINISTRACION DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

[...]

Desde 1928 a la fecha, se han ido concentrando en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia. Destaca el nombramiento, adscripción y disciplina de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial, la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales, el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la judicatura federal, así como la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta, y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre muchas otras más. Así, puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia además de su importante tarea de impartir justicia, han tenido que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo.

En los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia.

Integración del Consejo de la Judicatura federal.

De acuerdo con la iniciativa que ahora someto a su consideración, se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativa que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal...³⁶⁶.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores, se señaló lo siguiente:

³⁶⁶ “Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994”, *Compila.* México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dirección General de Documentación y Análisis. 2010.

“Muchos de los problemas de la impartición de justicia en México se deben a que los ciudadanos no tienen instrumentos para revertir decisiones de la autoridad. La iniciativa del Ejecutivo parte adecuadamente del hecho, de que sólo es posible el pleno ejercicio del Estado de Derecho, cuando la sociedad tiene espacios ciertos para revertir decisiones de autoridad que son contrarias al pacto social fundamental, que es nuestra Constitución Política

La iniciativa presentada por el Ejecutivo atiende el reclamo ciudadano de que la Constitución se cumpla y que todos estemos bajo su imperio; con ello, el Estado de Derecho será el garante de nuestra fortaleza como nación.

[...]

La Suprema Corte, como Tribunal Constitucional.

Las comisiones unidas consideramos que la iniciativa de reformas busca fortalecer y mejorar la calidad de la justicia impartida por nuestros tribunales, a través de diversas medidas, entre otras, aquellas tendientes a garantizar la fuerza y autonomía del órgano máximo del Poder Judicial de la Federación: la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todos estamos conscientes de que la diversidad de la nación implica puntos de vista diferentes sobre problemas de carácter nacional que afectan a todos. Nos une un proyecto inscrito en la Constitución mexicana; debe unirnos también la certidumbre del cumplimiento de la Ley Fundamental. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe tener un papel fundamental en la vida del país, para garantizar a todos, mayoría o minorías, que en la diversidad de México, las acciones del Estado sean acordes con los principios constitucionales, que todos, gobierno y gobernados debemos observar.

La Suprema Corte tiene encomendadas importantísimas funciones, entre las que destaca, sin duda alguna, velar por la constitucionalidad de todos los actos del poder público. El Estado constitucional, por esencia, debe marcar límites al ejercicio del poder, límites que sólo pueden ser efectivos si existe un tribunal encargado de sancionar cualquier exceso de autoridad.

Con nuestro sistema actual, la sanción de los excesos de la autoridad, en relación con la esfera jurídica del gobernado, encuentra su protección jurisdiccional a través del Juicio de Amparo, encargado hoy a los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la

Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, el valor normativo de la Constitución requiere también de un sistema jurisdiccional que garantice efectivamente el régimen federal de competencias que plasma nuestra Constitución, así como el principio de división de funciones de los órganos del Poder Federal.

Algunas de las controversias que se puedan suscitar entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, o entre los diversos poderes locales o federales, no necesariamente causan un agravio personal y directo a los gobernados; pero, sin embargo, sí pueden llegar a vulnerar nuestra Constitución.

La iniciativa de reforma busca hacer de nuestra Suprema Corte de Justicia un órgano capaz de hacer efectivos todos y cada uno de los preceptos constitucionales, a efecto de que sea nuestra Constitución la norma básica que rijan la actividad del Estado y las relaciones de los gobernados con sus autoridades.

En otros términos, la reforma pretende consolidar de manera definitiva el propósito histórico de hacer de nuestra Suprema Corte un verdadero Tribunal Constitucional, que se inicia, con las reformas de mayo de 1951, a efecto de llevar a sus límites el principio de supremacía constitucional y, para ello propone: a) Perfeccionar y modificar su actual composición; b) cambiar el régimen jurídico de nombramientos en diversos aspectos; c) ampliar las facultades de nuestra Suprema Corte, a efecto de que pueda desempeñar con mayor eficiencia la función de Tribunal Constitucional y; d) eliminar la carga administrativa de trabajo de la Suprema Corte.

[...]

Declaración General de Inconstitucionalidad.

En los últimos años en nuestro país han venido ganando terreno las propuestas realizadas por distinguidos juristas mexicanos, tanto en congresos nacionales e internacionales, como en estudios jurídicos diversos, para establecer en nuestro país la Declaración General de Inconstitucionalidad de Leyes y Actos.

Propuestas como éstas se han sustentado en el hecho de que, el amparo mexicano, la institución jurídica de mayor raigambre en nuestra historia y, quizá, la mejor aportación jurídica de México al mundo jurídico, solamente tiene efectos relativos entre las partes; es decir, que los efectos de la sentencia sólo alcanzan a aquellos que intervinieron en el proceso respectivo. Situación que se ha considerado injusta por esos

sectores de la academia mexicana, pues para ellos genera un terrible problema de impartición de justicia, en millones de personas, que no tienen los recursos económicos suficientes para contratar un abogado y solicitar la protección de la justicia federal, en contra de una ley que ha sido declarada inconstitucional para quien sí los tuvo.

Ciertamente un sector importante de la doctrina jurídica mexicana ha considerado extrema la posibilidad arriba anunciada y ha sostenido que desnaturaliza el juicio de amparo, al darle a esta vía la posibilidad de alcanzar la declaración general de inconstitucionalidad, mientras que otro sector, ha considerado que tarde o temprano el amparo contra leyes, retomará la propuesta con los alcances expresados originalmente por Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847 y podrá anular toda ley contraria a la Constitución.

Desde la anterior perspectiva, el contenido de la iniciativa presidencial, respecto a la declaración general de inconstitucionalidad, es un trascendente y significativo avance, al establecer un novedoso procedimiento, mediante la acción para solicitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia, para que intervenga, dentro de los primeros 30 días de vigencia de una ley y resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la misma. De darse el último supuesto, esta ley quedaría nulificada.

Estas comisiones unidas consideran que deben aprobarse la reforma propuesta, para que México de un paso gigantesco en la impartición de justicia y se ponga a la altura de los países más avanzados de las democracias occidentales, quienes, siguiendo el ejemplo del modelo austriaco, que introdujo la Constitución Federal de Austria de 1920, debido a las propuestas del insigne jurista Hans Kelsen, desde hace tiempo contemplan dentro de sus instituciones constitucionales, la declaración general de inconstitucionalidad. Por otro lado, estas comisiones unidas consideran que la reforma propuesta, se encuentra perfectamente armonizada con los principios y tradiciones jurídicas mexicanas, fundamentalmente con la máxima institución mexicana: El amparo.

La iniciativa del Ejecutivo contempla que tanto las cámaras de Senadores y de Diputados, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como los congresos locales, puedan presentar una solicitud de declaración de inconstitucionalidad de leyes con sólo el treinta y tres por ciento de sus miembros. Otro aspecto de trascendencia de esta

reforma, es que da a las minorías la legitimidad procesal para enfrentar decisiones de la mayoría dentro de un marco legal.

Garantizar la constitucionalidad de normas y decisiones que afecten ala sociedad es llevarla función de la Suprema Corte de Justicia a sus últimas consecuencias: Un tribunal constitucional autónomo que garantice por su eficacia y legitimidad las garantías individuales y sociales y el proyecto de nación común que nos unen a todos los mexicanos.

Controversias Constitucionales.

El federalismo renovado que queremos construir impone la necesidad de seguir abriendo causas legales que faciliten su aplicación. Para ello, la iniciativa propone ampliar los supuestos en que la Suprema Corte de Justicia puede conocer respecto de las controversias que se suscitan entre los diversos órganos de poder, o "litigios constitucionales" como los llama Carl Shmitt en su obra "Teoría de la Constitución", ya que se refiere al alcance de las atribuciones y competencias que la carta fundamental señala para dichos órganos.

Es evidente que México avanza progresivamente hacia un mayor pluralismo y hacia un régimen donde se pretende que las únicas reglas de convivencia social y política estén plasmadas en normas jurídicas. Dada la relación entre estos dos elementos de nuestra modernidad, resulta indispensable encontrar las vías de solución jurídica de los conflictos entre órganos del Estado mexicano que, por razones de su integración o por las particulares interpretaciones que lleven a cabo de las normas que los rigen, estimen que existe un conflicto con otro órgano o poder.

Además de puntualizar y especificar los supuestos en los que se pueden suscitar este tipo de controversias, la nueva redacción del Artículo 105 constitucional incluye varias innovaciones que permitirán ir construyendo una nueva relación entre los distintos órganos de nuestro Estado federal. La aportación fundamental de la iniciativa es que esta relación tendrá el conducto jurisdiccional para que se apegue al texto de la Constitución.

La iniciativa adecuadamente reconoce la posibilidad de que se dé un conflicto jurídico entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, establece claramente que el municipio puede ser sujeto de controversias de orden constitucional, brindando así un instrumento

jurídico más de salvaguarda a la autonomía municipal, consagrada en el Artículo 115 de nuestro máximo ordenamiento”³⁶⁷.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, se precisa:

“3. Poder Judicial de la Federación y Función Judicial Local.

Coinciden las comisiones que dictaminan en que en la reforma propuesta en la iniciativa del Ejecutivo Federal, relativa al Poder Judicial de la Federación y en especial a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, radica la importancia central de la misma y que reviste aspectos diversos encaminados todos ellos a consolidarla como un tribunal constitucional. Es así que se perfilan tres propósitos en el texto propuesto: la modificación de su actual conformación y del mecanismo de nombramiento, la ampliación de sus facultades y la eliminación de la carga administrativa de trabajo de la suprema Corte de Justicia, que pasan fundamentalmente a un nuevo órgano denominado Consejo de la Judicatura Federal, aspectos múltiples que se abordan junto con disposiciones de las funciones locales judiciales y laborales en los artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 104, 105, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123.

La reducción del número de ministros, que se aborda en el artículo 94, además de corresponder al texto original de la Constitución de 1917, busca hacer de la Suprema Corte un órgano deliberativo más ágil al mismo tiempo que se refuerza la autoridad y responsabilidad de sus miembros.

[...]

Parte fundamental de esta reforma propuesta por el Ejecutivo Federal, está constituida por las modificaciones y adiciones al artículo 105, en el que dentro de un primer apartado se abran las posibilidades para que la Suprema Corte de Justicia conozca de controversias constitucionales, especificando los supuestos que pueden generarse entre los diferentes entes de poder público constituidos; así, la suprema

³⁶⁷ Ibid.

corte como órgano de control constitucional, conocerá no sólo de conflictos generados por leyes o actos, sino también de cualquier disposición general, como lo serían los reglamentos; los que se den entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, entre aquel y cualquiera de las cámaras o en su caso la Comisión Permanente, estados y municipios y entre órganos de Gobierno del Distrito Federal; con el fin de distinguir en sus efectos, se dispone que cuando se trate de disposiciones generales tales efectos serán también generales y en los demás casos solamente será respecto de las partes en la controversia planteada.

En cuanto a las controversias constitucionales y las resoluciones de carácter general de su eventual inconstitucionalidad, el Senado estimó oportuno reducir a ocho el número de votos que requerirá como mayoría calificada la resolución de la Suprema Corte de Justicia, en lugar de los nueve que se contemplaban en la iniciativa, reducción que estas comisiones unidas consideran adecuada.

En este mismo dispositivo, se introduce una figura novedosa en nuestro sistema jurídico: la acción de inconstitucionalidad, como una garantía de la supremacía constitucional, que procede respecto de contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, acción que podrá ejercitarse dentro de los 30 días siguientes a su publicación por el equivalente al 33% de los miembros de los órganos colegiados facultados para el ejercicio de la función legislativa en los ámbitos federal, estatal y del Distrito Federal y para la Cámara de Senadores respecto de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Destaca el otorgamiento de esa facultad al procurador para ejercitarla en contra de normas generales en los ámbitos mencionados e incluso en contra de tratados internacionales.

En la iniciativa se proponía el 45%, que el Senado de la República estimó necesario reducir a fin de hacer más viable su ejercicio. Dichas resoluciones con efectos generales serán retroactivas sólo en materia penal y para que tengan dichos efectos se aplicaría el mismo número de votos necesarios, con lo que estas comisiones unidas concuerdan”³⁶⁸.

³⁶⁸ Ibid.

Como podemos apreciar de las anteriores transcripciones, si bien el problema del rezago, que fue fundamental en la inspiración de la reforma de 1987, se menciona brevemente, lo que en realidad orientó la reforma que nos ocupa, fue fortalecer el papel de la corte como intérprete máximo de la constitución.

Al respecto, deben destacarse los siguientes aspectos fundamentales de esta modificación:

1° La modificación de la composición orgánica de la corte, mediante su reestructuración, volviendo a la del texto original de la Constitución de 1917, misma que al decir de Ferrer Mac-Gregor, se acerca considerablemente a la de los tribunales constitucionales europeos, cuyos miembros varían entre nueve y dieciséis³⁶⁹.

En tal lógica, la reducción de los integrantes del tribunal supremo, es congruente ya que al decir de Jorge Carpizo, los tribunales constitucionales realizan una labor altamente especializada y para ello no es necesario un número elevado de sus integrantes, e incluso puede resultar perjudicial³⁷⁰, ya que tal cuestión los acercaría peligrosamente al asambleismo.

³⁶⁹ Cfr. Ferrer Mac-Gregor... *Los tribunales constitucionales...* Op. cit. p. 96.

³⁷⁰ Cfr. Carpizo, Jorge. "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 83. Mayo-Agosto de 1985. www.juridicas.unam.mx. p 809.

2° La creación de todo un sistema de control constitucional, a través de la ampliación de facultades constitucionales de la propia Suprema Corte, ya que, como señala Cossío Díaz, si quería lograrse que el máximo órgano judicial, cumpliera su función al estilo de un tribunal constitucional, era necesario dotarlo de atribuciones para controlar la constitucionalidad de cualquier acto de autoridad, pues ello es lo que caracteriza a dichos tribunales³⁷¹.

Quizá, este sea el aspecto más trascendente de la reforma, ya que permitió el fortalecimiento de la controversia constitucional, mediante la ampliación de sus supuestos de procedencia, y la creación de la acción de inconstitucionalidad, lo que trajo por consecuencia el que se constituyera, junto con el juicio de amparo, todo un sistema de protección constitucional a cargo de la Suprema Corte, con lo cual se vigorizó importantemente su función controladora que ya había apuntado la reforma de 1987, según afirma Fix-Zamudio³⁷².

3° La creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, cuestión que repercute en la transformación de la Corte en tribunal constitucional, en tanto que le permite dedicarse fundamentalmente a sus labores sustantivas, fundamentalmente el

³⁷¹ Cfr. Cossío... *La teoría constitucional...* Op. cit. p. 64.

³⁷² Cfr. Fix-Zamudio... *Ensayos...* Op. cit. p. 762.

control de la constitucionalidad, sin distraer su tiempo en actividades meramente adjetivas, como lo son las administrativas.

Todo lo anterior, lleva a González Compeán y Bauer a afirmar que la reforma que nos ocupa implicó una verdadera redefinición de los equilibrios constitucionales de nuestro país³⁷³.

3.2.3.- Reforma constitucional de 1996.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, se operó en el marco general de una reforma electoral, y su relación con el tema que nos ocupa, se debe a que convirtió a la acción de inconstitucionalidad, creada en la reforma de 94, en la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución.

En la respectiva exposición de motivos, se argumenta lo siguiente:

“La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el estado de derecho.

³⁷³ Cfr. González Compeán, Miguel; y Bauer, Peter. *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*. SNE. México. Ediciones Cal y Arena. p. 170.

Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales; así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

[...]

Conforme a la propuesta, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.

Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que la leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos”³⁷⁴.

En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se señala lo siguiente:

³⁷⁴ “Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996”, *Compila*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dirección General de Documentación y Análisis. 2010.

“A) De la iniciativa suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, que contiene proyecto de decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Justicia electoral.

[...]

Especial atención merece la reforma de la fracción II, en ésta, la adición de un inciso f, y la adición de dos párrafos, cuarto y quinto, a la fracción III del artículo 105 de la Constitución. En la segunda fracción se suprime la actual excepción para que la Suprema Corte de Justicia conozca de acciones de inconstitucionalidad, en materia electoral y, en el inciso f, se establece el derecho de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral de ejercitar acción de inconstitucionalidad ‘...en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro’ y ante qué instancias podrán ejercitar dicha acción; asimismo, en la fracción III se precisa que ‘Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones sustantivas’ y que ‘La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo’.

[...]

B) De las modificaciones a la iniciativa.

[...]

7. Del artículo 105.

Con objeto de hacer concordante, en el nuevo inciso f, fracción II de este artículo, la facultad de las dirigencias nacionales de ejercitar acción de inconstitucionalidad, se especifica que serán, en los estados, las dirigencias de los partidos con registro en los mismos las facultadas para ejercitar esta acción, exclusivamente en contra de leyes electorales del Estado a que correspondan.

Asimismo, en razón de método, se reubican, en orden inverso, los dos últimos párrafos de la fracción III, en el inciso f de la fracción II”³⁷⁵.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos Primera Sección, de la Cámara de Senadores, se dice:

“El perfeccionamiento de la justicia electoral.

El concepto "justicia electoral" posee varias connotaciones. En su acepción más difundida alude a los diversos medios jurídicos y técnicos de control, para garantizar la regularidad de las elecciones al efecto de corregir errores o infracciones electorales. La finalidad esencial ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o bien, a ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de derechos establecidos a favor de los ciudadanos, candidatos o partidos políticos, para pedir o enmendar cualquier violación que afecta la libre expresión de la voluntad ciudadana manifestada a través del voto.

En un sentido más amplio, la "justicia electoral" se refiere a todas aquellas medidas encaminadas a la realización de la democracia representativa, mediante la celebración de elecciones periódicas y justas, a través del sufragio universal, libre y secreto para alcanzar una adecuada integración de los órganos de representación política, que garanticen y fomenten la libertad de asociación, reunión y expresión de las ideas políticas, acceso equitativo al financiamiento de las campañas y respeto al pluralismo.

[...]

Otro gran avance en esta reforma, que estas comisiones unidas reconocen, es la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examine la constitucionalidad de las leyes electorales, lo cual, estamos seguros, en una mejora substancial de la legislación electoral y

³⁷⁵ Ibid.

en la certeza de que este tipo de disposiciones no serán santuarios intocables para nuestro sistema jurisdiccional”³⁷⁶.

La reforma que nos ocupa, si bien estaba enfocada a la consecución de un sistema de justicia electoral, vino a complementar el sistema de control constitucional que se empezó a diseñar en la reforma de 1994, al otorgar a los partidos políticos legitimación activa para interponer acción de inconstitucionalidad, como un medio de control respecto de leyes electorales, con lo que se abrió la puerta para que tal tipo de legislación fuera judicializable en términos de verificación constitucional.

3.2.4.- Reforma constitucional de 1999.

La reforma de 1999, tuvo por finalidad fortalecer a la corte como tribunal constitucional y modificar el status jurídico del Consejo de la Judicatura Federal³⁷⁷; en su respectiva exposición de motivos, se expone lo siguiente:

“Una de las mayores preocupaciones de los mexicanos es la consolidación de un país donde la ley sea la norma real de convivencia y donde la Constitución y el orden legal tengan cabal cumplimiento...

[...]

La búsqueda por la consolidación de un Estado de Derecho tiene entre nosotros, además de profundas raíces, la pretensión de constituirse en modo de vida cotidiano los mexicanos sabemos que sólo en el cabal

³⁷⁶ Ibid.

³⁷⁷ Dado el alcance del presente trabajo, sólo se analizará lo relativo al primer tema.

respeto a la ley por parte de autoridades y ciudadanos, podemos alcanzar los estadios de desarrollo, progreso y satisfacción de las necesidades colectivas a las que aspiramos. Para estar en posibilidad de atacar los retos de nuestro futuro es necesario que consolidemos nuestra aspiración por vivir, todos sujetos a las normas de derecho.

El mes de diciembre de 1994 presenté la iniciativa que condujo a la reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se trató de una amplia y profunda reforma a algunas de las más importantes funciones de los de procuración e impartición de justicia.

[...]

Por lo que se refiere a la impartición de justicia, buena parte de las reformas que se llevaron a cabo tuvieron como destinatario principal al Poder Judicial de la Federación precisamente porque en sus órganos descansa la tarea de llevar a cabo el control de la regularidad constitucional de los actos de todas autoridades del país.

[...]

Un cambio trascendental lo fue la creación de nuevos procedimientos tendientes a garantizar el apego a la Constitución de actos y normas generales fundamentales, a través de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad. Estas figuras buscaron lograr que las diferencias entre los mexicanos por sustentar visiones distintas acerca de nuestra realidad o de proyecto de país, tuvieran la posibilidad de ser resueltas mediante procedimientos jurisdiccionales y con estricto apego a derecho.

Para estar en posibilidad de administrar de administrar de manera más eficiente al Poder Judicial de la Federación, se creó de manera completamente novedosa en nuestro orden jurídico la institución del Consejo de la Judicatura Federal... El eje fundamental que guió esta decisión, fue por una parte garantizar a los jueces y magistrados la necesaria independencia y autonomía de sus funciones, frente al poder político, a los tribunales de alzada y frente a los propios litigantes y, por otra parte, liberara a la Suprema Corte de Justicia de tareas administrativas para permitirle concentrar todos sus esfuerzos en el ejercicio de sus importantes tareas de control de la constitucionalidad.

[...]

[...] Gracias a la actuación de los órganos del Poder Judicial de la Federación, conflictos sociales que con anterioridad habían venido

resolviéndose en términos puramente políticos, han comenzado a resolverse de manera fundamentalmente normativa. Asimismo, se han ampliado las vías procesales para que un gran número de actos o de normas generales que en el pasado no podían ser conocidas por los Órganos judiciales, hoy en día puedan serlo en términos jurídicos.

Lo anterior ha dado lugar a un nuevo constitucionalismo, en el cual todas las fuerzas políticas y sociales pueden exigir, prácticamente sin excepción, el apego a la Constitución de actos o de normas creadas por otras fuerzas sociales. De esta manera, todos los ciudadanos encuentran en la Constitución un referente normativo único y compartido.

[...]

La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional.

Con objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de tribunal constitucional, se somete a consideración de esa Soberanía la reforma del párrafo sexto del artículo 94, a fin de ampliar la facultad con que cuenta el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, remitir a los tribunales colegiados de circuito todos aquellos asuntos en los cuales hubiere establecido jurisprudencia, no revistan interés o trascendencia o, en general, la propia Corte estime innecesaria su intervención.

Lo anterior sería una extensión de la facultad que le fue conferida mediante la reforma de 1994, ya que desde entonces se permitió al Pleno remitir a los tribunales colegiados todos aquellos asuntos en los cuales hubiera establecido jurisprudencia. Esta nueva propuesta, implica, desde luego, profundizar en la modificación del régimen competencial de la Suprema Corte que de manera tradicional hemos seguido.

En efecto, si bien es cierto que la Suprema Corte continuará, en principio, conociendo de todos los recursos de revisión que se promuevan en contra de sentencias de los jueces de distrito en que se haya analizado la constitucionalidad de normas generales, también lo es que la propia Corte podrá rechazar el conocimiento de aquellos casos en los cuales no es necesaria la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional.

Ello permitirá a este cuerpo colegiado dejar de conocer, a manera de ejemplo, aquellos litigios que sean similares a otros en los que ya ha fijado los criterios precisos de interpretación, a través de una

resolución previa. Dentro de la evolución de la Suprema Corte es inconsistente que el máximo tribunal constitucional del país deba dedicar enormes esfuerzos a dictar resoluciones sobre numerosos asuntos en los que ya ha realizado un análisis profundo y emitido la resolución correspondiente, en detrimento de aquellos otros que revisten una verdadera importancia y que requieren ser resueltos con prontitud.

En esa virtud, es imprescindible permitir a la Suprema Corte -como sucede en otras naciones- concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de aquellos asuntos inéditos o que comprenden un alto nivel de importancia y trascendencia y que, por tal razón, impactan en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional.

Ahora bien, por tratarse de una facultad con enormes implicaciones se hace necesario acotar su ejercicio a efecto de darle certidumbre y permitirle a los particulares conocer sus modalidades. En este sentido, la iniciativa propone que esta facultad sea ejercida siempre que con anterioridad el Pleno hubiere dictado los acuerdos generales en los que determine cuáles son los supuestos para ejercer dicha facultad. Tales acuerdos deberán, además, ser previamente publicados.

Es importante precisar también que esta nueva facultad incluye las atribuciones que la propia Constitución establece como de ejercicio exclusivo de la Suprema Corte, como lo son las controversias y acciones de inconstitucionalidad, en aquellas que por su propia naturaleza, no es factible ni pertinente que sean ejercidas por otros órganos judiciales, tales como las previstas en el artículo 97, párrafos segundo y tercero, entre otras.

[...]

Por otra parte, con el mismo espíritu se somete a su alta consideración la reforma a la fracción IX del artículo 107 constitucional. En este caso, se trata de que la Suprema Corte de Justicia conozca de la revisión en amparo directo únicamente cuando las resoluciones pronunciadas por los tribunales colegiados decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, cuya resolución entrañe, a juicio de la propia corte, la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

Nuevamente se trata de una reforma encaminada a lograr que la Suprema Corte pueda encargarse de los asuntos que por su relevancia requieren la intervención del máximo órgano jurisdiccional del país. Esta reforma fortalece el carácter final de la Suprema Corte de Justicia y es congruente con el carácter uni-instancial del amparo directo. Cabe recordar que la procedencia de este último, conocido también como amparo en casación o de legalidad, supone que el afectado dispuso de dos instancias jurisdiccionales previas y, en algunos casos, de un recurso administrativo, para hacer valer todos sus derechos.

En consecuencia, la propuesta no va en demérito alguno de los medios de defensa que nuestro orden jurídico tradicionalmente ha previsto en favor de los ciudadanos y, por el contrario, permitirá a la Suprema Corte continuar contando con un mecanismo de revisión cuando las circunstancias exijan la fijación de un criterio de importancia y trascendencia que oriente la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

Cabe señalar que la reforma propuesta no modifica en absoluto las facultades de atracción de nuestro máximo tribunal y, por tanto, éste podrá seguir conociendo, sin ningún condicionamiento, tanto de la revisión en amparo indirecto como del amparo directo”³⁷⁸.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores, se razona lo siguiente:

“En 1994, a iniciativa del Presidente Ernesto Zedillo, se emprendió la más importante reforma al Poder Judicial de los últimos años. En ella, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se fortaleció como tribunal constitucional y se creó el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación recaiga en un órgano especializado. El avance innegable que significó la reforma del 94 alienta a proseguir el camino.

³⁷⁸ “Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 1999”, *Compila.* México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dirección General de Documentación y Análisis. 2010.

Para el Senado federal mexicano, seguir fortaleciendo al Poder Judicial es una tarea permanente e inaplazable, porque de ello depende que el país pueda continuar desarrollándose de manera adecuada y es, además, una de las demandas más sentidas de la población. La justicia no puede ser más una simple aspiración o anhelo de los mexicanos.

[...]

Fortalecimiento de la función jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es parte fundamental de nuestro Poder Judicial al ser el más alto tribunal del país y eje de nuestro sistema de impartición de justicia que garantiza la vigencia de nuestra Constitución y de nuestro sistema jurídico.

Las decisiones de índole jurídico que toma la Suprema Corte de Justicia afectan aspectos esenciales de nuestra vida pública, son y han sido de vital interés para los mexicanos al decidir temas que han afectado a millones de ellos, De ahí la importancia de fortalecer el funcionamiento del órgano cúspide de nuestro sistema judicial, porque su actuación finalmente impacta en los importantes aspectos sociales políticos o económicos de nuestra comunidad.

La actividad que realiza la Corte es de vital importancia para la solución de problemas trascendentales del país en los casos que han ameritado interés para la sociedad y en los que ha ejercido la facultad de atracción que le otorga la Ley.

De esta forma, la Corte en su actividad ha rendido frutos y ha tenido gran relevancia y trascendencia para la vida nacional, en su papel protector de nuestra Ley Suprema.

Hoy es exigencia de los mexicanos que contemos con un máximo órgano jurisdiccional que tenga con más y mejores medios que aseguren el buen cumplimiento de nuestro orden jurídico previsto en favor de los ciudadanos.

Los legisladores tenemos el compromiso con los ciudadanos que nos eligieron para representar sus intereses supremos, de realizar las reformas que exija la realidad del país para contar con una Suprema Corte de Justicia que dé certidumbre en la aplicación de nuestro orden jurídico fundamental, fortaleciendo así su objetivo final que es impartir justicia.

Nuestra rica tradición constitucional y jurídica ha permitido que el derecho no sea únicamente un instrumento al servicio de la paz y la

convivencia, sino también al servicio del cambio que se exige en nuestros días, en ello se debe insertar a la Corte para que deje constancia de su papel de impartición de justicia para el México de hoy.

[...]

Dentro de las reformas que hoy se propone aprobar destaca la de otorgar a la Suprema Corte la facultad de expedir acuerdos generales a fin de algunos de los asuntos que son de su competencia puedan ser resueltos por los tribunales colegiados de circuito.

Esta trascendental propuesta se inspira de alguna manera en el writ of certioran estadounidense, por el cual se elevan al conocimiento de la Suprema Corte de los Estados Unidos todas las cuestiones fundamentales que son de su competencia, con arreglo a la Constitución y a las leyes de la materia expedidas por el Congreso federal, vistas y falladas por los jueces y tribunales federales. A través de dicho. Recursos y en el ejercicio de su competencia, la Corte cumple su misión, política y jurídica de interpretar y aplicar la Constitución y las leyes del Congreso, en todas las controversias del orden jurídico.

El objeto de este sistema es que la Suprema Corte sólo se ocupe de las grandes cuestiones constitucionales y federales que se susciten en el país, dejando la resolución definitiva de todos los demás asuntos secundarios a los tribunales federales inferiores y a los estatales.

La ley estadounidense concede el derecho de acudir a la Suprema Corte en la vía de apelación y provocar a instancia de parte el ejercicio de la función constitucional que como tribunal de alzada y de última instancia de la Federación les corresponde, en los casos previstos por la ley en los que realmente se planteen controversias de orden constitucional; pero en todos los demás casos que no están incluidos en esa enumeración limitativa, la intervención de la Suprema Corte y el ejercicio de su competencia como tribunal de apelación, el derecho procesal vigente en la actualidad no los deja a la iniciativa de las partes litigantes, sino a la facultad discrecional ya sea de la propia Suprema Corte, mediante el mandamiento de certiorari que sólo ella puede expedir, o de los tribunales federales de segunda instancia, cuando éstos a su juicio consultan a la Suprema Corte una cuestión concreta de derecho en los asuntos judiciales de que conozcan directamente.

En este orden de ideas, el control judicial de la Constitución, de las leyes federales y de los tratados internacionales que celebre la Federación, por el más alto tribunal de los Estados Unidos, está regulado por el arbitrio del poder judicial de la Federación. Sin embargo, limita su intervención a aquellas cuestiones trascendentales para la vida de la nación en que se justifica la actuación de su más alto tribunal, de modo que no descienda éste a conocer de asuntos triviales que bien pueden ser resueltos por tribunales inferiores, y para resolver, además, de un modo práctico el grave problema de la acumulación de negocios de la Suprema Corte, con el inevitable retraso en la administración de justicia o !a imposibilidad material de que los nueve magistrados que integran el tribunal puedan humanamente despachar la enorme cantidad de asuntos que en un país tan poblado y extenso como los Estados Unidos diariamente se suscitan; y todo ello sin recurrir al sistema de dividir a la Suprema Corte en salas, sino conservando su unidad como tribunal unitario que siempre funciona en pleno.

Sobre este particular, la facultad que hoy se propone otorgar a nuestra Suprema Corte de Justicia, parte de la consideración de que es necesario permitir a este órgano el dedicar sus energías a resoluciones que contribuyan de modo significativo a mejorar nuestros sistemas de impartición de justicia.

Hoy en día, la Suprema Corte se sigue viendo afectada por la impresionante cantidad de resoluciones que debe de tomar, lo que impide que estas se tomen oportunamente. Por ello, para permitir la oportunidad de estas resoluciones, sobre todo cuando se trata de la adoptar resoluciones cuya importancia y trascendencia ameritan la intervención de máximo órgano jurisdiccional del país³⁷⁹.

En lo que hace al dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Justicia, de la Cámara de Diputados, se señala lo siguiente:

³⁷⁹ Ibid.

“El espíritu de la iniciativa es el de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de tribunal constitucional, mediante la ampliación de la facultad con que cuenta el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito todos aquellos asuntos en los cuales hubiese establecido jurisprudencia, no revistan interés o trascendencia o, en general, la propia Corte estime innecesaria su intervención. Se trata, por lo tanto, que la impartición de justicia se realice de manera más expedita y más cercana a los ciudadanos, evitándoles gastos innecesarios, ya que sus planteamientos serán conocidos por tribunales que existen en todo el territorio nacional.

[...]

Es cierto que la atribución que se le confieren a la Suprema Corte es de la mayor importancia, y constituye una sustancial ampliación a las modificaciones que se dieron desde 1994 en cuanto a flexibilizar el sistema competencial rígido con que hasta entonces contábamos. Por lo mismo, la atribución se ha limitado a fin de garantizar la seguridad jurídica y el debido acceso a la justicia, mediante tres elementos fundamentales: primero, debido a que el ejercicio de la atribución debe hacerse mediante acuerdos generales en los que se especifiquen cuáles son los supuestos en los que el Pleno de la Suprema Corte podrá válidamente enviar los asuntos a los Tribunales Colegiados; segundo, porque tales acuerdos deberán ser publicados con anterioridad al momento mismo de su envío a estos órganos; tercero, porque la motivación de los acuerdos y, por ende, de los envíos, debe estar encaminada a lograr una mejor impartición de justicia; propósito éste que si bien puede tener varios sentidos, deberá ser construido y delimitado en los acuerdos que la propia Suprema Corte de Justicia emita”³⁸⁰.

Esta reforma amplió la facultad de la Suprema Corte para que, a través de acuerdos generales, decida cuáles asuntos conocerá, y cuáles serán remitidos a los Tribunales Colegiados para su tramitación y resolución, en virtud de haberse establecido jurisprudencia o que los

³⁸⁰ Ibid.

mismos no implicaran la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, en otras palabras, el máximo tribunal puede *de facto* legislar materialmente en lo relativo a su organización competencial.

Para González Compeán y Bauer, esto fortalece el perfil político de la Suprema Corte, e implica un esfuerzo por lograr que sus trabajos se dediquen únicamente a las cuestiones más trascendentes para la vida del Estado, en el reiterado afán por convertirla en un tribunal constitucional³⁸¹.

3.2.5.- Reforma constitucional de 2006.

En la exposición de motivos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2006, puede leerse lo siguiente:

“La reforma constitucional del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro al artículo 105 constitucional, transformó el papel del Poder Judicial de la Federación: se consolidó la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, por ello se le otorgó la facultad de conocer de las acciones de inconstitucionalidad.

De esa manera se otorgó mayor peso político e institucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al darle mayor efectividad y alcance a ésta como intérprete y garante último de la Constitución, es decir, como Tribunal Constitucional. Esto es, que la competencia otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer

³⁸¹ Cfr. González Compeán...; y Bauer... *Jurisdicción y democracia*... Op. cit. p. 194.

tanto de las controversias constitucionales como de las acciones de inconstitucionalidad, han erigido a ésta en un auténtico tribunal constitucional, cuya actuación le legitima plenamente.

La acción de inconstitucionalidad es introducida en la Constitución como un medio de control constitucional que persigue la regularidad constitucional de las normas generales. A través de ella se permite el planteamiento de la inconstitucionalidad de una norma y la posibilidad de obtener una declaratoria de invalidez con efectos generales.

El objeto primordial de las acciones de inconstitucionalidad es el control abstracto y su efecto la consiguiente anulación de las normas cuestionadas.

En consecuencia, la figura de la acción de inconstitucionalidad constituye un valioso instrumento para consolidar el Estado de derecho y el principio de la supremacía constitucional como el rector de la vida nacional.

Sin embargo, los nobles propósitos de la acción de inconstitucionalidad no están al alcance de todos, porque no cualquiera está legitimado para presentar una demanda de este tipo.

[...]

Debemos reconocer que la acción de inconstitucionalidad responde a una exigencia de la sociedad mexicana quien exige de la función pública eficiencia, honestidad, apego a la Ley Fundamental y respeto a la dignidad humana. Atendiendo a esta demanda, surge mediante el establecimiento en la Constitución de las Comisiones de Derechos Humanos en el artículo 102-B, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con un reto enorme: lograr que los actos del poder tomen su cauce legal, prevenir los desvíos, propiciar que los abusos sean castigados y darles certeza a los gobernados de que cuentan con una instancia totalmente confiable a la que pueden acudir en defensa de sus derechos humanos.

[...]

Debido a lo anterior y en virtud del noble objetivo de protección constitucional del recurso de acción de inconstitucionalidad, considero que es necesario reconocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos legitimación para ejercitar acciones de inconstitucionalidad cuando leyes o tratados contravengan las garantías individuales, con ello fortaleceríamos la indispensable labor que desarrolla el

ombudsman, quien en su función, controla el Poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas.

Como podemos apreciar, la enorme e indispensable labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, rebasa las capacidades políticas y las facultades legales que le han sido otorgadas, por lo que es necesario fortalecer su actuación en la defensa de los derechos humanos y dotarla de la facultad para promover la acción de inconstitucionalidad y así lograr la tutela de las normas constitucionales como forma más eficaz de dar vigencia y consolidar el Estado de derecho.

En tal sentido, se considera pertinente que la Comisión tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad necesarias para que esta última determine si una ley es violatoria de las garantías individuales, y en consecuencia, el defensor del pueblo esté cumpliendo cabalmente y con todas las herramientas posibles, la función que su misma denominación hace explícita, la de defender.

Por otro lado, si bien es cierto que el conceder dicha facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se estaría fortaleciendo tanto a ésta, como a la vigencia misma de los derechos humanos en nuestro país; lo sería también respecto al Poder Judicial de la Federación, como un pleno reconocimiento a su independencia y soberanía, al Tribunal garante último de la Constitución”³⁸².

En el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se señala lo siguiente:

“Es menester precisar que al dotar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad se logra la tutela de las normas constitucionales como una forma más eficaz para dar vigencia y consolidar el Estado de Derecho, por tanto se considera pertinente que la Comisión tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación

³⁸² “Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2006”, *Compila*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dirección General de Documentación y Análisis. 2010.

las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias para que esta última determine si una ley es violatoria de las garantías individuales, y en consecuencia, el defensor del pueblo esté cumpliendo cabalmente y con todas herramientas posibles, la función que su misma denominación hace explícita, la de preservar las garantías individuales. [...]

Al conceder la facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para presentar acciones de inconstitucionalidad según lo prevé la iniciativa en comento, se estaría fortaleciendo a dicho organismo, así como a la vigencia misma de los derechos humanos en nuestro país; también lo es que se hace lo correspondiente con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un pleno reconocimiento a su independencia y soberanía, como Tribunal garante último de la Constitución”³⁸³.

En el dictamen de la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores, se razonó lo siguiente:

“6. Es menester precisar que al dotar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad se logra la tutela de las normas constitucionales como una forma más eficaz para dar vigencia y consolidar el Estado de Derecho, por tanto los integrantes de las Dictaminadoras consideramos pertinente que la Comisión tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias para que sea la Corte quien determine si una ley es violatoria de las garantías individuales. [...]

9. Asimismo, conceder la facultad en comento a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos implicaría el fortalecimiento de dicho organismo, así como de la vigencia misma de los derechos humanos en nuestro país; también por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia

³⁸³ Ibid.

de la Nación la Minuta de referencia conlleva el pleno reconocimiento a su independencia, como Tribunal garante de la Constitución ”³⁸⁴.

Como puede apreciarse, la reforma en cita tuvo por finalidad que los organismos encargados de la tutela de los derechos humanos, tuvieran legitimación activa para interponer acción de inconstitucionalidad, con lo cual se amplían las posibilidades para la judicialización de más actos estatales, fortaleciendo así el sistema de control de constitucionalidad y el carácter de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional.

3.3.- El nuevo rostro material de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De las reformas referidas, puede advertirse claramente la intención del Poder Revisor de la Constitución, de convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional, y de que la norma suprema sea el eje rector de la actividad política nacional, lo que aunado a una serie de eventos, de los que dimos cuenta en el capítulo uno del presente trabajo, han ido desarticulando el viejo sistema político mexicano, merced al cual todos los poderes del Estado se subordinaban *de facto* al Presidente de la República, lo que, en el plano del Poder Judicial, ha derivado en la transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal

³⁸⁴ Ibid.

constitucional desde el punto de vista material en virtud de que se le confirió la facultad exclusiva de decidir terminalmente respecto de la norma suprema, con lo que, según José de Jesús Orozco Henríquez, se ha convertido en el órgano cúspide al que se le encomienda la custodia de la Constitución³⁸⁵.

Por lo anterior, es válido afirmar que la Corte es el día de hoy un verdadero tribunal constitucional, en la medida en que se ocupa, casi en exclusiva de la interpretación de la norma suprema con atribuciones propias de tal clase de tribunales, asumiendo plenamente el papel de órgano de control jurídico de los conflictos políticos, mismo que, según Orozco Henríquez presenta los siguientes cargos: es un control objetivado, ya que el parámetro de control es un conjunto normativo preexistente y no disponible para el órgano de control; está basado en razones jurídicas y no en consideraciones políticas; su ejercicio es necesario, en cuanto ha de ejercerse necesariamente siempre que sea instado a ello; y está encomendado que un órgano independiente e imparcial, dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de derecho³⁸⁶.

De esta suerte, el Poder Judicial, a través del ejercicio de la jurisdicción constitucional, limita no sólo a los otros dos poderes, sino

³⁸⁵ Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 y el nuevo orden constitucional*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n. p. 18.

³⁸⁶ Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús. “Judicialización de la política y legitimidad judicial”, *Nexos*. Número 334. Agosto de 2005. p. 56.

a buena parte de los actores políticos, ubicándose en un lugar preponderante en el devenir cotidiano del estado, convirtiéndose en nuevo actor de la política nacional, de ahí que González Compeán y Bauer, afirmen que la Suprema Corte se ha convertido no sólo en un poder-árbitro, sino en un poder-actor, en la medida en que define la legitimidad constitucional de los actos emanados de los otros poderes públicos, transformándose en consecuencia, en un espacio de decisión política estratégica³⁸⁷.

Así, siguiendo a Carla Huerta, puede decirse que la Suprema Corte se ha convertido en un órgano del orden constitucional, es decir que no opera como órgano federal, sino que por virtud de la competencia constitucional que ejerce, se coloca por encima de los demás órganos, pudiendo así vigilar que todos los actos de los entes estatales sean acordes con la Constitución³⁸⁸, lo que, según Orozco Henríquez, le ha permitido avanzar en la construcción de un nuevo orden constitucional³⁸⁹.

Ello implica que la Corte funcione no sólo como un tribunal, sino como un órgano político, no tanto por su naturaleza puesto que no se ha diseñado para la conducción política como afirma Tamayo³⁹⁰, sino porque resuelve conflictos políticos, lo que le da una nueva dimensión

³⁸⁷ Cfr. González Compeán...; y Bauer... *Jurisdicción y democracia*... Op. cit. p. 27.

³⁸⁸ Cfr. Huerta Ochoa, Carla. "El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 Constitucional" *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Número 93. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. www.juridicas.unam.mx. p. 15.

³⁸⁹ Cfr. Orozco Henríquez... *La Suprema Corte*... Op. Cit. p. 10.

³⁹⁰ Cfr. Tamayo y Salmorán... "El poder y la judicatura..." Op. cit. p. 1104.

y trascendencia a sus fallos, puesto que inciden en las políticas públicas del Estado Mexicano³⁹¹, sin que ello implique, como afirma Orozco Henríquez, que la decisión se tome sobre la base de consideraciones políticas, sino que se resuelve mediante métodos y razones jurídicas, con base en lo establecido por la Constitución³⁹².

Tal situación, implica una vuelta de ciento ochenta grados en la concepción de la Suprema Corte, dentro y fuera de la misma, cuyas consecuencias si bien ya se apuntan, aún no se han manifestado en su totalidad, y de las que, siguiendo a Arturo Zaldívar, pueden señalarse las siguientes: dotar a la Constitución de un auténtico carácter normativo al dejar en claro que es una norma vinculante para gobernantes y gobernados; el establecimiento de un nuevo orden constitucional mucho más dinámico, lo que ha generado un estudio diferente del derecho constitucional mexicano; el establecimiento de una nueva cultura constitucional, basada en el principio de que el Estado de Derecho y el Estado democrático se implican recíprocamente, lo que ayuda a comprender mejor que el método jurídico es el más adecuado para la solución de conflictos políticos³⁹³.

Lo anterior, según tesis de Orozco Henríquez, le ha permitido a la Corte que al ser un garante de la regularidad constitucional, se

³⁹¹ Al respecto, vid. Góngora Pimentel, Genaro D. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como árbitro nacional a diez años de la reforma constitucional”, *Revista académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*. México. Universidad La Salle. Año III. Número 5. 5 de julio de 2005. pp. 193-211.

³⁹² Cfr. Orozco Henríquez... *La Suprema Corte...* Op. Cit. p. 19.

³⁹³ Zaldívar Lelo de Larrea... *La trascendencia...* Op. cit. pp. 17-20.

constituya en un factor de estabilidad y seguridad jurídica, desempeñando así uno de los papeles fundamentales de nuestra transición democrática³⁹⁴.

Ello nos lleva a la necesidad de acercarnos a los instrumentos mediante los cuales nuestro máximo tribunal ejerce su función de órgano controlador de la constitucionalidad de los actos del Estado, tema que abordaremos en el capítulo siguiente.

³⁹⁴ Cfr. Ibid. p. 22.

4.- Instrumentos de control constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sumario.

4.1.- Juicio de amparo.- 4.2.- Controversia constitucional.- 4.3.- Acción de inconstitucionalidad.- 4.4.- Facultad de investigación de hechos que constituyan graves violaciones a las garantías individuales.

Establecida la naturaleza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, toca ahora revisar cuáles son las herramientas procesales con que cuenta para llevar a cabo su labor de órgano controlador de la constitucionalidad de los actos estatales.

En tal virtud haremos un somero análisis de las notas más relevantes del juicio de amparo, de la controversia constitucional, de la acción de inconstitucionalidad y de la facultad de investigación de hechos posiblemente constitutivos de violaciones graves a las garantías individuales, que son los instrumentos previstos en la norma fundamental para que nuestro máximo tribunal lleve a cabo su labor.

Es pertinente apuntar que los instrumentos señalados son los medios de control constitucional que ejerce la Corte, pero que la propia ley suprema contempla otros instrumentos de control de naturaleza diversa, *vervi gratia*, el juicio de protección de los derechos político electorales a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación contemplado por el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, constitucional, las quejas ventiladas ante los organismos protectores de derechos humanos referidos por el artículo 102, apartado B, el juicio político llevado a cabo por el Congreso de la Unión previsto en el artículo 110, y la declaración de procedencia hecha a por la Cámara de Diputados referida en el artículo 111³⁹⁵.

³⁹⁵ Dichos preceptos dicen lo siguiente:

Artículo 99.- [...]

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

[...]

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

[...].

Artículo 102.- [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de 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 Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los 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 diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la (sic) Cámaras de Diputados Senadores (sic) son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

4.1.- Juicio de amparo³⁹⁶.

En el presente apartado, haremos referencia al juicio de amparo que es el instrumento de control de la regularidad constitucional al alcance de los gobernados, por lo que Fix-Zamudio y Valencia Carmona lo estiman como el medio de defensa de la Constitución por antonomasia y la institución procesal más importante del ordenamiento mexicano³⁹⁷; siendo, desde luego, el de mayor arraigo en nuestra tradición jurídica³⁹⁸.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

³⁹⁶ Mientras se elaboraba el presente trabajo, se está procesando una reforma constitucional que tocaría sensiblemente la figura que nos ocupa.

³⁹⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor; y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 2001. p. 818.

³⁹⁸ El diseño constitucional del juicio de amparo se encuentra previsto en el artículo 107 constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

-
- a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;
- b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y
- c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones.

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta 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 esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno.

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito.

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción, y (sic)

XIV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida.

XV. El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratara de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito

José de Jesús Gudiño, lo señala como la lucha civilizada contra el Estado y sus órganos para obtener la restitución de los derechos constitucionales que indebidamente fueron desconocidos por los detentadores del poder público³⁹⁹, de ahí que Luis Bazdresch señale que tiene por objeto específico hacer real, eficaz y práctica, la autolimitación del ejercicio de la autoridad por los órganos gubernativos⁴⁰⁰.

Héctor Fix-Zamudio estima que en la actualidad el juicio de amparo tiene una estructura sumamente compleja ya que comprende varios instrumentos procesales, que si bien poseen principios generales comunes, cada uno de ellos tiene aspectos peculiares de carácter autónomo, por lo que lo conceptúa como una *federación* de

que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

XVIII. (Derogada).

³⁹⁹ Cfr. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Introducción al amparo mexicano*. Segunda edición. México. Grupo Noriega Editores; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente. 1999. Colección reflexión y análisis. p. 54.

⁴⁰⁰ Cfr. Bazdresch, Luis. *El juicio de amparo. Curso general*. Cuarta edición. Tercera reimpresión. México. Editorial Trillas. 1997. p. 17.

instrumentos procesales con cinco funciones primordiales: la tutela de la libertad personal, el combate a las normas inconstitucionales, la impugnación de sentencias judiciales, el reclamo de actos y resoluciones de la administración activa y la protección de los derechos sociales de los sujetos agrarios⁴⁰¹; y en un plano vertical, señala que puede dividirse en dos grandes sectores, el estrictamente constitucional que corresponde a la Suprema Corte de Justicia en segunda instancia, y el de control de legalidad secundaria, que implica la impugnación de las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, y que corresponde a los tribunales colegiados de circuito⁴⁰².

– Concepto.

En términos muy generales, el juicio de amparo mexicano es un juicio extraordinario que procede contra actos de autoridad que vulneren o restrinjan alguna de las garantías individuales consagradas en la Constitución, aunque también puede proceder por restricción de la soberanía de los estados por parte de la federación o por invasión de la esfera de ésta por aquéllos, siempre y cuando ello afecte a los individuos, de ahí que Arturo Serrano Robles señale que su finalidad es hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del

⁴⁰¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Tercera edición. México. Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 18-19.

⁴⁰² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. *El juicio de amparo mexicano. Su proyección en Latinoamérica y en los instrumentos internacionales*. SNE. México. El Colegio Nacional. 1999. p. 97.

gobernado⁴⁰³, por lo que Juventino Castro, nos dice que es un proceso concentrado de anulación, de naturaleza constitucional⁴⁰⁴.

En la práctica, el juicio de amparo funciona como un sistema de control no sólo de constitucionalidad, sino también de legalidad, aunque finalmente referenciado de manera indirecta a la Constitución, respecto de cualquier acto proveniente de cualquier autoridad pública, de ahí que Ignacio Burgoa señale que es un instrumento que protege directamente toda la Constitución, e indirectamente la legislación secundaria, en función del interés jurídico particular del gobernado, lo que lo convierte en un medio de tutela de todo el derecho positivo⁴⁰⁵.

Nuestro sistema prevé dos tipos de amparo, a saber el amparo indirecto y el amparo directo.

- **Amparo indirecto.-** Este proceso, se acerca considerablemente a lo que en la doctrina se conoce como acción concreta de constitucionalidad, y en el concepto de Fix-Zamudio, implica un ataque frontal y directo en contra de una norma general que

⁴⁰³ Cfr. Serrano Robles, Arturo. “El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo”, *Manual del Juicio de Amparo*. Segunda edición. Sexta reimpresión. México. Editorial Themis. 1997. p. 3.

⁴⁰⁴ Cfr. Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Décima edición. México. Editorial Porrúa. 1998. pp. 303-304.

⁴⁰⁵ Cfr. Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Trigésima quinta edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 169.

se estima violatoria de la Constitución⁴⁰⁶, aunque también puede utilizarse como medio para combatir cuestiones de legalidad⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ Cfr. Fix-Zamudio... *Ensayos...* Op. cit. p. 22.

⁴⁰⁷ Al respecto, es ilustrativo el siguiente criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

AMPARO INDIRECTO. REGLAS PARA SU PROCEDENCIA, RESPECTO DE ACTOS DICTADOS DENTRO DEL JUICIO, DESPUÉS DE CONCLUIDO Y EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA. De lo dispuesto en los artículos 107, fracciones III, inciso b) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, se desprenden dos reglas genéricas y una específica de procedencia del juicio de amparo indirecto: la primera regla genérica consiste en que éste procede contra actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, los cuales han sido definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como aquellos que por sus consecuencias son susceptibles de afectar directamente alguno de los derechos fundamentales del gobernado, tutelados por la propia Constitución Federal, por medio de las garantías individuales, pues esa afectación o sus efectos no se destruyen con el solo hecho de que quien los sufra obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones, a saber, la personalidad de las partes, el embargo o la negativa a denunciar el juicio a terceros, entre otros; la segunda regla genérica consiste en que el juicio de amparo biinstancial procede en contra de actos dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, después de concluido el juicio, siempre que no se dicten en ejecución de sentencia, los cuales, de acuerdo con el criterio emitido por el Máximo Tribunal del país, gozan de autonomía y no tienen como finalidad directa e inmediata ejecutar la sentencia dictada en el juicio natural, como son el arresto dictado como medida de apremio para vencer la contumacia de alguna de las partes o la interlocutoria que fije en cantidad líquida la condena de que fue objeto el perdidoso; y la regla específica introducida por el legislador con el propósito de impedir que el juicio de garantías sea utilizado para retardar o entorpecer la ejecución de una sentencia definitiva con el carácter de cosa juzgada, consistente en que el juicio de amparo en la vía indirecta podrá promoverse contra actos dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo en ejecución de sentencia, sólo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, con la posibilidad de reclamar en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso y, tratándose de remates, contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében; en el entendido de que conforme al criterio sustentado por el más Alto Tribunal de la República, la última resolución es aquella en la que se aprueba o reconoce de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia o se declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento. En estas condiciones, y en atención a que las citadas reglas tienen aplicación en diversas etapas del juicio natural, según la naturaleza y finalidad de cada uno de los actos dictados durante su prosecución, es claro que cada una de ellas es aplicable a hipótesis diferentes, por lo que no pueden administrarse entre sí con el grave riesgo de desnaturalizar el juicio de garantías; por tanto, a los actos dictados en juicio que causen una ejecución de imposible reparación sobre las personas o las cosas, no se les pueden aplicar las reglas que rigen para los actos dictados después de concluido el juicio y en ejecución de sentencia, porque si así se hiciera, el juicio de amparo indirecto sería procedente en contra de todos los actos dictados dentro de un procedimiento, aun cuando no causen una ejecución de imposible reparación; de igual manera, a los actos dictados después de concluido el juicio o en ejecución de sentencia, no puede aplicárseles la regla de procedencia del juicio de amparo indirecto que rige para actos dictados dentro del juicio, porque bastaría que se alegara que tales actos causan una ejecución de imposible reparación para que el juicio de amparo fuera procedente, pasando por alto que uno de los motivos por los cuales el legislador instrumentó esas reglas, fue evitar el abuso del juicio de garantías. (Tesis 1ª /J. 29/2003. Contradicción de tesis 74/2002-PS. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 21 de mayo de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román

• **Amparo directo.**- Este medio, aun cuando también constituye un control concreto de constitucionalidad⁴⁰⁸, en la práctica funciona más bien como un recurso de casación, puesto que su finalidad es verificar la legalidad de las resoluciones judiciales, cumpliendo, según indica Fix-Zamudio, con los elementos que distinguen a la casación de otros medios de impugnación procesal, es decir la anulabilidad de las resoluciones procesales que son consideradas ilegales, y la extraordinariedad del instrumento en cuestión, en tanto que sólo examina el aspecto jurídico del asunto y que mantiene la apreciación

Palacios. Secretario: José de Jesús Bañales Sánchez.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Junio de 2003. Tomo XVII. p. 11.

⁴⁰⁸ Así se desprende de la ya referida fracción IX del artículo 107 constitucional; al respecto, el Tribunal Pleno ha sostenido el siguiente criterio:

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA, COMO EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. De los procesos de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1987 se advierte que fue voluntad del Poder Reformador fijar como regla general en la fracción IX de su artículo 107 que las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admitirán recurso alguno, y estableció como única excepción que procederá la revisión de dichas sentencias si en ellas se decide sobre la inconstitucionalidad de una ley o se establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución, justificándose la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en que a ambas potestades corresponde el control de la constitucionalidad, cada una respecto de normas o actos diversos, a esta última le compete como órgano terminal la interpretación definitiva de la Constitución, pues su observancia y respeto atañen al interés superior de la nación. Asimismo, en el proceso de 1999 reiteró la indicada regla general y añadió como requisito que la resolución que llegare a dictarse entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, a juicio de la Suprema Corte y conforme a los acuerdos generales que al efecto emita, con la finalidad de que concentre sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de casos inéditos o que comprenden un alto nivel de importancia y trascendencia, cuya resolución puede impactar en la interpretación y aplicación del orden constitucional. Además, para superar cualquier situación dubitativa desde el texto de la fracción IX del referido artículo 107 constitucional, se precisó que "sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales". (Tesis P. XLIV/2007. Amparo directo en revisión 498/2006. Gustavo Medina Campos. 17 de abril de 2007. Mayoría de seis votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Encargado del engrose: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Diciembre de 2007. Tomo XXVI. p. 31.

de los hechos a la jurisdicción común hasta que se han agotado los recursos ordinarios⁴⁰⁹.

Por lo anterior, el mismo autor sostiene que el juicio de amparo se ha convertido en un medio de protección tanto de derechos fundamentales como de derechos ordinarios, por lo cual no es sólo un sistema de control constitucional sino también de legalidad⁴¹⁰.

– Legitimación activa para interponer el juicio de amparo.

Según nuestro diseño constitucional, todo individuo goza de las garantías que la propia Constitución establece⁴¹¹; por consecuencia cualquier persona que vea afectada su esfera jurídica por parte de un acto de autoridad que considere inconstitucional, está legitimada para promover del juicio de amparo, lo anterior se complementa con lo que se conoce como el principio de iniciativa de parte⁴¹², en virtud del cual el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto que se reclama.

⁴⁰⁹ Cfr. Ibid. p. 137.

⁴¹⁰ Cfr. Fix-Zamudio... *El juicio de amparo*... Op. cit. p. 54.

⁴¹¹ Ello se deduce del artículo 1º, párrafo primero constitucional, que dice:

Artículo 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

[...].

⁴¹² Dicho principio se contiene en el artículo 4º de la Ley de Amparo, que establece lo siguiente:

Artículo 4º.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.

Lo anterior implica que el juicio de amparo no puede operar oficiosamente, y según Burgoa, propicia el equilibrio entre los poderes estatales, al no ser éstos los que impugnan la actuación de los demás, sino quienes están en la situación de gobernados⁴¹³; por su parte Juventino Castro, estima que evita una definitiva supremacía del Poder Judicial sobre los otros Poderes⁴¹⁴.

Alfonso Noriega señala que el juicio de amparo no es un procedimiento académico para determinar cuándo un acto de autoridad es inconstitucional, sino que se trata de un procedimiento jurídico para proteger a los particulares en contra de un acto violatorio de garantías individuales⁴¹⁵; por ello, quien ejercita la acción de amparo, debe tener interés jurídico en el asunto, en tanto que el acto de autoridad que reclama le afecta dicho interés, esto es le causa un perjuicio, por lo que le irroga agravio; concepto éste que, según Genaro Góngora, se refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado; de manera que sólo el sujeto de esos derechos puede ocurrir al juicio de garantías⁴¹⁶.

Por agravio, nos dice Arturo Serrano, debemos entender todo menoscabo u ofensa a la persona, siempre que sea apreciable

⁴¹³ Cfr. Burgoa... *El Juicio de Amparo*. Op. cit. p. 269.

⁴¹⁴ Cfr. Castro... *Garantías y Amparo*. Op. cit. p. 331.

⁴¹⁵ Cfr. Noriega, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. Sexta edición revisada y actualizada por José Luis Soberanes Fernández. México. Editorial Porrúa. 2000. Tomo I. p 331.

⁴¹⁶ Cfr. Góngora Pimentel, Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*. Séptima edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 224.

objetivamente, y además real y no meramente subjetivo⁴¹⁷, y será ese daño o perjuicio, indica Burgoa, el elemento material del agravio⁴¹⁸, a la vez que esencial para la procedencia de la acción de amparo, complementa Noriega Cantú⁴¹⁹.

Eduardo Ferrer por su parte, desdobra la acción de amparo en dos elementos, uno fáctico y otro normativo. El primero consiste en el conjunto de hechos que sirven de sustento a la demanda de amparo que consisten en la violación, o inminente vulneración, de la Constitución; y el elemento normativo implica poner en conexión los hechos violatorios con los preceptos constitucionales que contienen las garantías individuales violadas, para lo cual se requiere de un enlace lógico jurídico entre la violación que se reclama y el artículo de la norma fundamental que contempla la garantía en cuestión⁴²⁰.

– Partes en el juicio de amparo.

En lo que hace a las partes en el juicio de amparo, se les otorga esa categoría al agraviado, a la autoridad responsable, al tercero perjudicado y al Ministerio Público Federal⁴²¹.

⁴¹⁷ Cfr. Serrano Robles... “El Juicio de Amparo...” Op. cit. p. 32.

⁴¹⁸ Cfr. Op. cit. p. 271.

⁴¹⁹ Cfr. Noriega... *Lecciones de Amparo*. Op. cit. p. 331.

⁴²⁰ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *La acción constitucional de amparo en México y España*. Primera edición. México. Editorial Porrúa. 2000. pp. 257-259.

⁴²¹ Ello se hace en el artículo 5° de la Ley de Amparo, en los siguientes términos:

Artículo 5°.- Son partes en el juicio de amparo:

I. El agraviado o agraviados;

II. La autoridad o autoridades responsables;

III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

• El agraviado.

El agraviado, al que se le suele denominar *quejoso*, es la persona física o moral a quien perjudica el acto de autoridad cuya inconstitucionalidad reclama por considerar que violenta su esfera jurídica, o como lo conceptúa Carlos Arellano García, es el sujeto pasivo del agravio⁴²²; razón por la cual está legitimada para intentar la acción respectiva, o que alguien la intente a su nombre, por ello, Burgoa apunta que es el sujeto titular de la acción de amparo⁴²³, y Bazdresch lo equipara al actor del proceso convencional⁴²⁴.

Góngora señala que la parte agraviada debe acreditar que la afectación de los derechos que invoca, se debe al acto reclamado ya que a ella le corresponde demostrar la procedencia de la acción de amparo⁴²⁵.

a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.

⁴²² Cfr. Arellano García, Carlos. *El Juicio de Amparo*. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 1983. p. 348.

⁴²³ Cfr. Burgoa... *El Juicio de Amparo*. Op. cit. p. 329.

⁴²⁴ Cfr. Bazdresch... *El juicio de amparo...* Op. cit. p. 52.

⁴²⁵ Cfr. Góngora Pimentel... *Introducción...* Op. Cit. pp. 339-340.

- **La autoridad responsable.**

La autoridad responsable, procesalmente diríamos que es el equivalente a la contraparte del quejoso, o el sujeto pasivo de la acción de amparo como lo señala Arellano García⁴²⁶; en general es el órgano del estado, que actúa como ente de derecho público, del que proviene el acto reclamado⁴²⁷, ya sea que lo ejecute o lo trate de ejecutar, por lo que Góngora señala que hay dos clases de autoridades responsables, ordenadoras y ejecutoras⁴²⁸.

Mariano Azuela Rivera, estima que debe considerarse como autoridad, para los efectos del amparo, a aquella que goza de un poder de decisión, de una facultad de crear situaciones jurídicas generales o concretas con perjuicio de los particulares⁴²⁹.

Gudiño Pelayo afirma que el sólo hecho de que el quejoso reclame un acto de cualquier servidor público, basta para que éste adquiera el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo, independientemente de que el acto que se reclama sea cierto o no⁴³⁰; y Bazdresch estima que el amparo puede abarcar incluso a las

⁴²⁶ Cfr. Arellano García... *El Juicio de Amparo*. Op. cit. p. 473.

⁴²⁷ Al respecto, el artículo 11 de la Ley de Amparo, dice lo siguiente:

Artículo 11.- Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

⁴²⁸ Cfr. Góngora Pimentel... *Introducción...* Op. Cit. p. 2.

⁴²⁹ Azuela Rivera, Mariano. *Amparo*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 2006. Apuntes de las clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX. Número 2. p. 265.

⁴³⁰ Cfr. Gudiño Pelayo... *Introducción al amparo...* Op. cit. p. 55.

autoridades *de facto*, o sea aquellas que por cualquier circunstancia de hecho, se han atribuido las facultades de las autoridades legítimas y expiden órdenes que afectan a los particulares en cualquier forma⁴³¹.

En cuanto a las autoridades de hecho, Jesús Gudiño propone las siguientes hipótesis:

- *Autoridad de hecho en virtud de la ilegitimidad de la investidura del funcionario o titular del órgano del Estado*, en la que el carácter fáctico deriva de vicios en la elección o designación de la persona que ocupa el cargo de servidor público.

- *Autoridad de hecho por causa de la imprevisión legal del órgano estatal*, que se localiza en el ente en cuanto esfera abstracta de competencia y no en cuanto al titular o agente de la misma.

- *Autoridad de hecho por razón de la incompetencia absoluta del órgano o ente del Estado* en relación con el acto reclamado, cuyos actos son en sí mismos violatorios de garantías⁴³².

La nota característica de la autoridad responsable, según Juventino Castro, es el *imperium* que permite que ciertos mandatos tengan que ser forzosamente cumplimentados, ya que la oposición

⁴³¹ Cfr. Bazdresch... *El juicio de amparo*... Op. cit. p. 58.

⁴³² Cfr. Gudiño Pelayo... *Introducción al amparo*... Op. cit. pp. 237-238.

contra ellos significará la posibilidad del uso de la fuerza pública⁴³³, y que por consecuencia, complementa Alfonso Noriega, está obligada a responder de la constitucionalidad de la misma⁴³⁴.

Ignacio Burgoa, propone la idea de que la autoridad responsable es el órgano estatal investido con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones, jurídicas o de hecho, de una manera imperativa, y al que se le imputa una contravención al orden jurídico, en los términos previstos en el artículo 103 constitucional⁴³⁵.

Serrano Robles le señala las siguientes características al acto de autoridad:

Unilateral, porque para su existencia y eficacia no requiere del concurso o colaboración del particular frente al cual se ejercita.

Imperativo, porque somete la voluntad de dicho particular

Coercitivo, porque puede constreñir, es decir forzar al individuo a que respete dicho acto⁴³⁶.

⁴³³ Cfr. Castro... *Garantías y Amparo*. Op. cit. p. 439.

⁴³⁴ Cfr. Noriega... *Lecciones de Amparo*. Op. cit. p. 348.

⁴³⁵ Cfr. Burgoa... *El Juicio de Amparo*. Op. cit. pp. 338-339.

⁴³⁶ Cfr. Serrano Robles... "El Juicio de Amparo..." Op. cit. p. 23.

- **El tercero perjudicado.**

El tercero perjudicado, nos dice Arturo Serrano, es quien resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo y tiene, por lo mismo, interés en que tal acto subsista y no sea destruido por la sentencia que en el mencionado juicio se pronuncie⁴³⁷, agregando Burgoa que tal interés debe ser *jurídico*, entendiéndose por tal, cualquier derecho subjetivo derivado de los actos de autoridad combatidos, o que éstos hayan reconocido, declarado o constituido⁴³⁸, razón por la cual Ferrer Mac-Gregor lo considera como un sujeto pasivo indirecto de la acción de amparo⁴³⁹.

En virtud del *status* referido en el párrafo anterior, el tercero perjudicado no es un elemento constante en el juicio de amparo, según indica Arturo González Cosío⁴⁴⁰; por ello, Carlos Arellano estima que el tercero perjudicado no está obligado a acudir al juicio de amparo, aunque de no hacerlo perderá la oportunidad de hacer valer los derechos de carácter procesal que tenga para contradecir jurídicamente al quejoso⁴⁴¹.

⁴³⁷ Cfr. *Ibid.* p. 26.

⁴³⁸ Cfr. Burgoa... *El Juicio de Amparo*. Op. cit. p. 343.

⁴³⁹ Cfr. Ferrer Mac-Gregor... *La acción constitucional...* Op. cit. p. 247.

⁴⁴⁰ Cfr. González Cosío, Arturo. *El Juicio de Amparo*. Quinta edición. México. Editorial Porrúa. 1988. p. 64.

⁴⁴¹ Cfr. Arellano García... *El Juicio de Amparo*. Op. cit. p. 479.

- **El Ministerio Público Federal.**

El Ministerio Público Federal, es parte en el juicio de amparo en virtud de que dicha institución es por disposición legal el representante de la sociedad y protector de los intereses públicos, de ahí deriva su participación procesal.

En efecto, la doctrina procesal le confiere al Ministerio Público la naturaleza jurídica de representante social, nos dice Guillermo Colín, en virtud del hecho de que el Estado, al instruirle autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persiga judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad⁴⁴².

Juventino Castro estima que el Ministerio Público Federal acude al juicio de amparo en vigilancia del interés público y del derecho objetivo⁴⁴³, como un opinante social significado⁴⁴⁴, e Ignacio Burgoa complementa la idea diciendo que es una *parte equilibradora* de las pretensiones de las demás, desde el punto de vista constitucional y legal⁴⁴⁵.

⁴⁴² Cfr. Colín Sánchez, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. Decimoctava edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 106.

⁴⁴³ Cfr. Castro Juventino V. *El Ministerio Público en México*. Décimo primera edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 187.

⁴⁴⁴ Cfr. Castro... *Garantías y Amparo*. Op. cit. p. 445.

⁴⁴⁵ Cfr. Burgoa... *El Juicio de Amparo*. Op. cit. p. 349.

En el concepto de Alfonso Noriega la función del Ministerio Público en el juicio de amparo es en extremo delicada, toda vez que se relaciona con la defensa misma de la pureza de la Constitución⁴⁴⁶.

En nuestra opinión estimamos que la presencia ministerial en el juicio de amparo, es contraria a los principios de un estado democrático, como el que consagra nuestra Constitución. En efecto, el hecho de que en todos los juicios en que se trate de combatir un acto estatal que se estima contrario a la norma suprema tenga injerencia, como parte procesal, además de la autoridad que emitió dicho acto, el ente estatal cuya función constitucional primordial es la de investigar y perseguir los delitos, y que además, históricamente, se ha caracterizado como un organismo para revestir de juricidad la persecución política; parece más una pincelada fascista que un rasgo democrático.

– Objeto de tutela.

Si el juicio de amparo procede respecto de violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución⁴⁴⁷, es claro

⁴⁴⁶ Cfr. Noriega... *Lecciones de Amparo*. Op. cit. p. 369.

⁴⁴⁷ Así se desprende de los artículos 103 constitucional, y 1° de la Ley de Amparo, que señalan:

Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 1°.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;

entonces que su objeto de tutela es la propia norma fundamental, según afirma Gudiño Pelayo⁴⁴⁸.

En cuanto a la procedencia del juicio, tenemos que el juicio de amparo indirecto, fundamentalmente, procede en contra de los siguientes actos:

a) Normas generales que, por su sola entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación, causen un perjuicio al particular.

b) Actos que no provengan de tribunales jurisdiccionales.

c) Actos de tribunales jurisdiccionales que hayan sido ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

d) Actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación

e) Actos que afecten a personas extrañas al juicio que no cuenten en el mismo con ningún medio de defensa para oponer a los mismos⁴⁴⁹.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

⁴⁴⁸ Cfr. Gudiño Pelayo... *Introducción al amparo...* Op. cit. p. 66.

⁴⁴⁹ El artículo 114 de la Ley de Amparo, reza en cuanto a la procedencia, lo siguiente:

Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I. 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

Y en lo que hace al amparo directo, procede contra resoluciones jurisdiccionales respecto de las que no pueda hacerse valer ningún medio de defensa ordinario⁴⁵⁰.

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 perjuicios al quejoso;

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Lo anterior será aplicable en materia de extinción de dominio.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de terceraía;

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1° de esta ley;

VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

⁴⁵⁰ El artículo 158 de la Ley de Amparo señala al respecto lo siguiente:

Artículo 158.- El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

– Conceptos de violación.

La impugnación que del acto de autoridad haga el quejoso, debe ser reflejada en los conceptos de violación⁴⁵¹, mismos que constituyen los razonamientos jurídicos que expresa el quejoso en su demanda y que tienen por objeto demostrar la inconstitucionalidad de la norma general impugnada o los actos concretos combatidos a través del juicio de amparo.

Ignacio Burgoa, nos dice que este elemento constituye la parte medular de toda demanda de amparo, ya que de la formulación de los conceptos de violación depende, en un aspecto muy importante, el otorgamiento de la protección federal⁴⁵².

Actualmente, se ha establecido el criterio de que, con el hecho de que se manifieste con claridad la *causa de pedir*, es decir, que se exprese cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima que le causa

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.

⁴⁵¹ Al respecto, los artículos 116, fracción V y 166, fracción VI, de la Ley de Amparo, señalan:

Artículo 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

[...]

V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º de esta ley;

[...].

Artículo 166.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

[...]

VI.- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación;

[...].

⁴⁵² Cfr. Burgoa... *El Juicio de Amparo*. Op. cit. p. 647.

la ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, es suficiente para que se tengan por formulados dichos conceptos y el juez o tribunal de amparo deba entrar a su estudio.

– Principio de estricto derecho.

Por otra parte en el juicio de amparo rige el principio de estricto derecho, conforme al cual, sólo se debe atender a los argumentos jurídicos expuestos por el quejoso en los conceptos de violación, a efecto de determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley o acto concreto impugnado.

Arturo Serrano nos comenta que este principio es quizá el más despiadado de los que rigen al juicio de amparo, pues en virtud del mismo puede advertirse la inconstitucionalidad de la norma impugnada y, por no haberse esgrimido por el quejoso el argumento adecuado, no es posible hacer la declaración en tal sentido⁴⁵³.

Sin embargo, existen ciertos casos en los cuales el juez o tribunal que conoce del amparo está obligado a suplir las omisiones o las deficiencias jurídicas en que pudiese haber incurrido el quejoso, perfeccionando de esa manera su pedimento, dando lugar a lo que se conoce como suplencia de la queja⁴⁵⁴, figura que al decir de Carlos

⁴⁵³ Cfr. Serrano Robles... “El Juicio de Amparo...” Op. cit. p. 40.

⁴⁵⁴ La suplencia de la queja se prevé en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo en los siguientes términos:

Arellano, se justifica en tanto que permite el logro pleno de la justicia como valor jurídico⁴⁵⁵, y que ocurre en las siguientes hipótesis:

a) En materia penal, en favor del reo, aún ante la ausencia de conceptos de violación.

b) En materia agraria, en favor de los campesinos.

c) En materia laboral, en favor del trabajador.

d) En favor de los menores de edad o incapaces.

e) Cuando la ley reclamada haya sido declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte.

f) Cuando se advierta claramente que ha habido en contra del quejoso una violación legal que lo haya dejado sin defensa.

Artículo 76 Bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

II. En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.

V. En favor de los menores de edad o incapaces.

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

⁴⁵⁵ Cfr. Arellano García... *El Juicio de Amparo*. Op. cit. p. 366.

– Sentencia.

En el juicio de amparo hay tres tipos de sentencias que ponen fin a dicho juicio: las que sobreseen el juicio, las que niegan al quejoso el amparo y protección de la justicia federal y las que se lo conceden.

• Sentencias de sobreseimiento.

Las sentencias que sobreseen⁴⁵⁶, ponen fin al juicio sin resolver nada respecto de la cuestión planteada, en el caso la constitucionalidad del acto reclamado; ello en virtud de que por alguna circunstancia jurídica o de índole fáctica, el juicio de amparo no tiene razón de ser, por lo que la sentencia se constriñe a declarar tal situación, y las cosas quedan como si no se hubiese promovido tal juicio, razón por la cual,

⁴⁵⁶ Al respecto el artículo 74 de la Ley de Amparo, señala lo siguiente:

Artículo 74.- Procede el sobreseimiento:

I. Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda;

II. Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada sólo afecta a su persona;

III. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Capítulo anterior;

IV. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 le (sic) esta ley.

Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado o cuando hayan ocurrido causas notorias de sobreseimiento, la parte quejosa y la autoridad o autoridades responsables están obligadas a manifestarlo así, y si no cumplen esa obligación, se les impondrá una multa de diez a ciento ochenta días de salario, según las circunstancias del caso;

V. En los amparos directos y en los indirectos que se encuentren en trámite ante los Jueces de Distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso.

En los amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la caducidad de la instancia. En ese caso, el tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida.

En los amparos en materia de trabajo operará el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia en los términos antes señalados, cuando el quejoso o recurrente, según el caso, sea el patrón.

Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia.

Fix-Zamudio señala que se trata de una sentencia meramente declarativa, ya que se concreta a establecer que no es posible jurídicamente resolver el fondo del asunto⁴⁵⁷.

Respecto de las sentencias de sobreseimiento, González Cosío, nos dice que si bien no entran al fondo del asunto, ello no les quita su carácter de verdaderas sentencias, si se dictan en la audiencia constitucional, puesto que dirimen una cuestión contenciosa sobre la existencia o no de alguna causa de improcedencia⁴⁵⁸.

Genaro Góngora, afirma que las sentencias que decretan el sobreseimiento son definitivas porque finalizan el juicio de amparo; son declarativas dado que se limitan a enunciar la existencia de alguna causa que impide el estudio del fondo del asunto, y carecen de ejecución en tanto que no imponen ninguna obligación a la autoridad responsable⁴⁵⁹.

- **Sentencias de negación.**

Las sentencias que niegan el amparo afirman al acto reclamado como constitucional, bien sea porque, contrariamente a lo manifestado por el quejoso, el mismo no atenta contra la Constitución, o bien, porque los conceptos de violación expresados sean deficientes y no

⁴⁵⁷ Cfr. Fix-Zamudio... *Ensayos...* Op. cit. p. 68.

⁴⁵⁸ Cfr. González Cosío... *El Juicio de Amparo*. Op. cit. p. 134.

⁴⁵⁹ Cfr. Góngora Pimentel... *Introducción...* Op. Cit. pp. 507-508.

proceda suplir la deficiencia de los mismos, y en consecuencia la autoridad responsable queda en libertad de ejecutar dicho acto, o de aplicar dicha norma si era eso lo que se reclamaba, sin que incurra en responsabilidad por tal hecho.

Góngora Pimentel, afirma que este tipo de sentencias son definitivas porque deciden el fondo de la litis; son declarativas porque establecen que el acto reclamado no viola ninguna garantía constitucional; dejan intocado y subsistente el acto reclamado, y carecen de ejecución por lo que la autoridad responsable puede actuar conforme al mismo⁴⁶⁰.

- **Sentencias de concesión.**

Las sentencias que conceden el amparo obligan a la autoridad responsable a que actúe de determinada manera, ya en positivo ya en negativo, es decir que haga o deje de hacer⁴⁶¹, toda vez que, expone Burgoa, sus efectos genéricos consisten en la invalidación del acto reclamado y en la declaración de su ineficacia jurídica⁴⁶².

⁴⁶⁰ Cfr. Ibid. p. 508.

⁴⁶¹ En ese sentido el artículo 80 de la Ley de Amparo, dice lo siguiente:

Artículo 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

⁴⁶² Cfr. Burgoa... *El Juicio de Amparo*. Op. cit. p. 526.

Arturo Serrano considera que estas son típicas sentencias de condena porque fuerzan a las autoridades a actuar de determinado modo, y que sí hacen nacer derechos y obligaciones para las partes contendientes⁴⁶³.

Genaro Góngora indica que las sentencias que amparan son definitivas porque resuelven el fondo de la litis; son de condena dado que obligan a la autoridad responsable a actuar en determinado sentido, y son declarativas en tanto que el acto reclamado es contrario a la Constitución⁴⁶⁴.

Vale precisar que las sentencias de amparo indirecto en las que se declara la inconstitucionalidad de una ley, obligan a las autoridades ejecutoras a no aplicar al quejoso nunca más, la ley declarada inconstitucional y, asimismo, a dejar sin efectos todos los actos que hubiesen llevado a cabo en ejecución de la misma⁴⁶⁵; empero, no

⁴⁶³ Cfr. Serrano Robles... “El Juicio de Amparo...” Op. cit. p. 142.

⁴⁶⁴ Cfr. Góngora Pimentel... *Introducción...* Op. Cit. p. 508.

⁴⁶⁵ Al respecto, es pertinente señalar la excepción que respecto del personal policial y del vinculado con la procuración de justicia, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, constitucional, establece lo siguiente:

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

[...]

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

[...]

XIII. [...]

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

sucede lo mismo tratándose de las sentencias dictadas en un juicio de amparo directo en que se determine que la ley aplicada por la autoridad responsable resulta inconstitucional, ya que en este último caso, dado que el acto reclamado lo constituye una sentencia o una resolución que pone fin a un juicio y no propiamente la ley, el amparo sólo tiene por efecto declarar que la aplicación que de ella se llevó a cabo en perjuicio del quejoso, es incorrecta y que, por ende, la resolución impugnada se debe emitir en tal o cual sentido, o quedar sin efectos.

– Efectos de la sentencia.

En lo que hace a los efectos de la sentencia de amparo, es de total importancia referirse al principio de relatividad de las sentencias⁴⁶⁶, también conocido como *fórmula Otero*, merced al cual la

⁴⁶⁶ Tal principio se contiene en el artículo 76 de la Ley de Amparo, en los siguientes términos:

Artículo 76.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Al respecto, y a manera ilustrativa, es de señalarse que la Suprema Corte, ha emitido el siguiente criterio: LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE LA SENTENCIA PROTECTORA QUE SE PRONUNCIE. El efecto inmediato de la sentencia protectora contra una ley es nulificar su eficacia jurídica en relación con el quejoso, pues si mediante el examen de los conceptos de violación el órgano de control constitucional la consideró conculcatoria de sus garantías constitucionales resolviendo protegerlo y ampararlo, tal resolución es determinante para que deje de tener validez jurídica y vigencia para él, sin que ello quiera decir que la ley pierda sus características de generalidad y obligatoriedad, pues continúa siendo de observancia obligatoria para todos aquellos gobernados que estén colocados en la hipótesis normativa y que no gocen de la protección constitucional. Por vía de consecuencia, si el quejoso solicitó y obtuvo el amparo con motivo del primer acto de aplicación, al estar fundado en ley inconstitucional, ese acto de aplicación adolece del mismo vicio, y ninguna autoridad puede volverle a aplicar la ley que ya se juzgó, dado que las relaciones entre el quejoso y la ley se rigen por la sentencia protectora. (Amparo en revisión 5232/86. Vitrocrista Toluca, S.A. 30 de junio de 1988. Mayoría de diez votos de los Ministros: de Silva Nava, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez; en contra de los votos de los Ministros: López Contreras, Castañón León, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordo Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres y del Río Rodríguez. Fue

misma sólo tiene efectos relativos, es decir, sólo beneficia a quien promovió el juicio de amparo⁴⁶⁷, principio que en el concepto de Burgoa implica una de las bases del éxito del amparo mexicano, ya que evita la fricción política entre los poderes⁴⁶⁸.

Sin embargo tal percepción, que en la actualidad podría estimarse muy estrecha, o que ya cumplió con su misión histórica como señala Fix-Zamudio⁴⁶⁹; poco a poco ha dejado de tener adeptos, al grado que contemporáneamente, el principio de relatividad de las sentencias es motivo de crítica, pues permite, por una parte, que una norma no obstante haber sido declarada inconstitucional, se siga aplicando a otros gobernados que no la impugnaron; y por la otra, *elitiza* el acceso a la justicia, ya que permite que aquellos cuyas condiciones socioeconómicas no sean tan favorables, no se vean beneficiados por una declaración de inconstitucionalidad recaída respecto de una norma general, violentándose así el principio de igualdad.

Ponente el Señor Ministro: Noé F. Castañón León, y se encargó el engrose al Señor Ministro Juan Díaz Romero, con la colaboración de los Ministros Carlos de Silva Nava y Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Carlos Ronzón Sevilla.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación*. México. Octava Época. Tomo I, Primera Parte-1. Enero a junio de 1988. p. 35.

⁴⁶⁷ Así se desprende de lo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional (ya transcrita en una nota anterior) y 76 de la Ley de Amparo, que dice:

Artículo 76.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

⁴⁶⁸ Cfr. Burgoa... *El Juicio de Amparo*. Op. cit. pp. 276-277.

⁴⁶⁹ Cfr. Fix-Zamudio... *Ensayos*... Op. cit. p. 27.

Al respecto, Alberto Begné Guerra, señala que dadas las condiciones ancestrales de pobreza e inequidad en el país, los efectos limitados del juicio de amparo, acentúan dicha desigualdad social profunda, en la medida en que únicamente quienes cuentan con los recursos para acceder a la justicia federal a través del amparo gozan de la protección de éste frente a actos de autoridad declarados inconstitucionales, con lo cual su condición de por sí privilegiada se beneficia todavía más⁴⁷⁰.

Estimamos que esta disposición en realidad obedece a una cuestión sistémica propia del esquema político autoritario que ha sido prácticamente la constante de nuestra vida independiente, y al que hicimos referencia en el primer capítulo del presente trabajo.

En efecto, México ha vivido casi permanentemente bajo un sistema político vertical y autoritario, pero que se ha disfrazado de horizontal y democrático; en tal virtud, el sistema generó un instrumento a través del cual, cualquier gobernado podía combatir cualquier acto de autoridad, incluyendo normas generales; empero, trampeándose a sí mismo, el propio sistema le puso candados al instrumento en cuestión, a través de la *fórmula Otero*, con lo cual, un elemento que podría ser un puente hacia el tránsito democrático, se convirtió en un baluarte del autoritarismo.

⁴⁷⁰ Begné Guerra, Alberto. *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político–electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*. SNE. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2003. Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral. Número 3. p. 35.

Al respecto, Castro y Castro considera que no es catastrófico que para hacer prevalecer la ley fundamental, el órgano que puede interpretar y definir, terminalmente, las disposiciones supremas, declare que una norma general se aparta de la máxima norma, y en defensa de ésta la anule; y que ello no implica que el Poder Judicial esté por encima de los otros dos, sino que la Constitución está por encima de los tres poderes⁴⁷¹.

– Jurisprudencia.

La jurisprudencia es la interpretación que realizan la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, de la Constitución y las leyes, a través de sus resoluciones, existiendo dos métodos para establecer jurisprudencia obligatoria, por reiteración de criterios y por contradicción de tesis.⁴⁷²

⁴⁷¹ Cfr. Castro... *Garantías y Amparo*. Op. cit. p. 343.

⁴⁷² Al respecto los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, prevén lo siguiente:

Artículo 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

Artículo 193.- La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.

La jurisprudencia es obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal de rango inferior a aquél que la dicta y, además, obliga a los tribunales federales que no están integrados a dicho poder y a todos los jueces y magistrados del orden común.

Arturo Serrano estima que la jurisprudencia se equipara a la ley porque, aunque formalmente no es norma jurídica, lo es materialmente en cuanto posee los atributos esenciales de aquella, que son la generalidad, la abstracción y la imperatividad⁴⁷³.

4.2.- Controversia constitucional.

Haremos referencia en este apartado al juicio de controversia constitucional, que fundamentalmente a partir de la ya comentada reforma de 1994 a la ley suprema, se ha constituido en uno de los instrumentos que, con toda evidencia, ha propiciado el cambio en la relación entre los poderes y los niveles de gobierno que se vive en el país actualmente⁴⁷⁴.

⁴⁷³ Cfr. Serrano Robles... “El Juicio de Amparo...” Op. cit. p. 175.

⁴⁷⁴ El diseño que la norma fundamental le otorga a la controversia constitucional se encuentra previsto en el artículo 105, fracción I, en los siguientes términos:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b) La Federación y un municipio;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

Lo anterior, en virtud de que son procesos contenciosos que tienen su origen en la adopción de un régimen federal por el Estado Mexicano y en la aceptación del principio de división de poderes, lo que al decir de José Ramón Cossío, conlleva la posibilidad de que varios de sus órganos tengan distintos puntos de vista sobre el significado de las normas jurídicas que regulan sus competencias, con la consecuente posibilidad de que se susciten conflictos entre ellos⁴⁷⁵.

– Concepto.

Cossío Díaz nos dice que las controversias constitucionales corresponden a una denominación genérica que agrupa procesos jurisdiccionales con distintas características, a saber: conflictos entre

-
- d) Un Estado y otro;
 - e) Un Estado y el Distrito Federal;
 - f) El Distrito Federal y un municipio;
 - g) Dos municipios de diversos Estados;
 - h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
 - k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

[...].

⁴⁷⁵ Cfr. Cossío, José Ramón. “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en Cossío, José Ramón; y Pérez de Acha, Luis M. (coords.), *La defensa de la constitución*. Distribuciones Fontamara. Segunda edición. México. 2000. Colección doctrina jurídica contemporánea. Núm. 1. p. 66.

distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales, conflictos entre órganos de distintos órdenes jurídicos por los mismos, y conflictos entre órganos del mismo orden jurídico, con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales⁴⁷⁶, de ahí que Allan Brewer, nos diga que conforme a las controversias constitucionales se resuelven los conflictos constitucionales planteados entre los órganos que ejercen el poder público, tanto en su división vertical como horizontal⁴⁷⁷.

Es decir que son juicios cuya instrucción se sigue ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en virtud de un conflicto entre poderes o niveles de gobierno, en el que la *litis* consiste, primordialmente, en determinar si alguno de ellos invadió la esfera de competencia del otro, en contra de lo dispuesto en el texto constitucional, si bien ello se traduce en la posibilidad de que en tal instrumento se verifique cualquier posible violación a cualquier dispositivo constitucional⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón. *La controversia constitucional*. Primera edición. México. Editorial Porrúa. 2008. p. 119.

⁴⁷⁷ Cfr. Brewer Carías, Allan R. “Instrumentos de justicia constitucional en Venezuela (Acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, protección constitucional frente a particulares)”, *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002. www.juridicas.unam.mx.

⁴⁷⁸ Al respecto, es ilustrativo el siguiente criterio del máximo tribunal:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los

Para Elisur Arteaga, este medio de control permite que la Suprema Corte asuma las funciones de defensa de la Constitución, definición de su sentido y de obstáculo para que los entes y órganos establecidos en ella, rebasen su campo de acción invadiendo el asignado a otros⁴⁷⁹.

En realidad, ha constituido un mecanismo para que, en sede judicial, se diriman conflictos de entidad política, privilegiando así la vía jurídica para la solución de dicha índole.

Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta. (Tesis P./J. 71/2000. Controversia constitucional 15/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 11 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Agosto de 2000. Tomo XII. p. 965.

⁴⁷⁹ Cfr. Arteaga Nava Elizur. *Derecho Constitucional*. Segunda edición. Oxford University Press. México. 1999. p. 823.

– Partes.

En cuanto a lo que podríamos denominar sujetos de debate, el diseño legal de la controversia constitucional contempla las siguientes partes: actor, demandado, tercero interesado y Procurador General de la República⁴⁸⁰.

Arteaga sostiene que para poder ser parte en una controversia de este tipo se requiere lo que podría denominarse *interés constitucional*, mismo que tiene tres aspectos, a saber: que exista una violación a la Constitución; que la misma sea imputable a alguno de los entes referidos en el artículo 105, fracción I, constitucional; y que el acto además de ser violatorio de la norma fundamental, lesione el campo de acción de quien demande, o invada su ámbito competencial⁴⁸¹.

• Actor.

Respecto del actor podemos decir que sólo pueden tener tal carácter, y por ende legitimación activa para interponer una demanda,

⁴⁸⁰ Así se desprende del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 10.- Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.

⁴⁸¹ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 826.

los entes señalados taxativamente en la fracción I del artículo 105 constitucional, estos es, la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal; los poderes federales, a saber el Presidente de la República y el Congreso de la Unión o cualquiera de las cámaras que lo integran, e incluso, la Comisión Permanente; los poderes locales, esto es los gobernadores, las legislaturas de los estados, y los tribunales superiores de justicia de los estados; los órganos de gobierno del Distrito Federal, que son el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal⁴⁸², siendo dable concluir, como lo hace Casto y Castro, que la controversia constitucional puede iniciarse por los actores o entidades federadas en un pacto de unión,

⁴⁸² Al respecto el Tribunal Pleno de la Corte ha establecido la siguiente tesis:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. (Tesis. P. LXXIII/98. Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Diciembre de 1998. Tomo VIII. p. 790.

en dónde se establecen facultades exclusivas de los pactantes⁴⁸³; en tal virtud los particulares no están legitimados para plantear una controversia constitucional.

Al respecto, Arteaga Nava plantea que si bien el ejercicio de la controversia en principio parece potestativo para los entes legitimados, debe tenerse en cuenta que tanto a nivel federal como local existe un capítulo de responsabilidades de los servidores públicos⁴⁸⁴, por lo que habría que determinar si éstos incurren en responsabilidad cuando habiendo una invasión a su competencia y habiendo tenido conocimiento de ella, no la recurren⁴⁸⁵.

- **Demandado.**

En lo que hace al demandado, debemos apuntar que, como sugiere Elisur Arteaga, sólo pueden comparecer con tal categoría los entes legitimados, cuando actúen como entidades públicas y no como particulares⁴⁸⁶.

⁴⁸³ Cfr. Castro y Castro, Juventino V. “Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo I. p. 951.

⁴⁸⁴ En el nivel federal mexicano, tal tema se encuentra contenido en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado *de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*, que comprende de los artículos 108 a 109.

⁴⁸⁵ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 820.

⁴⁸⁶ Cfr. Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. SNE. México. Oxford University Press. 1999. p. 1386.

- **Tercero interesado.**

Relativo al tercero interesado es atendible el criterio de Elisur Arteaga, en el sentido de que por tratarse de autoridades el proceso de controversia constitucional, no pueden servir al respecto los criterios que existen relativos al tercero perjudicado en el juicio de amparo, debiéndose en consecuencia determinar el interés, en función de los efectos que pudiera tener la sentencia en lo que hace a las facultades y competencias de los órganos que pudieran verse afectados⁴⁸⁷.

- **Procurador General de la República.**

Finalmente, en lo que hace al Procurador General de la República, tenemos que el mismo es una parte permanente en las controversias constitucionales⁴⁸⁸, y en la opinión de Juventino Castro, ello se debe a que se le considera como una especie de *supervigilante* de lo constitucionalmente reglamentado, fiscal del pacto federal o destacado *opinante social* del ordenamiento jurídico nacional⁴⁸⁹; y

⁴⁸⁷ Cfr. Ibid. p. 1388.

⁴⁸⁸ Así se desprende del artículo 102, apartado A, párrafo tercero, constitucional, que dice lo siguiente:

Artículo 102.-

A. [...]

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

[...].

⁴⁸⁹ Cfr. Castro, Juventino V. *El artículo 105 Constitucional*. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 1997. pp. 70-71.

José Ramón Cossío complementa diciendo que su intervención es en interés de la Constitución⁴⁹⁰.

Lo anterior, según expone Arteaga Nava, implica que su papel no puede ir más allá de dar una mera opinión autorizada en relación con el fondo de la materia planteada, siendo inadmisibles que opinara respecto a cuestiones procesales, es decir que es un tercero que interviene como auxiliar técnico basado en la Constitución⁴⁹¹.

Igual que lo expusimos respecto al juicio de amparo, consideramos del todo impropio, en términos de viabilidad democrática, el darle participación permanente en estos procesos, al titular del órgano inquisitivo del estado, cuya función primordial es la persecución de los delitos⁴⁹², puesto que ello pareciera más propio de un estado gendarme que de uno democrático.

⁴⁹⁰ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón. “Artículo 105 constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo II. pp. 985-986.

⁴⁹¹ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 830.

⁴⁹² Tal función se deduce del artículo 102, apartado A, párrafo segundo constitucional, que reza:

Artículo 102.-

A. [...]

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

[...].

– Objeto de tutela.

Cossío Díaz nos dice que el objeto de la controversia consiste en ser un mecanismo de control de la regularidad jurídica en general, y en algunos casos de la regularidad constitucional⁴⁹³, siendo el tema a dilucidar si un órgano o entidad afecta a otro órgano, poder o entidad; pudiéndose concluir que se trata de una vía de control de la regularidad que parte de la existencia de una afectación, de suerte que lo importante de este medio de control es el conocimiento de la situación de conflicto que se está produciendo entre los órdenes u órganos⁴⁹⁴, de ahí que, según señala Arteaga, la controversia constitucional persigue constreñir la actuación de los poderes u órganos establecidos en la Constitución a lo que en ella misma se dispone⁴⁹⁵.

En cuanto a las normas o actos impugnables a través de la controversia constitucional, tenemos que se puede controvertir prácticamente cualquier norma, general o individualizada, o acto concreto; ya sea local, federal o municipal, si bien existen algunas salvedades, en tanto que la controversia no puede versar respecto de los siguientes temas:

⁴⁹³ Cfr. Cossío... “Artículo 105...”, Op. cit. p. 982.

⁴⁹⁴ Cfr. Cossío... “Similitudes y diferencias...”, Op. cit. p. 69.

⁴⁹⁵ Cfr. Arteaga Nava... *Tratado...* Op. cit. p. 1377.

• Constitucionalidad de las leyes electorales⁴⁹⁶; al respecto, Juventino Castro estima que son válidos los razonamientos que el Poder Revisor de la Constitución tomó en cuenta al crear el apartado B del artículo 102 Constitucional que le dio sustento constitucional a los organismos protectores de derechos humanos⁴⁹⁷, en la reforma publicada el 28 de enero de 1992. La exposición de motivos, en la parte conducente, dice lo siguiente:

*“En el aspecto electoral, a que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de esta índole que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad”*⁴⁹⁸.

En sentido diverso, Fix-Zamudio, considera que dicha prohibición no tiene un fundamento sólido siendo infundado el temor de que el proceso de politice, y con ello politice a la institución, ya que el examen que la Suprema Corte de Justicia debe hacer, es exclusivamente de carácter jurídico⁴⁹⁹.

⁴⁹⁶ Ello se desprende del epígrafe de la propia fracción I del artículo 105 constitucional, así como del artículo 19, fracción II, de la ley reglamentaria que dice lo siguiente:

Artículo 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

[...].

⁴⁹⁷ Cfr. Castro... *El artículo...* Op. cit. p. 155.

⁴⁹⁸ Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992”; *Compila*. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dirección General de Documentación y Análisis. 2010.

⁴⁹⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. SNE. México. Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México. 2005. p. 216.

Al respecto, estimamos que las reticencias a que la Corte se politice, no sólo son infundadas, sino ayunas de un asidero real, puesto que desde el momento en que el Poder Revisor de la Constitución le encomendó al máximo tribunal la solución de conflictos entre los órganos del Estado, lo convirtió claramente en un ente de naturaleza política (si bien por fortuna emite sus decisiones en clave jurídica), por lo que la Suprema Corte ya está politizada, sin que ello haya afectado mayormente su quehacer cotidiano.

- Resoluciones dictadas en materia de declaración de procedencia⁵⁰⁰ respecto de la probable responsabilidad de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala

⁵⁰⁰ Esta salvedad se deriva del sexto párrafo del artículo 111 constitucional, que expresamente señala que dichas declaraciones son inatacables, en los siguientes términos:

Artículo 111.- [...]

Las declaraciones y resoluciones de la (sic) Cámaras de Diputados Senadores (sic) son inatacables.

[...].

Existe otra salvedad, que se refiere a las resoluciones de carácter jurisdiccional, que ha sido producto de la construcción jurisprudencial que en materia de controversia constitucional se ha ido haciendo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del siguiente criterio:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. De las interpretaciones gramatical y causal teleológica de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la controversia constitucional no es la vía idónea para combatir resoluciones de órganos jurisdiccionales. Lo anterior es así, en virtud de que este mecanismo de control constitucional está reservado para controvertir actos de gobierno que invadan la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno o las facultades encomendadas a los Poderes Ejecutivos, federal, estatales o municipales. De esta forma, a través de las controversias establecidas en la fracción señalada del artículo 105 del Código Supremo, no se puede controvertir una sentencia emitida por un tribunal aunque se aleguen cuestiones constitucionales, ya que de las interpretaciones aludidas se sigue que a través de la controversia constitucional se controlan las relaciones de supraordinación entre los niveles de gobierno, poderes o entidades, por invasión a su esfera competencial, cuestión que no se satisface en el caso en el que se combaten resoluciones jurisdiccionales” (Tesis: 2ª LXXXVII/98. Recurso de reclamación en la controversia constitucional 23/97. Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en la Zona Metropolitana. 13 de mayo de 1998. Cinco votos.

Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mismas declaraciones que al ser expresamente estimadas como inatacables por la Constitución no resultan justiciables.

– Conceptos de invalidez.

La impugnación que se haga de la norma general o el acto materia de la controversia, debe verse reflejada en los conceptos de invalidez, que podrían ser el equivalente a los conceptos de violación en el juicio de amparo, mismos que deben contenerse en la demanda⁵⁰¹, y no son sino las razones por las que se estima que la norma general debe ser invalidada.

Juventino Castro estima que los conceptos de invalidez se desdoblán en razones y fundamentos jurídicos⁵⁰², es decir los

Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Junio de 1998. Tomo: VII. p. 421.

⁵⁰¹ Así se desprende del artículo 22, fracción VII, de la ley reglamentaria que señala lo siguiente:

Artículo 22.- El escrito de demanda deberá señalar:

[...]

VII. Los conceptos de invalidez.

⁵⁰² Cfr. Castro... *El artículo...* Op. cit. p. 175.

argumentos lógico jurídicos que expresa el actor para probar su acción.

En contrapartida de lo anterior, la parte demandada debe en el escrito de contestación respectivo, exponer los argumentos que a su juicio sostienen la validez de las normas impugnadas⁵⁰³.

– Suplencia de la queja.

En virtud de que la controversia constitucional lleva implícito siempre un interés público, la Suprema Corte de Justicia está obligada a corregir de oficio los errores que advierta en la cita de los preceptos legales invocados y a examinar, en su conjunto, los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada; y a suplir las deficiencias que hallare en la demanda, en la contestación a la demanda, en los alegatos e, incluso, en los agravios⁵⁰⁴.

⁵⁰³ Tal cuestión se deriva del artículo 23, fracción II, de la ley reglamentaria que prevé lo siguiente:

Artículo 23.- El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

[...]

II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

⁵⁰⁴ Ello se deduce de los artículos 39 y 40 de la ley de la materia, que indican lo siguiente:

Artículo 39.- Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Artículo 40.- En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Al respecto, la Suprema Corte ha señalado lo siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN. La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la

Lo anterior, señala Casto y Castro, es un mandato para instrumentar las sentencias mediante el *mejoramiento* legítimo de la petición de la parte actora⁵⁰⁵.

– Sentencia.

Respecto a la sentencia de la controversia constitucional, Elizur Arteaga señala que la misma es definitiva de la materia constitucional; es declarativa porque en ella se hace un pronunciamiento respecto de los conceptos de invalidez invocados por las partes así como del acto o norma que se reclaman; y es vinculatoria en virtud de que obliga a las partes a acatarla, a pesar de su naturaleza de órganos de autoridad⁵⁰⁶.

Por lo que hace a las sentencias⁵⁰⁷, tenemos que en el juicio de controversia constitucional, pueden presentarse tres clases de

misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan. (Tesis P./J. 79/98. Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de Procurador General de Justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el Presidente y el Secretario Municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Diciembre de 1998. Tomo VIII. p. 824.

⁵⁰⁵ Cfr. Castro... *El artículo...* Op. cit. pp. 205-206.

⁵⁰⁶ Cfr. Arteaga Nava... *Tratado...* Op. cit. pp. 1407-1408.

⁵⁰⁷ Respecto a las sentencias, el artículo 41 de la ley reglamentaria, señala lo siguiente:

Artículo 41.- Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

resoluciones, sentencias de sobreseimiento, sentencias estimatorias y sentencias desestimatorias.

- **Sentencias de sobreseimiento.**

Las sentencias de sobreseimiento⁵⁰⁸, son aquéllas que declaran que, por alguna razón fáctica o jurídica, la controversia no tiene razón de ser, lo que puede ser motivado porque se presente desistimiento de la demanda por parte de la actora, porque se surtiese algún supuesto de improcedencia del juicio⁵⁰⁹, porque se demuestre claramente la

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolucióo o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuacíoo.

⁵⁰⁸ En cuanto al sobreseimiento, el artículo 20 de la ley reglamentaria, dispone lo siguiente:

Artículo 20.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

⁵⁰⁹ El artículo 19 de l ley reglamentaria reseña las causales de improcedencia, en los siguientes términos:

Artículo 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecucíoo, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

inexistencia de la norma general o acto concreto impugnado, o porque haya dejado de existir el acto motivo de la controversia.

- **Sentencias estimatorias.**

Las sentencias estimatorias, son aquéllas en que se considera que la norma general o los actos reclamados en la controversia, efectivamente atentan contra la competencia del órgano, entidad o poder promovente y por ende violan la Constitución.

- **Sentencias desestimatorias.**

Las sentencias desestimatorias, que son las que explícitamente declaran la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, al menos, no lo declaran inconstitucional por no haberse alcanzado en la votación, la mayoría requerida por la ley, de la que hablaremos más adelante.

- **Efectos de la sentencia.**

Ahora bien, estimamos que el tema importante respecto de las sentencias de los juicios de controversia constitucional, consiste en que a través de este medio de control es posible, en ciertos supuestos

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.
En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

y mediante el cumplimiento de determinados requisitos previstos en la Constitución y en la ley reglamentaria, declarar la invalidez absoluta de una norma general.

Para ello se requiere en primer lugar, que en la controversia se haya impugnado una norma general. Además, que se trate de uno de los asuntos siguientes:

a) Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, o cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente.

b) Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo Estado.

c) Una controversia suscitada entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal.

d) Una controversia promovida por la Federación, en contra de un Estado o un municipio.

e) Una controversia constitucional incoada por un Estado en contra de alguno de sus municipios.

Solamente en los casos antes señalados podrá tener efectos generales la sentencia dictada, y desde luego, como señala Cossío,

constreñido al orden jurídico al que pertenezca la norma general cuestionada⁵¹⁰. En cualquier otro supuesto, las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes⁵¹¹.

Lo anterior, en el concepto de Cossío Díaz, implica la posibilidad de que la Suprema Corte asigne la competencia, respecto del supuesto impugnado, al orden u órgano que a su juicio deba corresponder⁵¹².

Cabe decir que en es indispensable que la resolución emitida por el Tribunal Pleno declarando la inconstitucionalidad de una norma general, debe contar con el voto favorable de cuando menos ocho Ministros, y en caso contrario la sentencia sólo tendrá efectos *inter partes*.

El momento a partir del cual surtirá efectos una resolución de controversia constitucional será determinado en cada caso por la Suprema Corte de Justicia, siendo pertinente aclarar que dichas

⁵¹⁰ Cfr. Cossío... “Artículo 105...” Op. cit. p. 988.

⁵¹¹ Ello se desprende del artículo 42 de la ley reglamentaria que reza:

Artículo 42.- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

⁵¹² Cfr. Cossío... “Similitudes y diferencias...”, Op. cit. p. 73.

resoluciones no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal⁵¹³.

– Jurisprudencia.

En cuanto a la jurisprudencia emitida en controversia constitucional, los razonamientos jurídicos de la Suprema Corte de Justicia contenidos en las sentencias aprobadas por cuando menos ocho Ministros, serán obligatorios para los órganos jurisdiccionales de inferior jerarquía, tanto del Poder Judicial Federal, como del orden común⁵¹⁴.

Al efecto, las sentencias respectivas deben publicarse de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, y en su caso en el Diario Oficial de la Federación u órgano oficial que corresponda, para que pueda ser consultable por las autoridades a las que obliga el criterio y por el público en general⁵¹⁵.

⁵¹³ Así se deduce del artículo 45 de la ley reglamentaria que dice lo siguiente:

Artículo 45.- Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

⁵¹⁴ Tal cuestión se contempla en el artículo 43 de la ley reglamentaria cuyo texto es el siguiente:

Artículo 43.- Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

⁵¹⁵ Así lo dispone el artículo 44 de la ley reglamentaria que dice:

Artículo 44.- Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

En consecuencia, podemos decir que en tratándose del instrumento de control en estudio, la interpretación constitucional emerge en su trascendente función frente a los demás poderes de la Unión, aun ante los factores políticos de la sociedad, pues un fallo que determine que una norma es inconstitucional no queda en una simple decisión anulatoria pues al ser una de sus posibles consecuencias la expulsión del orden jurídico nacional, al mismo tiempo esta anulando la voluntad política y las razones que se tuvieron en cuenta para determinar ese contenido normativo. De ahí la carga de responsabilidad de los órganos de control constitucional en su relación con los otros poderes y su presencia frente a la soberanía popular, y concretamente, papel comprometidamente determinante de la Suprema Corte de Justicia, en la consolidación de la democracia.

4.3.- Acción de inconstitucionalidad.

Veremos ahora el más novedoso instrumento de control de la regularidad constitucional previsto por la norma fundamental, la acción de inconstitucionalidad; mismo que fue introducido por el Poder Revisor de la Constitución en la ya comentada reforma constitucional de 1994 al artículo 105 constitucional, y en virtud de ella, quedó conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una norma general, con efectos generales, según se analizará más adelante.

– Concepto.

La acción de inconstitucionalidad⁵¹⁶ es un procedimiento que se ventila ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del cual se estudia en abstracto la posible contradicción entre una norma general ordinaria y la Constitución⁵¹⁷, por lo que se constituye, afirma

⁵¹⁶ Al respecto, conviene recordar la jurisprudencia, ya citada anteriormente, cuyo rubro es: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

⁵¹⁷ El diseño constitucional del instrumento en cita, se encuentra previsto en el artículo 105, fracción II, en los siguientes términos:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;
- f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
- g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Cossío, en un medio de control de regularidad constitucional⁵¹⁸, y por su calidad de abstracción, no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas, y que se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional, constituyendo, más que una acción en el sentido procesal del término, una petición de control de validez normativa, según señala Góngora⁵¹⁹.

Carla Huerta señala que es un medio de control *a posteriori* que pretende preservar la supremacía de la Constitución⁵²⁰, y José Antonio García Becerra estima además que es un sistema de control abstracto en tanto que se ejerce independientemente de la aplicación de la norma⁵²¹.

La creación de la acción de inconstitucionalidad, como medio de control constitucional, ha dado un giro de enorme trascendencia tanto por lo que hace al control de constitucionalidad en nuestro país, como por lo que respecta a la naturaleza del máximo órgano jurisdiccional.

⁵¹⁸ Cfr. Cossío... “Similitudes y diferencias...”, Op. cit. p. 67.

⁵¹⁹ Cfr. Góngora Pimentel... “La Suprema Corte...” Op. cit. p. 194.

⁵²⁰ Cfr. Huerta Ochoa, Carla. “El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 Constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Número 93. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. www.juridicas.unam.mx. p. 19.

⁵²¹ Cfr. García Becerra, José Antonio. *Los medios de control constitucional*. SNE. Culiacán. Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa. 2001. pp. 73-74.

– Legitimación procesal.

La fracción II del artículo 105 Constitucional, legitima para ejercitar una acción de inconstitucionalidad a las siguientes entidades:

a) El treinta y tres por ciento de los miembros de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, de los miembros de los congresos locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁵²², es decir a las minorías legislativas.

b) El Procurador General de la República.

c) Los partidos políticos⁵²³.

d) Los titulares de los organismos protectores de derechos humanos.

⁵²² Al respecto el artículo 62, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, dispone lo siguiente:
Artículo 62.- En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

[...].

⁵²³ En cuanto a los partidos políticos, la ley reglamentaria en su artículo 62, párrafo tercero, señala lo siguiente:

Artículo 62.- [...]

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

- **Minorías legislativas.**

Primeramente es pertinente señalar que los integrantes de un órgano legislativo sólo pueden impugnar por esta vía de control las normas que emanen de dicho cuerpo y no las provenientes de un ordenamiento jurídico diferente.

En principio la acción de inconstitucionalidad confiere a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar normas generales⁵²⁴, con lo que dichas fuerzas minoritarias cuentan con una vía para lograr que lo legislado por las mayorías se contraste con la Constitución a fin de ser considerado válido, de ahí que Cossío señale que una de sus funciones es dar racionalidad e imponer límites al

⁵²⁴ Al respecto, debe tenerse en cuenta el siguiente criterio:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Del análisis de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal no se advierte que exija como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla, deban ser necesariamente los legisladores que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma. En efecto, el precepto constitucional en cita únicamente establece como requisito para su procedencia, que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate, por lo que basta que se reúna ese porcentaje de legisladores para que se pueda promover dicha acción, sin importar que quienes lo hagan, hayan votado, o no, en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieran votado en favor de su aprobación, pues no debe pasar inadvertido que el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional, pues como lo señala la exposición de motivos correspondiente "... el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el procurador general de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis". (Tesis: P./J. 20/2001. Acción de inconstitucionalidad 9/2001. Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco. 8 de marzo de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Marzo de 2001. Tomo XIII. p. 448.

principio de las mayorías⁵²⁵; es decir que la acción de inconstitucionalidad al mismo tiempo que protege a las minorías parlamentarias, protege a la propia Constitución, según señala Joaquín Brage Camazano⁵²⁶.

Pudiera pensarse que el porcentaje exigido por la norma fundamental para interponer la acción (treinta y tres por ciento) es alto, sin embargo, consideramos que se debe ser muy cauto en caso de modificarlo a la baja, puesto que un porcentaje menor podría llevar al inmovilismo legislativo que no es ni deseable ni funcional en términos de viabilidad democrática.

• **Procurador General de la República.**

El Procurador General de la República tiene una participación privilegiada en las acciones de inconstitucionalidad merced a su pretendida actuación en interés de la Constitución, de esa suerte, puede actuar como actor de la controversia, pudiendo impugnar cualquier norma general proveniente de cualquier ordenamiento jurídico, sea federal o local, es decir que tiene la legitimación más amplia existente para la activación del presente instrumento⁵²⁷.

⁵²⁵ Cfr. Cossío Díaz... “Artículo 105...” Op. cit. p. 991.

⁵²⁶ Cfr. Brage Camazano, Joaquín. *La acción de inconstitucionalidad*. Primera edición. Primera reimpresión. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2000. pp. 112-113.

⁵²⁷ Al respecto, es citable el siguiente criterio de jurisprudencia:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República

Con independencia de lo anterior, el Procurador General de la República en todo caso está facultado para formular pedimento respecto a la litis de la acción⁵²⁸.

- **Partidos políticos.**

La acción de inconstitucionalidad, permite que las normas electorales también se judicialicen, por lo que se otorga legitimación activa a los partidos políticos para que impugnen leyes de tal naturaleza; de esa suerte, los partidos con registro ante el Instituto Federal Electoral pueden impugnar tanto la normatividad federal como la local, y los partidos con registro estatal, sólo pueden accionar respecto del entramado legislativo estatal respectivo.

Con ello, según afirma Guillermo Ortiz, la vieja tesis conforme a la cual le estaba vedado a la Suprema Corte entender de asuntos

para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna. (Tesis: P./J. 98/2001. Acción de inconstitucionalidad 14/2001. Procurador General de la República. 7 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rolando Javier García Martínez.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Septiembre de 2001. Tomo XIV. p. 823.

⁵²⁸ Así se deduce del artículo 66 de la ley reglamentaria, que dice:

Artículo 66.- Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

electorales, ha sido superada por las necesidades de una nación que finalmente ha comenzado a abrirse paso en el camino hacia la constitución de una verdadera vida democrática y que, por ende, ha quedado y debe quedar para siempre en el olvido⁵²⁹.

- **Organismos protectores de derechos humanos.**

Como se vio en el capítulo anterior, el otorgarle legitimación activa a los organismos estatales protectores de derechos humanos, coadyuva a una mayor judicialización constitucional de los actos públicos, lo que, a la larga, redundará en una mejor democracia.

Del análisis de los entes legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad, puede deducirse, como lo hace Juventino Castro, que se trata de un instrumento de control cuya naturaleza es eminentemente política, puesto que tal es la característica primordial de los entes legitimados para intentarlo⁵³⁰.

- **Objeto de tutela.**

Es claro que el objeto de tutela de la acción de inconstitucionalidad es la regularidad constitucional de las normas

⁵²⁹ Cfr. Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. “El control de la constitucionalidad de leyes electorales” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo II. p. 1199.

⁵³⁰ Cfr. Castro... *El artículo...* Op. cit. p. 122.

generales ordinarias⁵³¹, o como señalan Fix y Valencia, la certeza de todo el orden jurídico fundamental⁵³²; al respecto Arteaga Nava estima que ello se refiere a la regularidad constitucional en sí misma, es decir que mediante dicho mecanismo no es posible impugnar violaciones a las normas que regulan el proceso legislativo⁵³³.

Así mismo, Arteaga Nava nos señala que no son susceptibles de impugnarse mediante acción de inconstitucionalidad los actos de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por no tener ésta

⁵³¹ Respecto a la que debe entenderse por norma general, la Suprema Corte de Justicia, ha señalado lo siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter. (Tesis P./J. 22/99. Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Abril de 1999. Tomo IX. p. 257.

⁵³² Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*... Op. cit. p. 859.

⁵³³ Cfr. Arteaga Nava... *Tratado*... Op. cit. p. 337.

facultades legislativas, ni los actos de naturaleza legislativa de los ayuntamientos, por no ser leyes en el sentido formal⁵³⁴.

– Conceptos de invalidez.

En términos de la fracción V del artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda a virtud de la cual se ejercita una acción de inconstitucionalidad debe contener los conceptos de invalidez, que cumplen con la misma función que vimos al analizar la controversia constitucional⁵³⁵.

– Suplencia de la queja.

En lo que hace a la suplencia de la queja, la Corte debe corregir de oficio los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y, además, suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez

⁵³⁴ Cfr. Ibid. p. 337.

⁵³⁵ En cuanto a los conceptos de invalidez, la Corte ha establecido lo siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CONTRAVENCIÓN DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la lectura integral de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se desprende que exija como requisito esencial e imprescindible para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general que se impugne, que la expresión de los conceptos de invalidez se haga como un verdadero silogismo. Ello es así porque, conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio será suficiente con que en el escrito de demanda respectivo se exprese con claridad la contravención de la norma combatida con cualquier precepto de la Constitución Federal, sin perjuicio de que hecho el análisis de los conceptos de invalidez expuestos, éstos deban desestimarse. (Tesis P./J. 93/2000. Acción de inconstitucionalidad 8/2000. Partido Político Nacional Alianza Social. 4 de julio de 2000. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Septiembre de 2000. Tomo XII. p. 399.

planteados en la demanda, por lo que la sentencia de inconstitucionalidad se podrá fundar en la violación de cualquier precepto de la ley suprema, haya sido o no invocado en el escrito inicial; lo anterior no opera respecto de la impugnación de leyes electorales, ya que existe una disposición restrictiva que obliga a la Suprema Corte de Justicia a referirse únicamente a la violación de los preceptos constitucionales expresamente señalados en el escrito inicial⁵³⁶.

– Sentencia.

Los requisitos para la sentencia en la acción de inconstitucionalidad, son los mismos que para la que se emite en la controversia constitucional⁵³⁷.

– Efectos de la sentencia.

Finalmente, debemos decir que en las acciones de inconstitucionalidad, el único requisito necesario para declarar la invalidez, con efectos generales, de la ley o tratado impugnado, es que

⁵³⁶ Ello se desprende del artículo 71 de la ley de la materia que dice lo siguiente:

Artículo 71.- Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

⁵³⁷ Ello se deduce del artículo 73 de la ley de la materia, que señala lo siguiente:

Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

la resolución cuente con el voto favorable de, al menos, ocho Ministros⁵³⁸.

– Jurisprudencia.

Como puede verse, la acción de inconstitucionalidad importa un instrumento de control en el que, según tesis de Cossío Díaz, la democracia puramente representativa cede ante la democracia constitucional, como una forma más compleja e institucionalizada, en la que las mayorías legislativas pueden tomar decisiones a partir de sus posibilidades numéricas, pero sin perder de vista lo dispuesto por la Constitución, ya que si las minorías estiman que la posición mayoritaria es contraria a la norma suprema, pueden ejercer la acción respectiva ante la Corte, quien determinará si tal contravención ocurrió o no⁵³⁹.

En conclusión, podemos decir este medio de verificación constitucional representa un severo control jurisdiccional de la política, pues, las minorías parlamentarias o los partidos políticos pueden impugnar normas generales aprobadas por las mayorías y hacer posible que, mediante interpretación constitucional se rechacen los contenidos normativos ya aprobados mayoritariamente, confirmando

⁵³⁸ Así lo dispone el artículo 72 de la ley reglamentaria en los siguientes términos:

Artículo 72.- Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

⁵³⁹ Cfr. Cossío Díaz... “Artículo 105...” Op. cit. p. 992.

así la Suprema Corte de Justicia su enorme responsabilidad frente a la soberanía popular que le otorga esas atribuciones.

4.4.- Facultad de investigación de hechos que constituyan graves violaciones a las garantías individuales⁵⁴⁰.

Finalmente, en lo que a este capítulo se refiere, nos haremos cargo de uno de los instrumentos de control constitucional a cargo de la Corte con menor incidencia estadística, pero con mayor impacto político, nos referimos a la facultad que tiene para investigar violaciones graves a las garantías individuales⁵⁴¹, que al decir de Fix y Valencia, es una creación original del Poder Constituyente de 1917, en tanto que sus antecedentes son bastante imprecisos⁵⁴².

La facultad de investigación contemplada por el artículo 97 constitucional, no cuenta con una ley reglamentaria que norme su procedimiento, ante ello, el Pleno de la Corte, haciendo uso de su

⁵⁴⁰ Mientras se elaboraba el presente trabajo, se está procesando una reforma constitucional que tocaría sensiblemente la figura que nos ocupa, misma que se pretende, por parte del Poder Revisor de la Constitución, que pase a la esfera de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁵⁴¹ El fundamento constitucional de la facultad investigatoria, se encuentra en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución, que señala lo siguiente:

Artículo 97.- [...]

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

[...].

⁵⁴² Cfr. Fix-Zamudio... y Valencia Carmona... *Derecho Constitucional*... Op. cit. p. 865.

facultad emitir acuerdos generales⁵⁴³, emitió el acuerdo plenario 16/2007⁵⁴⁴ en el cual reglamenta el ejercicio de la facultad en comento.

– Concepto.

Como ya se vio, la Suprema Corte de Justicia tiene la facultad de investigar hechos que puedan constituir violaciones graves a las garantías individuales, facultad que, según Jorge Carpizo, es carácter judicial, porque la realiza el máximo tribunal, pero no es de índole jurisdiccional, porque sólo es una actividad investigatoria de la Corte⁵⁴⁵, que forma un expediente de *documentación*⁵⁴⁶; de ahí que,

⁵⁴³ La facultad de la Corte para emitir acuerdos generales se encuentra en los artículos 94, párrafo séptimo, y 11, fracción XXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dicen:

Artículo 94.- [...]

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

[...].

Artículo 11.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

XXI. Dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia, y

[...].

⁵⁴⁴ Aprobado por unanimidad de once votos el 20 de agosto de 2007.

⁵⁴⁵ Cfr. Carpizo, Jorge. “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo II. p. 1272.

⁵⁴⁶ Al respecto, el Tribunal Pleno ha establecido el siguiente criterio:

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EN SU EJERCICIO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO ACTÚA CON EL OBJETO DE RECABAR ELEMENTOS DE UN DELITO NI, MENOS AÚN, INVESTIDA DE LAS POTESTADES PROPIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO. Del análisis de las reformas realizadas al artículo 97 constitucional, en cuanto a las diversas facultades de investigación que establecía su texto original, se advierte que éstas se han acotado al otorgarse, en forma específica, a otras autoridades las atribuciones y responsabilidades constitucionales que alguna vez se confirieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto destaca que en el texto original del párrafo tercero de ese precepto constitucional se facultó a este Alto Tribunal para averiguar algún

en palabras de Arteaga Nava, debe ejercerse excepcionalmente, pues de otra manera se desvirtuaría su función jurisdiccional, además de que su práctica está limitada a los asuntos que refiere el artículo 97 constitucional, esto es, la violación de garantías⁵⁴⁷.

La razón de ser de esta figura tan *sui generis*, según Carpizo, se encuentra en el hecho de que existen situaciones de tal gravedad en que es necesario que un órgano con el prestigio de la Suprema Corte, realice una investigación, que no sólo sea imparcial, sino que sirva como precedente en todo el país⁵⁴⁸.

delito castigado por la ley federal; sin embargo, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se modificó dicho párrafo para subdividirlo en dos, señalando en uno, la facultad para investigar algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual y, en otro, la atribución para averiguar violaciones del voto público en los casos en que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. En ese tenor, mediante esta reforma constitucional se eliminó de manera absoluta la atribución de la Suprema Corte para investigar delitos federales, por corresponder su investigación y persecución al Ministerio Público Federal, conforme a lo previsto en el artículo 21 constitucional. Por tanto, atendiendo a los antecedentes de la atribución establecida actualmente en el párrafo segundo del artículo 97 de la propia Constitución, debe concluirse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al realizar las investigaciones conducentes carece de atribuciones para indagar sobre hechos que puedan constituir delitos federales y, menos aún, para ejercer las facultades que constitucional o legalmente se han otorgado al ministerio público, lo que permite concluir que la averiguación de hechos que puedan constituir una grave violación de garantías individuales constituye un medio formalmente judicial y materialmente administrativo de control constitucional cuya naturaleza es ajena a cualquier investigación de carácter penal. (Tesis P. XXXIV/2008. Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Mayoría de siete votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Marzo de 2008. Tomo XXVII. p. 5.

⁵⁴⁷ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. pp. 852 y 855.

⁵⁴⁸ Cfr. Carpizo... "La función de investigación..." Op. cit. p. 1272.

– Legitimación activa.

La investigación puede ser solicitada por el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras de la Unión, el Gobernador de alguna entidad federativa; o bien la Suprema Corte *motu proprio* puede iniciarla.

Arteaga Nava considera que ésta enunciación es limitativa por lo que no puede modificarse por alguna disposición legal o por criterio jurisprudencial⁵⁴⁹.

En el caso de cualquier otra entidad que estuviere interesada en que la Corte practicara alguna investigación, debe acudir ante ésta en vía de *amicus curiæ*, para que el máximo tribunal decida si por sí misma ejerce la facultad investigatoria, al respecto Carpizo afirma que incluso los particulares pueden solicitar al máximo tribunal una investigación en términos del derecho de petición consignado en el artículo 8° constitucional⁵⁵⁰, aunque tal solicitud sólo merecerá ser examinada por el Tribunal Pleno para que discrecionalmente decida si investiga o no⁵⁵¹.

⁵⁴⁹ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 857.

⁵⁵⁰ El artículo en cuestión dice lo siguiente:

Artículo 8°.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

⁵⁵¹ Cfr. Carpizo... “La función de investigación...” Op. cit. p. 1273.

– Objeto de tutela.

La facultad investigadora queda circunscrita en exclusivo a violaciones sobre las garantías individuales, debiéndose señalar que sólo puede investigarse el hecho o hechos que el Pleno de la Corte determine⁵⁵², de ahí que se dable concluir que las llamadas garantías sociales quedan excluidas de ser objeto de tutela.

Al respecto, Arteaga Nava señala que el objeto de tutela son tanto los hechos que violan derechos individuales como la garantía de éstos⁵⁵³, y Carpizo expone que la violación a las garantías individuales, tiene un sentido diverso al del juicio de amparo, porque éste último no procede contra violaciones consumadas de modo irreparable⁵⁵⁴, en tanto que la investigación que nos ocupa opera precisamente cuando las infracciones ya no son reparables, con lo cual los dos instrumentos se complementan en su finalidad de proteger los derechos fundamentales⁵⁵⁵.

⁵⁵² Ello se desprende de la regla 5, párrafo primero, del acuerdo plenario 16/2007, que dice:

Regla 5. Toda investigación se limitará exclusivamente a los hechos consumados determinados por el Pleno en la resolución en la que se acuerde el ejercicio de la facultad de investigación.

[...].

⁵⁵³ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 856.

⁵⁵⁴ Ello se desprende del artículo 73, fracción IX, de la Ley de Amparo, que dice:

Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

[...].

IX. Contra actos consumados de un modo irreparable;

[...].

⁵⁵⁵ Cfr. Carpizo... “La función de investigación...” Op. cit. p. 1274.

La violación de garantías debe ser grave, sin que exista una definición precisa de lo que debe entenderse por tal concepto⁵⁵⁶, sino que ello debe determinarse que fácticamente, y caso por caso, según la naturaleza y peculiaridades de cada situación analizada.

– Procedimiento.

Aceptado el ejercicio de la facultad de investigación, el Pleno designará una comisión encargada de realizarla⁵⁵⁷, y ello debe ocurrir

⁵⁵⁶ Al respecto se ha señalado el siguiente criterio:

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA SUPUESTA GRAVEDAD DE LA VIOLACIÓN DEBE TENERSE COMO PRESUPUESTO PARA SU PROCEDENCIA. Si bien es cierto que anteriores criterios permitieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación intervenir en asuntos sumamente relevantes en ejercicio de la facultad de investigación prevista en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que actualmente han dejado de ser útiles para atender los llamados de la sociedad de que, como Tribunal Constitucional, este órgano no se limite a investigar hechos y a descubrir responsables, sino que en ejercicio de dicho mecanismo no jurisdiccional, defina y dé contenido a derechos humanos fundamentales, a fin de coadyuvar con las restantes instituciones encargadas de la tutela de tales derechos. Por tanto, este Tribunal en Pleno considera que la gravedad de la violación debe tenerse como presupuesto de la procedencia de la investigación, pues con ello se medirá la trascendencia social de la violación, sea que recaiga sobre una o varias personas -cuando afecte la forma de vida de una comunidad- lo que permitirá establecer criterios y líneas de interpretación sobre temas fundamentales en el ámbito de los derechos humanos, así como directrices a las autoridades respecto de la forma de actuar para respetar esos derechos, con base en las investigaciones que previamente puedan haber efectuado las autoridades correspondientes; lo que no podría lograrse si siguieran exigiéndose condiciones tan rígidas como la existencia de un desorden generalizado como presupuesto para el ejercicio de la facultad. Esto es, para determinar la procedencia de la facultad de investigación, debe tomarse en cuenta si presumiblemente existió o no una violación de garantías -definiendo y dando contenido a las mismas en su caso-, y en el supuesto de que así sea, si ésta puede o no considerarse grave, en atención al impacto que tales hechos pudiesen haber tenido en la forma de vida de la comunidad. (Tesis P. XLVII/2007. Investigación (artículo 97 constitucional) 1/2007. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 21 de junio de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Diciembre de 2007. Tomo XXVI. p. 18.

⁵⁵⁷ La figura de la comisión investigadora y los comisionados, se encuentran previstos en la regla 2, puntos 2.2 y 2.2, del acuerdo plenario 16/2007 que dicen:

Regla 2. Para efectos de este Acuerdo General, se entenderá:

2.1. Comisionado: la persona designada por el Pleno para realizar una investigación.

2.2. Comisión investigadora: el órgano integrado por dos o más Comisionados, designados por el Pleno para realizar una investigación.

en plazo de seis meses que pueden ser ampliados por el propio Tribunal Pleno⁵⁵⁸.

La comisión en cuestión, puede estar integrada alguno de los miembros de la Corte por algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito; o por uno o varios comisionados especiales, esto en virtud de que la redacción del precepto constitucional que le da vida a la facultad de investigación es tan amplia, que el nombramiento puede recaer en cualquier persona que se considere idónea para llevarla a cabo, según tesis de Carpizo⁵⁵⁹.

La comisión debe presentar un protocolo al Tribunal Pleno, que tiene la facultad de modificarlo, y que durante la investigación puede ser ampliado⁵⁶⁰.

Concluida la investigación, la comisión respectiva debe rendir un informe preliminar⁵⁶¹ al Presidente de la Suprema Corte, para el efecto

⁵⁵⁸ Así se contempla en la regla 5, párrafo segundo, del acuerdo plenario 16/2007, en los siguientes términos: Regla 5. [...]Las investigaciones podrán durar hasta seis meses correspondiendo al Pleno decidir si amplía dicho plazo, cuando la investigación así lo requiera.

⁵⁵⁹ Cfr. Carpizo... “La función de investigación...” Op. cit. p. 1273.

⁵⁶⁰ Ello se deduce de las reglas 2, punto 2.5 y 11 del acuerdo plenario 16/2007, que dicen:

Regla 2. Para efectos de este Acuerdo General, se entenderá por:

[...]

2.5. Protocolo: el programa de trabajo que regirá las actividades que desarrolle la Comisión Investigadora.

[...].

Regla 11. Dentro de los quince días siguientes a la designación de la Comisión Investigadora, ésta deberá elaborar el protocolo de investigación, y lo hará del conocimiento del Pleno, el cual podrá modificarlo en cualquier momento.

La Comisión Investigadora podrá ampliar el protocolo si durante el desarrollo de la investigación advierte la conveniencia de realizar actividades no comprendidas en él, sin perjuicio de comunicarlo de inmediato al Pleno.

⁵⁶¹ Ello se deduce de las reglas 19, párrafos primero y segundo, y 20 del acuerdo plenario 16/2007, que dicen:

de que lo turne al Ministro al que corresponda formular el dictamen respectivo⁵⁶², mismo que deberá pronunciarse respecto de la existencia de la violación rave de garantías individuales, y en su caso las autoridades involucradas en tal violación⁵⁶³.

El documento elaborado por el Ministro dictaminador, se somete a consideración del Tribunal Pleno para su análisis y discusión, y en caso de ser aprobado, el Presidente de la Corte, debe remitirlo a las autoridades competentes⁵⁶⁴, en el entendido, afirma Carpizo, de que no estamos ante una sentencia en el sentido procesal de la expresión, dado que actúa en un procedimiento y en un proceso⁵⁶⁵.

Regla 19. Concluida la investigación, la Comisión formulará un informe preliminar en el que se relacionarán los hechos y las constancias que obren en el expediente, así como todos los demás elementos de convicción recabados, con el objeto de que el ministro que formule el dictamen lo considere y el Pleno determine en forma definitiva si los hechos investigados constituyen o no violaciones graves de garantías individuales. Las conclusiones del informe, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación e instrumentos que obren en el propio expediente.

[...]

Regla 20. El informe preliminar de la Comisión investigadora contendrá los siguientes elementos:

20.1. Descripción de los hechos presumiblemente constitutivos de violaciones graves de las garantías individuales, así como de los que no tengan esa calidad:

20.2. Relación de los elementos de convicción que permitan presumir, en su caso, la realización de hechos constitutivos de violaciones graves de las garantías individuales, así como el cargo y nombre de las personas relacionadas con ellos;

20.3. Observaciones y análisis de las constancias y demás elementos que soporten las conclusiones; y

20.4. Conclusiones.

⁵⁶² Regla 22. El referido informe será presentado ante el Presidente de la Suprema Corte, quien lo remitirá al Ministro que por riguroso turno corresponda, atendiendo al orden establecido previamente por el Pleno, a fin de que presente ante éste el dictamen respectivo.

Cuando en la Comisión investigadora haya participado uno o más ministros, no será necesario el turno a que se refiere el párrafo anterior y corresponderá a él o a ellos la formulación del dictamen.

⁵⁶³ Regla 24. El dictamen deberá pronunciarse sobre la suficiencia de la investigación; determinar si existieron violaciones graves a las garantías individuales; señalar a las autoridades involucradas en dichas violaciones; y determinar los órganos y autoridades competentes para actuar en el caso, así como los demás elementos que el Ministro o Ministros dictaminadores consideren necesarios.

⁵⁶⁴ Eso se deduce de la regla 25 del acuerdo plenario 16/2007, que dice:

Regla 25. El dictamen se someterá a la consideración del Pleno y una vez aprobado, el Presidente los remitirá a las autoridades que solicitaron la investigación y en su caso, a las autoridades competentes.

⁵⁶⁵ Cfr. Carpizo... “La función de investigación...” Op. cit. p. 1272.

– Efectos de la resolución.

Como ya se ha dicho, el informe es una mera opinión autorizada que carece de obligatoriedad y vinculación, pero que por derivar de una decisión de la Suprema Corte adquiere una autoridad política y moral superior. Debemos agregar que dicho informe no puede coartar el criterio y las decisiones que con fundamento en él tomará el destinatario, así como que no es determinante de responsabilidad, pero tampoco debe inhibirlo a que actúa con apego a sus facultades en relación con los hechos investigados⁵⁶⁶.

Al respecto, Elisur Arteaga determina que la facultad conferida por el artículo 97 Constitucional a la Suprema Corte carece de un

⁵⁶⁶ Al respecto, la Corte ha sentado el siguiente criterio:

VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL. LAS DECISIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN USO DE SU FACULTAD DE INVESTIGACIÓN, NO IMPIDEN A LAS AUTORIDADES EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LES CORRESPONDAN, SEAN ÉSTAS POLÍTICAS, PENALES O ADMINISTRATIVAS. La facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales que consagra el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reviste autonomía e independencia respecto a diversos procesos o procedimientos que puedan corresponder a otras autoridades en el ejercicio de sus facultades, de suerte tal que las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad de investigación, la suficiencia de la misma y la existencia o no de violaciones graves de garantías individuales se encuentran acotadas al ámbito de la competencia que el artículo constitucional citado le atribuye y que tiene como único propósito conocer la verdad material de lo sucedido y determinar si existieron o no graves violaciones de garantías individuales, sin que con motivo de dicha investigación pueda imponer sanciones, determinar responsabilidades de cualquier índole, o exonerar individuos. Por consiguiente, las decisiones de la Suprema Corte no pueden ser entendidas como un obstáculo o impedimento para que las autoridades competentes en las materias correspondientes actúen en ejercicio de las facultades que les hayan sido conferidas constitucional o legalmente, sean éstas de naturaleza política, administrativa o penal, locales o federales, verbigracia, los Congresos mediante la instauración de juicios políticos, los Ministerios Públicos en la investigación y persecución de los delitos correspondientes, o las autoridades judiciales en el seguimiento de los procesos respectivos. (Tesis P. XXXVIII/2008. Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario:

efecto determinado pero existe a fin de poner en evidencia una violación grave de garantías e indirectamente busca detenerla y alcanzar el castigo de sus autores. Esta facultad se basa exclusivamente en la autoridad moral de la Suprema Corte de Justicia, puesto que su intervención carece de efectos vinculativos para las demás autoridades. Se trata de una facultad formalmente judicial, pero materialmente administrativa, puesto que no implica una actividad jurisdiccional⁵⁶⁷.

Por su parte, Tena Ramírez le confiere un efecto práctico, al afirmar que la investigación se traduce en la única forma de protesta que la Constitución se concede frente a los poderes que abusan de su fuerza⁵⁶⁸.

Como puede apreciarse de lo apuntado en el presente capítulo, el diseño de control constitucional con que cuenta la Suprema Corte de Justicia, en su calidad de tribunal constitucional, es bastante bueno, y podría decirse que funcional; empero ello no implica que no sea perfectible, tanto en los instrumentos ya existentes, como en la implementación de algunas otras herramientas que pueden coadyuvar a su fortalecimiento. Cuestiones éstas a las que haremos referencia en el siguiente capítulo.

Luis Fernando Angulo Jacobo.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Abril de 2008. Tomo XXVII. p. 7.

⁵⁶⁷ Cfr. Arteaga Nava... *Derecho Constitucional*. Op. cit. p. 852.

⁵⁶⁸ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Vigésima edición. México. Editorial Porrúa. 1984. p. 557.

5.- Agenda pendiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sumario.

**5.1.- Facultad de iniciativa en el procedimiento legislativo.-
5.2.- Revisión de reformas constitucionales.- 5.3.- Revisión
previa de instrumentos internacionales.- 5.4.- Control de
convencionalidad.- 5.5.- Nuevo esquema del juicio de
amparo.**

Como señalamos en el capítulo anterior, el diseño instrumental de la Suprema Corte de Justicia, es aceptable pero perfectible; es decir que hay aún tareas pendientes para construir nuestro tribunal constitucional; en tal virtud, en el presente capítulo haremos algunas reflexiones respecto a lo que, desde nuestra óptica, constituyen los temas en que aún debe trabajarse para que el máximo tribunal se consolide como tal de cara a ser el fiel de la balanza de nuestra aún inacabada transición.

En efecto, nuestra sociedad está en un proceso de cambio acelerado, que impone la reconsideración de sus fundamentos éticos, lo que necesariamente lleva a plantar cambios profundos en la reglamentación jurídica, dado que el derecho, como instrumento social que es, debe responder a la totalidad de las expectativas de la sociedad, según la idea de Valentín Petev⁵⁶⁹.

⁵⁶⁹ Cfr. Petev, Valentin. *Metodología y ciencia jurídica en el umbral del siglo XXI*. Primera edición. Segunda reimpresión. Bogotá. 2001. Universidad Externado de Colombia. p. 19.

Por ello, nos haremos cargo, como ya señalamos, de algunos temas que pueden ayudar a que la Corte sea, no sólo un mejor tribunal constitucional, sino un mejor instrumento democrático, ya que en términos del artículo 40 constitucional, es una decisión de la soberanía popular el que seamos un Estado democrático⁵⁷⁰.

Debe aclararse que no todas las tareas pendientes son del ámbito de la Corte, puesto que algunas de ellas requieren de modificaciones legislativas, por tal motivo habremos de precisar los temas que le competen al propio máximo tribunal, y los que deben operarse por el Poder Legislativo.

5.1.- Facultad de iniciativa en el procedimiento legislativo.

La posibilidad de que la Corte tuviera facultad de iniciativa en el procedimiento legislativo, no sería una novedad, puesto que durante el tiempo en que se intentó un ensayo de centralismo en nuestro país, el máximo tribunal contaba con dicha atribución⁵⁷¹, que desapareció con el

⁵⁷⁰ El precepto en cuestión señala lo siguiente:

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁵⁷¹ Así se desprende del artículo 12, fracción XIII, de la Quinta Ley Constitucional de 1836, que dice lo siguiente:

12. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

[...]

XIII. Iniciar leyes relativas a la administración de justicia, según lo prevenido en la tercera ley constitucional, preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la Nación.

[...].

Al respecto, vid. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1998*. Vigésimo primera edición. México. Editorial Porrúa. 1998. p. 233.

tiempo en aras de mantener alejada a la cabeza del Poder Judicial, y a todo él, de la arena política que el trabajo legislativo implica.

Sin embargo, según hemos analizado a lo largo de este trabajo, los tiempos han cambiado, al grado que hoy la Corte no sólo no está alejada de la política, sino que es el árbitro de la política, de ahí que pareciera haber llegado el momento de que el Poder Revisor de la Constitución le restablezca al máximo tribunal tal facultad, si bien acotada a su función sustantiva de administración de justicia y de órgano de control constitucional, por lo que debe circunscribirse a los instrumentos procesales de trabajo que utiliza⁵⁷², con la finalidad de que el Poder Judicial, coadyuve en darse los mejores instrumentos de trabajo posibles aprovechando la vasta experiencia que el día a día le da.

Con ello, opina Ignacio Burgoa, se le situaría en un plano de igualdad con los otros dos poderes, que sí tienen la posibilidad de iniciar leyes, además de que tiene un mejor conocimiento para proponer las medidas legislativas que estime pertinentes para perfeccionar la importante función pública y social de administrar justicia⁵⁷³, ello en razón de que, complementa Manuel Cifuentes, quienes juzgan y administran justicia, son profesionales en esa

⁵⁷² Al momento, la Ley de Amparo, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁵⁷³ Cfr. Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. Décima segunda edición. México. Editorial Porrúa. 1999. pp. 845-846.

materia, por lo que no puede ponerse en duda su idoneidad técnica para formular proyectos de ley al respecto⁵⁷⁴.

Y sin que pueda pensarse, como lo señala Elisur Arteaga, que siendo la Suprema Corte la que en última instancia juzga la ley, tendría un juicio figurado al respecto de haberla iniciado⁵⁷⁵, toda vez que por una parte al interior del Poder Judicial es práctica cotidiana la revisión del trabajo de los órganos que lo integran⁵⁷⁶, sin que haya presuposiciones en ningún sentido al respecto, y por otra, como señala Juventino Castro, el que la Suprema Corte propusiera una ley, no significaría su aprobación en sus términos, por el Congreso de la Unión, que incluso podría desecharla⁵⁷⁷, y desde luego estaría en aptitud de hacer todas las modificaciones y enmiendas que considerara pertinentes a la hipotética iniciativa judicial; siendo el producto final surgido del trabajo del Poder Legislativo, la ley positiva, lo que se estaría sujetando a control.

Una reforma que se operara en tal sentido, más allá de propiciar un mejor equilibrio entre los poderes, incrementaría el diálogo entre los mismos, lo que necesariamente conlleva el mejoramiento de las

⁵⁷⁴ Cfr. Cifuentes Vargas, Manuel. *Derecho a iniciar leyes y decretos: Deuda pendiente con el Poder Judicial Federal*. SNE. México. Editora Laguna. 2004. pp. 202-203.

⁵⁷⁵ Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Segunda edición. México. Oxford University Press. 1999. p. 184.

⁵⁷⁶ En una fórmula muy simplista diríamos que el trabajo de un Juez de Distrito en un proceso federal, es revisado por un Tribunal Unitario de Circuito en apelación, el de éste por un Tribunal Colegiado de Circuito en amparo directo, cuyo resultado a su vez es verificado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en amparo directo en revisión.

⁵⁷⁷ Cfr. Castro, Juventino V. *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1999. p. 116.

condiciones jurídicas y políticas para el fortalecimiento de la normalidad democrática, puesto que implica la madurez no sólo de las instituciones del Estado, sino de las personas que las integran, lo que impacta en una mejor vida institucional, y por ende en un mejor desarrollo de la democracia.

5.2.- Revisión de reformas constitucionales.

Como ya hemos visto a lo largo del presente trabajo, la Constitución en tanto que norma jurídica, no es ajena, no puede serlo, a la ductilidad del derecho, puesto que de otra manera se desfasaría y perdería contacto con la realidad del pueblo que le da origen y sustento, transformándose así en un instrumento eminentemente antidemocrático.

En tal virtud es que las normas fundamentales contemplan la forma y los mecanismos en que pueden modificarse⁵⁷⁸ a través de lo que la doctrina denomina *Poder Revisor de la Constitución*, mismo que evidentemente representa a la soberanía popular, pero que por eso mismo no puede actuar ilimitadamente, pues de lo contrario, según

⁵⁷⁸ En el caso del ordenamiento jurídico mexicano, ello se encuentra previsto en el artículo 135 constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

señala Javier Patiño, al modificar a la Constitución podría salirse de los límites trazados por la propia norma suprema, con lo cual se estaría sustituyendo en el Poder Constituyente Originario, por lo que se le debe conferir una naturaleza proyectista y no determinativa⁵⁷⁹, o como lo señala Jorge Reinaldo Vanossi, más que la de un poder, la de una competencia excepcional para modificar las competencias ordinarias del Estado⁵⁸⁰.

Por otra parte, Petev nos dice que el discurso jurídico actual debe tomar en cuenta todo el sistema de organización política y jurídica de la sociedad⁵⁸¹, y si la constitución es un instrumento jurídico que recoge las decisiones políticas de una sociedad soberana, es claro que la construcción de la regularidad constitucional, vía interpretación, no puede dejar de lado la contrastación entre los contenidos de la norma fundamental, a efecto de darle coherencia a todo el sistema normativo constitucional, para así poder cohesionar el sistema subordinado a aquél; consecuentemente, como señala Norberto Bobbio, en caso de presentarse una contradicción entre dos normas constitucionales (es decir del sistema constitucional), es necesario analizar su contenido para juzgar la contradicción existente,

⁵⁷⁹ Cfr. Patiño Camarena, Javier. *¿Qué cosa es el Poder Constitucional Reformador?*, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 5. Sistema representativo y democracia semidirecta*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México. 2002. Pp. 689-690.

⁵⁸⁰ Cfr. Vanossi, Jorge Reinaldo A. *Estudios de teoría constitucional*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2002. p. 242.

⁵⁸¹ Cfr. Cfr. Petev... *Metodología y ciencia...* Op. Cit. p. 20.

en vez de sólo referirse a la autoridad que las ha emitido⁵⁸², puesto que tal extremo nos lleva al callejón sin salida en el que ambas normas son válidas no existiendo manera de resolver la antinomia.

Así, es válido plantearse el que una reforma constitucional pueda ser inconstitucional tanto porque no se respete el procedimiento que en ella se establece para reformarse, como porque su contenido impacte otras disposiciones de la propia ley fundamental.

Vimos ya, en el tercer capítulo de este trabajo, que la Suprema Corte se ha convertido en un tribunal constitucional, cuya función primordial de un tribunal constitucional es la defensa de la ley suprema, y los efectos de sus resoluciones lo colocan en una posición jerárquicamente superior a los tres poderes tradicionales, ya que su fuerza es la fuerza misma de la constitución, en tal virtud, puede estimarse que, en un estado federal, el tribunal constitucional no es un órgano de la federación, sino de la unidad del estado federal, en tanto que el control de la constitucionalidad, junto con las reformas a la constitución y quizá la suspensión de garantías, son funciones que no son federales ni locales, sino que se adscriben al orden constitucional.

En tal virtud, puede decirse, como lo hace Carla Huerta, que la Corte se ha convertido en un órgano del orden constitucional, es decir que no opera como órgano federal, sino que por virtud de la

⁵⁸² Cfr. Bobbio, Norberto. *Teoría general del derecho*. Primera edición. Quinta reimpresión. Madrid. Editorial Debate. 1998. p. 191.

competencia constitucional que ejerce, se coloca por encima de los demás órganos, pudiendo así vigilar que todos los actos de los entes estatales sean acordes con la Constitución⁵⁸³.

Ahora bien, merced a su muy *sui generis* entramado normativo, nuestro máximo tribunal lo mismo actúa como tribunal supremo⁵⁸⁴, situación en la que puede estimársele como un órgano del orden subordinado de la Federación, que como tribunal constitucional⁵⁸⁵, en cuyo caso se constituye en un ente por encima de los poderes constituidos.

Y es en ésta última faceta en que puede válidamente revisar una reforma constitucional, en virtud de que ésta es emitida por un órgano par suyo, como lo es el Poder Revisor de la Constitución, pudiendo evidentemente analizar que se haya cumplido con el procedimiento que para sus reformas establece la propia norma fundamental, como también el contenido de la reforma en sí, en virtud de que la

⁵⁸³ Cfr. Huerta Ochoa, Carla. “El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 Constitucional” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Número 93. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. www.juridicas.unam.mx. p. 15.

⁵⁸⁴ Entre las competencias que tiene en la primera categoría mencionada, podemos señalar las siguientes: juicios de amparo directo que por su interés y trascendencia lo ameriten, recursos de revisión relativos a cuestiones de legalidad contra sentencias dictadas en amparo indirecto, que por su interés y trascendencia lo ameriten, recursos de reclamación, contradicciones de tesis sustentadas por los tribunales colegiados de circuito, separación y consignación de la autoridad responsable en caso de repetición del acto reclamado o incumplimiento de la sentencia, apelación en contra de sentencias dictadas en procesos federales, que por su interés y trascendencia lo ameriten, conflictos de trabajo de sus propios servidores públicos, juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del sistema Nacional de Coordinación Fiscal y juicios sobre el cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.

⁵⁸⁵ Respecto, de sus competencias como tribunal constitucional, tenemos las siguientes: recursos de revisión, relativos a cuestiones de constitucionalidad, contra sentencias dictadas en amparo indirecto, recursos de revisión contra sentencias dictadas en amparo directo cuando subsista algún problema de constitucionalidad, recursos de queja respecto de juicios de amparo en los que se haya dirimido alguna cuestión de

Constitución es superior a los ordenes normativos federales y locales, y sus contenidos definen los principios constitucionales básicos de nuestro Estado en acatamiento a la soberanía popular, mismos que no pueden ser modificados por el órgano revisor de la ley suprema.

Es decir una reforma que alterara los contenidos materiales sustantivos de la Constitución, estaría violentando los límites establecidos para el ejercicio del poder constituyente derivado, según tesis de Antonio María Hernández⁵⁸⁶, puesto que, como indica Matthias Herdegen, las normas sustantivas de la Constitución, irradian ciertos estándares formales de modificación de la norma suprema⁵⁸⁷.

Por tal motivo, tal reforma puede ser enmendada por el órgano de control constitucional, en nuestro caso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando como tribunal constitucional, que tiene lo que Bobbio llama *el deber de coherencia*, consistente en su obligación de resolver las antinomias normativas para cohesionar todo el sistema jurídico⁵⁸⁸, en beneficio de la unidad del Estado federal y del contenido democrático previsto en la propia ley fundamental, pues

inconstitucionalidad, contradicciones de tesis sustentadas por las salas de la Suprema Corte, controversias constitucionales, y acciones de inconstitucionalidad.

⁵⁸⁶ Cfr. Hernández, Antonio María. “El control de constitucionalidad de una reforma constitucional, en el derecho argentino, análisis del caso Fayt”, en Vega Gómez Juan; y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 4. Instrumentos de tutela y justicia constitucional*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México. 2002. p. 271.

⁵⁸⁷ Cfr. Herdegen, Matthias. “La reforma constitucional: criterios de justiciabilidad”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Edición 2006*. Tomo II. SNE. Montevideo. Konrad Adenauer Stiftung. 2006. p. 133.

⁵⁸⁸ Cfr. Bobbio... *Teoría general...* Op. cit. pp. 216-219.

como dice Herdegen, en tal hipótesis la jurisdicción constitucional se convierte, en términos políticos, en la última esperanza de una minoría derrotada que se considera exponente de un principio básico de la ley fundamental, que una reforma amenaza⁵⁸⁹.

El tema al que nos referimos en este apartado, a diferencia del reseñado en el anterior, tiene la ventaja operativa de que no es necesaria una reforma legal para su implementación, puesto que se puede lograr por vía no normativa, para lo cual basta con la voluntad de la Corte (o más bien de los integrantes del Tribunal Pleno) en el sentido de decidir hacer una interpretación más amplia, garantista y democrática, que permita judicializar los procesos de reforma constitucional.

Cierto es que ya se han logrado avances al respecto, puesto que ya se ha aceptado que, por lo menos en materia de amparo, el proceso de modificación sí es revisable⁵⁹⁰, aunque en lo que hace a la

⁵⁸⁹ Cfr. Herdegen... “La reforma constitucional... Op. cit. p. 134.

⁵⁹⁰ En principio la Corte ha aceptado que al impugnarse una reforma constitucional, no es la Constitución lo que se reclama, sino el procedimiento legislativo reformador, siendo sólo esto lo que será revisable; aunque se requerirá que la litis que se planteé, se refiera a la violación de garantías individuales y no sólo a la afectación de derechos políticos. Lo anterior se estableció en los siguientes criterios:

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo

135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado. (Tesis P. LXII/99. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Tomo X. Septiembre de 1999. 11.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES. La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías. (Tesis P. LXIII/99. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Tomo X. Septiembre de 1999. 13.

Este primer avance, bastante corto por cierto, fue acotado aún más por un posterior criterio que estableció que el interés jurídico para promover el amparo debe derivar de los efectos que produzcan los preceptos reformados en la esfera jurídica del quejoso. La tesis en cuestión dice lo siguiente:

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. CARECE DE INTERÉS JURÍDICO UNA COMUNIDAD INDÍGENA PARA RECLAMAR EN JUICIO DE AMPARO EL PROCESO RELATIVO. El interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de un proceso de reformas a la Constitución Federal, debe derivar directamente de los efectos que produzca en la esfera jurídica del quejoso la vigencia de los nuevos preceptos, al ser éstos los que pueden producirle un menoscabo. En ese sentido, cabe concluir que el juicio de garantías promovido por una comunidad indígena en contra del referido proceso en materia de derechos de los indígenas es improcedente, al no surtirse el presupuesto de afectación a su interés, pues en los artículos constitucionales reformados se prevé una serie de derechos en su favor, como garantías mínimas que deben cumplirse, así como de acciones y obligaciones que deben ser realizadas por la Federación, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, eliminar prácticas discriminatorias, asegurar la vigencia de sus derechos, promover su desarrollo integral y abatir las carencias y rezagos que padecen, lo que lejos de perjudicarlos los beneficia, por lo que el perjuicio relativo no puede derivar de la manera en que el Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos decidió proteger a la población indígena, toda vez que el Constituyente estableció la posibilidad de adicionar o reformar la propia Ley Fundamental a través de las instituciones representativas de la voluntad de la Nación Mexicana, sin dar intervención directa al pueblo, esto es, no se prevé medio de defensa alguno para impugnar el contenido de una modificación constitucional, ya que ello atentaría contra el sistema establecido. Asimismo, la falta de interés jurídico queda evidenciada con el hecho de que ante una hipotética sentencia que otorgara la protección constitucional contra el proceso de reforma constitucional en materia indígena, se ocasionarían perjuicios a la comunidad indígena quejosa en vez de beneficios, ya que no le serían aplicables las normas constitucionales que establecen derechos en su favor, pues en atención al principio de relatividad que rige las sentencias de amparo, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo, sus efectos no podrían ser los de obligar al Órgano Reformador de la Constitución

controversia constitucional expresamente se ha vedado la procedencia de tal medio de control contra el proceso reformativo⁵⁹¹, y en lo tocante a la acción de inconstitucionalidad se ha señalado la imposibilidad de sujetar a control el texto constitucional reformado⁵⁹².

a reponer el proceso de reformas a la propia Carta Magna, porque con ello se darían efectos generales a la ejecutoria, en contravención al principio aludido. (Tesis. 2a. CXLI/2002. Amparo en revisión 123/2002. Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. 4 de octubre de 2002. Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones. Disidentes: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Noviembre de 2002. Tomo XVI. p. 455.

⁵⁹¹ Al respecto la Corte ha señalado que no es procedente la controversia constitucional, en virtud de que el artículo 105, fracción I, de la ley suprema no contempla al Poder Revisor de la Constitución, dentro de los entes que pueden ser parte de dicho medio de control. El criterio en cuestión dice lo siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas constitucionales. (Tesis. P./J. 40/2002. Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatón, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Septiembre de 2002. Tomo XVI. p. 997.

⁵⁹² En ese sentido el Tribunal Pleno sostuvo que a través de la acción de inconstitucionalidad sólo puede plantearse la contradicción de normas generales con la Constitución, entendido por tal las leyes federales o locales y los tratados internacionales; y que si bien es cierto que la ley suprema es un conjunto de normas, también lo es que por su específico contenido no puede estimarse como ley en sentido estricto o conferírsele un ámbito de aplicación o una materia clasificatoria; además de que al crearse dicho mecanismo de control, no se contempló la posibilidad de que la Corte ejerciera control sobre el procedimiento de reforma a la Constitución. Tal criterio, se contiene en las siguientes tesis:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA. A través de la acción de inconstitucionalidad sólo puede plantearse la no conformidad de "normas generales" en sentido estricto, esto es, de leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de

normas generales, como podrían ser los reglamentos u otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción, pues fue el propio Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien, a los tratados internacionales y, de ahí, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento, por lo que como parte también de un poder constituido, el Poder Judicial de la Federación únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional lo establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución. Así, es improcedente que el Alto Tribunal se avoque al conocimiento de una acción de inconstitucionalidad que conforme al texto constitucional no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales, y a partir de ahí otorgue legitimación a entes que no cuentan con ella para ejercer dicha vía en su contra, lo que conllevaría, asimismo, una problemática mayor en cuanto a su sustanciación, pues el artículo 105, fracción II, constitucional, enuncia los entes legitimados para promoverla a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, en otros supuestos, atendiendo a su ámbito material. En consecuencia, en relación con una acción de inconstitucionalidad promovida en esos términos, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el propio artículo 105, fracción II, constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria, toda vez que no es la vía para impugnar una reforma constitucional. (Tesis. P. VIII/2009. Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007. Partidos Políticos Convergencia y Nueva Alianza. 26 de junio de 2008. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Abril de 2009. Tomo XXIX. p. 1097.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE CONSIDERARSE COMO LEY NI CONFERÍRSELE UN ÁMBITO FEDERAL O LOCAL Y, MENOS AÚN, CLASIFICARSE EN UNA MATERIA EN CONCRETO, PARA LA PROCEDENCIA DE DICHA VÍA. Si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, en sentido amplio, un conjunto de normas, también lo es que por su propia definición, como documento político, contiene las bases de un Estado constitucional, al comprender, esencialmente, la forma de gobierno y su organización, el reconocimiento de derechos fundamentales y los medios de control constitucional, así como los principios y valores fundamentales del Estado, por lo que no puede considerarse como ley ni conferírsele un ámbito federal o local y, menos aún, clasificarse en una materia en concreto, según el precepto o preceptos de que se trate, para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad; por consiguiente, aun cuando una reforma constitucional se hubiese denominado "reforma del Estado", "reforma judicial", "reforma indígena", etcétera, la Constitución es un documento que conforma toda la base del Estado mexicano, sin que pueda encuadrarse en una materia en particular. Así, al no tener un ámbito federal o local, ni material, no puede considerarse que sus reformas y adiciones sean objeto de control a través de la acción de inconstitucionalidad y, por ende, que un porcentaje minoritario de los órganos legislativos enunciados en el artículo 105, fracción II, constitucional, los partidos políticos, las minorías parlamentarias, el Procurador General de la República o las comisiones de derechos humanos, tengan legitimación para ejercerla. (Tesis. P. VI/2009. Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007. Partidos Políticos Convergencia y Nueva Alianza. 26 de junio de 2008. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Abril de 2009. Tomo XXIX. p. 1100.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS O RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS. De la evolución histórica de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que la intención del Constituyente Permanente fue establecer un mecanismo de control abstracto, por virtud del cual tanto las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, en principio, como los

Es decir que la postura de la Corte al respecto ha sido de tibia a contradictoria, lo cual en tiempos tan políticamente convulsos como los actuales no deja de ser preocupante, puesto que un acto de voluntarismo político, podría, si se dan las condiciones necesarias, modificar sustancialmente los principios democráticos del Estado Mexicano sin tomar en cuenta el sentir de la soberanía popular, sin que el órgano máximo de control constitucional (entendida la Constitución como expresión primera de la soberanía), pareciera estar dispuesto a asumir su papel de garante de la norma fundamental, cuestión que nos parece preocupante y que esperamos pueda revertirse en el corto plazo en bien de la viabilidad democrática de México.

5.3.- Revisión previa de instrumentos internacionales.

El principio de supremacía constitucional, contenido en el artículo 49 constitucional al que ya hicimos referencia; implica que la norma

partidos políticos y las comisiones de derechos humanos, con motivo de las reformas posteriormente realizadas, se encontraran legitimados para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general emitida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin que al establecer dicho mecanismo de control, ni en las sucesivas reformas de que ha sido objeto el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se haya contemplado la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ejercer control sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 constitucional, ni mucho menos que pueda hacerlo respecto de la constitucionalidad del contenido de tales reformas. (Tesis. P. IV/2009. Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007. Partidos Políticos Convergencia y Nueva Alianza. 26 de junio de 2008. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Abril de 2009. Tomo XXIX. p. 1104.

fundamental está por encima de cualquier norma general, incluidas las de carácter internacional⁵⁹³.

⁵⁹³ Así lo ha interpretado la jurisprudencia de la Suprema Corte en los siguientes criterios:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. (Tesis. P. LXXVII/99. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.). Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Noviembre de 1999. Tomo X. p. 46.

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo

Siguiendo a Edgar Corso, si el pueblo, en uso de su soberanía referida en el artículo 39 constitucional, decidió darse una norma suprema, que subordina a los poderes que ejercen el poder, el Ejecutivo y el Senado, en tanto que órganos subordinados a la Constitución, al suscribir y ratificar respectivamente un instrumento internacional, manifiestan una voluntad estatal que en ningún momento puede estar por encima de lo que el pueblo decidió al darse una Constitución⁵⁹⁴.

En consecuencia es claro que los instrumentos internacionales pueden ser judicializados dado su carácter de normas general integrantes del ordenamiento jurídico mexicano⁵⁹⁵, y por ende subordinadas a la Constitución.

dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional. (Tesis. P. IX/2007. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.) Vid. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Abril de 2007. Tomo XXV. p. 6.

⁵⁹⁴ Cfr. Corzo Sosa, Edgar. "Primero la Constitución", *El Universal*. Número 32,159. Año 90. 10 de noviembre de 2005. p. 18.

⁵⁹⁵ La calidad de normas del ordenamiento jurídico mexicano que tienen los tratados internacionales, se desprende los artículos 76, fracción I, párrafo segundo; 89, fracción X, y 133 constitucionales, que dicen lo siguiente:

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. [...]

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

[...].

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

Empero, ello puede generar un problema serio puesto que al sujetarse un tratado a un mecanismo de control, pudiera generarse que de estimarse éste inconstitucional, debe desaplicarse del ordenamiento jurídico nacional, aunque sea con efectos relativos, lo cual acarreará el incumplimiento del Estado Mexicano de un compromiso normativo asumido ante sujetos internacionales.

Es decir pudiera darse una suerte de *trabazón* del sistema jurídico, en tanto que respetar el compromiso internacional implicaría la aplicación de una norma inconstitucional, y en contrapartida respetar el principio de supremacía constitucional conllevaría el incumplimiento de una obligación internacional, con lo cual el Estado quedaría en un callejón sin salida en el que necesariamente violentaría el orden jurídico.

Ahora bien, si una vez suscrito un acuerdo internacional por el Presidente de la República, y previo a su aprobación por el Senado, el

[...]

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

[...].

Artículo. 133.- 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.

instrumento en cuestión fuera analizado en abstracto por la Suprema Corte, podría hacerse un análisis de preconstitucionalidad del mismo, a cuya luz el Senado podría, en su caso, hacer las salvedades respectivas al no ratificar los segmentos que se estimaran contrarios a la Constitución.

Así pues, sería deseable una reforma constitucional en tal sentido, misma que propiciaría un sano ejercicio de cooperación de poderes en beneficio de la salvaguarda del principio de supremacía constitucional y de la norma fundamental misma, como máxima expresión de la soberanía popular.

5.4.- Control de convencionalidad.

En general los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen una dimensión especial, según tesis de Ferrer Mac-Gregor⁵⁹⁶, lo que debe llevar a que el Estado verifique su observancia, no sólo por su destacada importancia, sino primordialmente por el hecho de que son derecho positivo de nuestro sistema normativo.

⁵⁹⁶ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. “La Corte Interamericana de Derechos Humanos como intérprete constitucional (Dimensión transnacional del derecho procesal constitucional), en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo II. p. 1580.

Al respecto cobra especial relevancia la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵⁹⁷, conocida como *Pacto de San José*, cuya consecuencia es la implementación de un sistema continental en materia de derechos fundamentales en cuya cúspide está la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ejerce jurisdicción al respecto, y que ha sido reconocida por nuestro país⁵⁹⁸; razón por la cual debe idearse un mecanismo que consolide dicho sistema protectoral al interior de nuestro ordenamiento jurídico, a la par que vigile el cumplimiento de la convención por parte del Estado Mexicano⁵⁹⁹, al tiempo que garantice la aplicación de las normas de derecho vigentes en el país.

⁵⁹⁷ Instrumento al que México se adhirió el 2 de marzo de 1981, depositando el instrumento de adhesión el 24 del mismo mes y año; vid. www.corteidh.org.cr.

⁵⁹⁸ La declaración de reconocimiento fue depositada el 16 de diciembre de 1998.

⁵⁹⁹ Al respecto, el artículo 1.1, 25 y 28.1 de la convención señalan lo siguiente:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 25. Protección Judicial.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 28. Cláusula Federal.

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

Ahora bien, dado que la protección continental es subsidiaria de la que se lleva a cabo en cada uno de los respectivos Estados⁶⁰⁰, Sergio García Ramírez considera que los órganos jurisdiccionales de los países americanos deben incorporarse al sistema como concurrentes para lograr su eficacia como una forma de afirmación democrática⁶⁰¹, ello atento a que los juzgadores como parte que son del Estado, también están obligados por la convención.

En tal sentido, la Suprema Corte puede, vía interpretación, asumir ese papel garante de la convencionalidad a efecto de que el *Pacto de San José* tenga aplicación eficaz y el Estado Mexicano no incurra en una falta internacional, ello se deriva del hecho de que, en lo que hace a la observancia del instrumento internacional de referencia, los jueces del orden nacional lo son también de una comunidad continental con un sistema normativo a cuya atención están obligados, por lo que pueden ejercer el control convencional de referencia tanto con respecto de actos de autoridad, como con respecto de normas generales, y dada la obligatoriedad de la citada Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal cuestión debe hacerse oficiosamente, según expone Mario Alberto Juliano⁶⁰².

⁶⁰⁰ Así se desprende de una interpretación *contrario sensu* del artículo 33 de la convención que dice:
Artículo 33.

Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención:

- a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y
- b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte.

⁶⁰¹ Cfr. García Ramírez, Sergio. “El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo II. pp. 1588-1589.

⁶⁰² Cfr. Juliano, Mario Alberto. “El control de convencionalidad”, *Derecho a réplica*. Derecho-a.replica.blogspot.com. pp. 3-4.

Sabido es que la convención, en tanto que instrumento internacional obliga a todo el Estado y no sólo a una de sus partes, de ahí que lo ideal sería garantizar su cumplimiento desde la Constitución misma⁶⁰³, tarea que le compete al Poder Reformador de la norma suprema, pero en tanto ello se logra, la Suprema Corte puede a través de su jurisprudencia empezar a generar un sistema cumplimentador del sistema convencional puesto que forma parte de él⁶⁰⁴.

Además la iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos humanos que se encuentra en curso⁶⁰⁵, modifica el artículo 105, fracción II, inciso g) constitucional, para establecer que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede interponer acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales violatorias de derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México forma parte⁶⁰⁶, lo que pone de

⁶⁰³ Ello se desprende del artículo 2 de la convención, cuyo texto dice:

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

⁶⁰⁴ Debe señalarse además que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Radilla, Fernández Ortega, Rosendo Cantú, y Cabrera y Montiel, ha solicitado a los jueces mexicanos realizar este tipo de control

⁶⁰⁵ Entre otras cosas la iniciativa en cuestión sustituye la denominación de *garantías individuales* por la de *derechos humanos*, y amplía el ámbito protector más allá de la Constitución, hasta los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; que se expida una ley reglamentaria de de los artículos 29 y 33 constitucionales, y transfiere la facultad de investigación de hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos (en lugar de violaciones graves de garantías individuales como se señala actualmente) a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Al respecto vid. *Gaceta Parlamentaria*. México. Número 3218-IX. 10 de marzo de 2011. pp. 1-9.

⁶⁰⁶ El texto en cuestión dice lo siguiente:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

manifiesto la pertinencia de desarrollar un esquema interpretativo en materia de control de convencionalidad, que permita armonizar el ordenamiento jurídico mexicano al respecto.

5.5.- Nuevo esquema del juicio de amparo.

La Ley de Amparo como herramienta procesal para vigilar la constitucionalidad de los actos del Estado en beneficio de los individuos titulares de la soberanía, es bastante añeja⁶⁰⁷, por ello es conveniente adecuar su entramado para lograr un marco normativo protector adecuado para una sociedad que pretende afincarse en un democracia constitucional moderna.

En tal virtud, en el año de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de que se revisara el marco jurídico aplicable en materia de amparo y, de ser el caso se propusieran las reformas pertinentes, decidió crear una comisión plural que se hiciera

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

[...].

⁶⁰⁷ Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936.

cargo de tal tarea, bajo la filosofía de que el juicio de amparo que los tiempos actuales demandan, no debe ser producto solamente de una reflexión teórica, sino profundamente humana, fincada sobre el valor de la justicia como protectora de la convivencia libre, ordenada y pacífica de las personas⁶⁰⁸.

Ello se debió, según afirma Juan Silva Meza, a la preocupación del máximo tribunal por contar con un mejor cuerpo normativo en materia de control de constitucionalidad⁶⁰⁹, pero también la conciencia del propio máximo tribunal de que la sociedad actual demanda mayores garantías y controles frente al poder, lo que debe traducirse en un sistema de justicia que sea capaz de asegurar una pronta completa e imparcial administración de justicia, de ahí que un Estado de derecho moderno requiere de mejores leyes para garantizar la plena vigencia de la Constitución⁶¹⁰.

Así, se integró la *Comisión de Análisis y Propuestas para una Nueva Ley de Amparo*⁶¹¹, cuyos miembros provenían tanto del trabajo

⁶⁰⁸ Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. SNE. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2001. p. 10.

⁶⁰⁹ Cfr. Silva Meza, Juan N. *Hacia una nueva Ley de Amparo*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000. Colección discursos. Número 7. p. 6.

⁶¹⁰ Cfr. *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. SNE. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000. p. 7-12.

⁶¹¹ La comisión en cuestión quedó formalmente integrada el 17 de noviembre de 1999 y sus integrantes fueron los Ministros Humberto Román Palacios, quien fungió como coordinador de la misma, y Juan Silva Meza, los doctores en derecho Héctor Fix-Zamudio, José Ramón Cossío Díaz (actualmente Ministro del máximo tribunal) y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (actualmente Ministro de la Suprema Corte), los Magistrados César Esquinca Muñoa (actualmente Consejero de Judicatura Federal), y Manuel Ernesto Saloma Vera, y el Licenciado Javier Quijano Baz; asimismo se integraron como apoyo a los trabajos de la comisión, la licenciada Teresa Aguilar Álvarez Castro, y los licenciados Nicolás Lerma Moreno y Roberto Avila Ornelas.

jurisdiccional de carrera (en diversos niveles), como de la academia y el litigio.

La comisión, siguiendo los lineamientos emitidos por el Pleno de la Corte, consultó no sólo a los conocedores de la materia del amparo, sino a la sociedad en general en un ejercicio inusual de democracia participativa cuya filosofía resume Silva Meza al señalar que la intención fue que todo el que tuviera que decir algo respecto del juicio de amparo, lo hiciera⁶¹².

Después de un año de labores, el grupo de análisis elaboró un primer producto⁶¹³, que en realidad constituía un documento de trabajo, según señala Silva Meza⁶¹⁴, y que no sólo contenía la propuesta de una nueva ley, sino también el proyecto de modificación constitucional en los casos en que el contenido normativo que se sugería así lo requiriera; material que se analizó en un *Congreso Nacional de Juristas*⁶¹⁵, organizado por la Suprema Corte en la ciudad de Mérida, Yucatán, del 6 al 8 de noviembre de 2000.

En dicho evento, participaron legisladores tanto federales como locales, miembros de los poderes judiciales de las entidades federativas y de la Federación, abogados litigantes, académicos e

⁶¹² Cfr. Silva Meza... *Hacia una nueva...* Op. cit. pp. 8-9.

⁶¹³ Vid. *Proyecto de Ley de Amparo...* Op. cit.

⁶¹⁴ Cfr. Silva Meza... *Hacia una nueva...* Op. cit. p. 7.

⁶¹⁵ El congreso se denominó *Por todos una Nueva Ley de Amparo*, como una manera de destacar el origen del proyecto de ley desde y para la sociedad.

integrantes de la comunidad universitaria nacional, que en diversas mesas de trabajo analizaron a fondo el proyecto de ley.

De los trabajos del congreso resultaron nuevas propuestas que implicaron el replanteamiento de varios de los contenidos del documento inicial propuesto por la comisión, mismo que finalmente se presentó al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia⁶¹⁶, que después de analizarlo en varias sesiones privadas emitió el documento final, no como una simple reforma a la ley vigente, sino como un documento jurídico que recoge nuevas instituciones⁶¹⁷ o mejora algunas otras.

Dados los alcances del presente trabajo, a continuación nos haremos cargo sólo de los temas que consideramos más interesantes del proyecto en cuestión, atendiendo a la idea de esta investigación de lograr una mejor viabilidad democrática.

– Ampliación del objeto de tutela del juicio de amparo.

El proyecto, en aras de hacer ensanchar la franja judicializable de actos estatales, comienza por ampliar el objeto de tutela del juicio de amparo más allá de lo que en la actualidad lo hacen los artículos 103 constitucional y 1° de la Ley de Amparo, que lo restringen en

⁶¹⁶ El documento final de la comisión se entregó el 1 de marzo de 2001, con lo cual ésta quedó oficialmente disuelta.

⁶¹⁷ Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte...* Op. cit. p. 19.

exclusiva a las garantías individuales, señala además que tal medio de control es procedente también contra actos que violen los instrumentos generales en materia de derechos humanos obligatorios en el estado mexicano⁶¹⁸.

La comisión encargada de la elaboración del proyecto original en la introducción a su documento, expone al respecto que en el derecho comparado se ha producido un movimiento completamente diferente al que presenciamos en México, ya que el ámbito de protección de los juicios constitucionales se ha extendido también a lo previsto en materia de derechos humanos por diferentes instrumentos del derecho internacional, por lo que se consideró necesario ampliar el marco protector del amparo ampliando la materia del control⁶¹⁹, optando por tutelar los derechos contenidos en cinco documentos en concreto: la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶²⁰

⁶¹⁸ Así se señala en el artículo 1° del proyecto, que dice lo siguiente:

Artículo 1°.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales o actos de autoridad que violen las garantías que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los derechos humanos que protegen los instrumentos internacionales generales en la materia que estén de acuerdo con aquélla, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

⁶¹⁹ Cfr. *Proyecto de Ley de Amparo...* Op. cit. pp. 50-51.

⁶²⁰ Así se indica en el artículo 1° del proyecto de la comisión, que reza:

Artículo 1°.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales o actos de autoridad que violen las garantías que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los derechos humanos que protegen los tratados internacionales generales en la materia, a saber: la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Tal restricción obedecía, según señala Arturo Zaldívar, a que un número significativo de los tratados en cuestión, se encuentran redactados con fórmulas ambiguas que buscan responder a circunstancias políticas coyunturales, y se encuentran supeditados a la necesidad de englobar una diversidad de intereses de los distintos Estados y sus diferentes formas de organización, que no sólo son diferentes sino incluso contradictorias⁶²¹.

Empero el Tribunal Pleno de la Corte, consideró conveniente ampliar la protección a todos instrumentos internacionales de carácter general en materia de derechos humanos, para evitar los posibles errores de omisión que genera el casuismo, además de dejar la puerta abierta para no estimar como objeto de protección aquellas materias en que se hubiere hecho reserva expresa al suscribirse el documento⁶²².

Javier Quijano Baz, señala que la modificación en cita, podría tener el inconveniente que tanto la Ley de Amparo como la propia Constitución, quedarán abiertas al criterio internacional, sin que ellas

Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁶²¹ Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo. *Hacia una nueva Ley de Amparo*. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 2004. pp. 33-34.

⁶²² Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte*... Op. cit. pp. 31-32.

mismas pudieran, por sí mismas, determinar la amplitud de su objeto de control⁶²³.

Con todo, en palabras de Zaldívar, con la modalidad que se propone se lograría un mayor conocimiento de los derechos humanos de los gobernados; tales derechos serían objeto de recreación jurisprudencial; la oponibilidad de estos derechos a cualquier disposición infraconstitucional de derecho interno e internacional, y, avanzaríamos hacia una verdadera cultura de los derechos humanos indispensable en cualquier estado democrático⁶²⁴, además de que, expone Héctor Fix-Zamudio, la expresa mención a los tratados internacionales pone de manifiesto que éstos son parte del ordenamiento jurídico mexicano, por lo que los derechos humanos que consagran se han incorporado a nuestro derecho interno, por lo que pueden ser invocados por los gobernados y aplicados por los tribunales⁶²⁵.

⁶²³ Cfr. Quijano Baz, Javier. “Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo”, en Vega Gómez Juan; y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 4. Instrumentos de tutela y justicia constitucional*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México. 2002. p. 460.

⁶²⁴ Cfr. Zaldívar... *Hacia una nueva...* Op. cit. p. 39.

⁶²⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. SNE. México. Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México. 2005. p. 284.

– Ampliación de la legitimación activa.

En la misma lógica de ampliar las posibilidades de judicializar la mayoría de actos posibles, el proyecto en comento al establecer quién tiene el carácter de parte en el juicio, reputa como quejoso a quien tenga un derecho o interés legítimo, salvo que el acto reclamado sea una resolución de un tribunal de cualquier naturaleza, en que el quejoso sí deberá ser afectado de manera personal y directa⁶²⁶.

En relación con el concepto de interés legítimo, la comisión redactora⁶²⁷ razonó que se optó por el concepto de interés legítimo, como una solución intermedia entre el interés jurídico actualmente vigente, y el interés simple, que al permitir que cualquiera que tenga un reclamo se presente a juicio e instaure un litigio, pudiera presentar más inconvenientes que ventajas si se presenta en forma generalizada respecto de cuestiones tan complejas como las que se ventilan en los juicios constitucionales; por ello se optó por la referida figura del

⁶²⁶ El artículo 4º, fracción I, del proyecto señala al respecto lo siguiente:

Artículo 4º.- Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola las garantías o los derechos previstos en el artículo primero y con ello se afecte su esfera jurídica, y sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

[...].

⁶²⁷ El artículo 4º, fracción I, del proyecto de la comisión expone lo siguiente:

Artículo 4º.- Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viola las garantías o los derechos previstos en el artículo primero y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

[...].

interés legítimo que permite que se constituye como quejoso quien resienta la afectación directa de un derecho reconocido por el orden jurídico (como en el interés jurídico que ya conocemos), o en una situación jurídica derivada del propio orden jurídico⁶²⁸.

Por su parte, la Corte señaló que el interés legítimo parte de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares, que sin embargo pueden tener un interés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos administrativos, es decir que el interés legítimo se puede derivar de la particular posición de hecho en que alguna persona se encuentre, que la haga más sensible que otra frente a un acto administrativo; o bien, puede generarse del hecho de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute; en tal virtud, la posibilidad de acudir al amparo mediante el interés legítimo abre enormes oportunidades de control de actos de la administración pública⁶²⁹.

La adopción de esta figura, comenta Arturo Zaldívar, se orienta en el hecho de poner el énfasis en el control sobre el ejercicio del poder; de privilegiar la vigencia plena de los derechos fundamentales frente al abuso de la autoridad; se trata, en suma, de superar el modelo que sirvió a sistemas autoritarios para avanzar hacia un nuevo

⁶²⁸ Cfr. *Proyecto de Ley de Amparo*...Op. cit. pp. 53-54.

⁶²⁹ Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte*...Op. cit. pp. 32-33.

paradigma que coadyuve al fortalecimiento de un estado democrático⁶³⁰, ello en virtud de que el concepto de concepto de interés jurídico actualmente vigente, favorece la actuación de los órganos del Estado frente a los particulares, por la dificultad de éstos para hacer valer medios de impugnación, en la medida en que la autoridad emisora del acto reclamado tiene la facultad de definir el derecho del ciudadano, según tesis de Quijano Baz⁶³¹.

Por otra parte, indica Fix-Zamudio, el interés legítimo permitiría proteger un sector importante de los derechos de carácter colectivo, no necesariamente de índole gremial, sino de grupos no organizados, y en general de aquellos que no pueden alegar una violación de derechos subjetivos, sino de situaciones jurídicas que los favorecen o los afectan, con lo que podría configurarse un derecho de amparo colectivo⁶³².

– Ampliación del concepto de autoridad.

En la misma línea de una mayor judicialización, el proyecto hace una muy amplia definición de la autoridad responsable, en la que, dejando a un lado la naturaleza jurídica formal del ente emisor del acto reclamado, se apela a su posibilidad de crear, modificar o extinguir, de manera unilateral y obligatoria, situaciones jurídicas⁶³³.

⁶³⁰ Cfr. Zaldívar... *Hacia una nueva...* Op. cit. p. 57.

⁶³¹ Cfr. Quijano Baz... "Proyecto de la Suprema Corte..." Op. cit. p. 461.

⁶³² Cfr. Fix-Zamudio... *Estudio de la defensa...* Op. cit. p. 285.

⁶³³ El artículo 4º, fracción II, del proyecto dice lo siguiente:

Al respecto, el Pleno razonó que se propuso dar prioridad a la naturaleza propia del acto reclamado, por encima del carácter formal de quien lo emite, ya que, sobre todo en el derecho administrativo moderno, se presentan se presentan múltiples casos en los que organismos descentralizados, e inclusive personas particulares, realizan actividades que originariamente presta el Estado, y que en su actividad pueden afectar la esfera jurídica de los particulares, siendo necesario que las violaciones a los derechos fundamentales de los gobernados sean reparadas sin importar de donde emanen; por ello se privilegió la naturaleza del acto reclamado, en lugar de establecer un catálogo de entidades en contra de las cuales procedería el juicio de amparo, ya que sería imposible de prever de manera exacta cómo evolucionaría éste, atento a la dinámica social⁶³⁴.

Lo anterior, indica Fix, implica distinguir entre autoridad pública en estricto sentido, y autoridad para los efectos de la tutela de los gobernados⁶³⁵, con lo cual, en el concepto de Zaldívar, puede ser un principio de respuesta frente a los poderes privados, no regulados o regulados con insuficiencia, ya que con la fórmula que se propone el

Artículo 4º.- Son partes en el juicio de amparo:

[...]

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

[...].

⁶³⁴ Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte*...Op. cit. pp. 74-77.

⁶³⁵ Cfr. Fix-Zamudio... *Estudio de la defensa*...Op. cit. p. 286.

amparo no sólo procedería contra todos los entes estatales, sino incluso contra ciertos actos de individuos particulares⁶³⁶.

Lo abierto del concepto de autoridad, señala Quijano, implicará que los jueces lo doten de contenido específico y decidan si el acto de autoridad es tal en cada caso concreto, lo que asegura la adecuación de la ley a las cambiantes circunstancias sociales, evitando así su desfasamiento⁶³⁷.

Consideramos que esta novedosa forma de conceptuar a la autoridad para los efectos del juicio de amparo, responde a la línea de democratizar los instrumentos de control constitucional que orienta el presente trabajo, puesto que amplía las posibilidades de judicializar actos violatorios de derechos fundamentales, lo que necesariamente se traduce en un beneficio de la población detentadora de la soberanía, en la medida que puede contar con un más eficaz sistema de defensa contra posibles actos arbitrarios del Estado.

– Declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme.

El tema de la declaración general de inconstitucionalidad genera siempre múltiples controversias, pues por una parte se sostiene que significa la atribución de facultades extraordinarias a los entes

⁶³⁶ Cfr. Zaldívar... *Hacia una nueva...* Op. cit. p. 74.

⁶³⁷ Cfr. Quijano Baz... "Proyecto de la Suprema Corte..." Op. cit. p. 467.

jurisdiccionales, lo que pone en riesgo el equilibrio entre los poderes; y por otra, se señala que sería un remedio a la desigualdad, y el contrasentido, que deriva de los efectos relativos de las sentencias de inconstitucionalidad, en tanto que una norma general declarada contraria a la norma suprema, puede seguirse aplicando válidamente, a los destinatarios de la misma, lo cual no sólo es ilógico e injusto, sino que violenta los principios de democracia constitucional que orientan la vida nacional por disposición de la propia norma fundamental, puesto que hace nugatorio el principio de supremacía de la ley suprema.

En virtud de lo anterior, en el multicitado Proyecto de Ley de Amparo impulsado por los integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se establece lo que se denomina *declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme*⁶³⁸, que como su nombre lo indica, implica que el pronunciamiento respecto de una norma general, en el que se determine que ésta es contraria al texto constitucional, tendrá efectos

⁶³⁸ Al respecto los artículos 230 a 233 del proyecto, dicen lo siguiente:

Artículo 230.- Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en juicios de amparo indirecto en revisión, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procederá a emitir la declaratoria general correspondiente.

Artículo 231.- Dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la aprobación de la jurisprudencia referida en el artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia formulará la declaratoria general de inconstitucionalidad o bien la de interpretación conforme.

Artículo 232.- La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, y

II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad o de interpretación conforme.

Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos, salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

erga omnes, es decir generales, pudiendo beneficiarse del mismo todos los gobernados.

Por su parte la llamada interpretación conforme, nos dice Fix-Zamudio, resuelve un problema que se plantea con la declaración general de inconstitucionalidad, en cuanto se traduce en la anulación de las disposiciones legislativas que en todo caso produce una conmoción jurídica, ya que es necesario llenar el vacío que deja el ordenamiento que se considera inválido, el que no siempre es posible sustituirlo por la legislación anterior y requiere la intervención del legislador para subsanar las infracciones a la Ley Fundamental⁶³⁹.

Esta figura, se deriva de dos grandes principios establecidos por la dogmática constitucional: *la interpretación en armonía con la constitución*⁶⁴⁰, y el de *presunción de constitucionalidad de las leyes*.

De acuerdo a tales principios, una norma general no debe declararse inconstitucional, cuando sea factible interpretarla en armonía con la constitución; en consecuencia la *interpretación conforme*, implica un doble ejercicio interpretativo, el de la norma

Artículo 233.- La declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme se remitirá al *Diario Oficial de la Federación* y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma respectiva para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.

⁶³⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. “La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Número 8. Primer semestre de 2001. p. 136.

⁶⁴⁰ *In harmony with the constitution*, le llama la jurisprudencia norteamericana en la que se origina.

secundaria interpretada y el de la norma constitucional mediante la que aquélla se encausa.

El Pleno de la Corte, estimó que la declaratoria de interpretación conforme, tiene la ventaja de permitirle establecer aquella interpretación mediante la cual sea factible salvar la constitucionalidad de la norma impugnada para, de esa forma, garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación de nuestro orden jurídico, siendo necesario, por la trascendencia de la misma, que se haga de manera separada a las resoluciones judiciales⁶⁴¹.

Fix-Zamudio nos dice que con lo anterior, el proyecto no pretende suprimir la *fórmula Otero* que establece el principio de relatividad de las sentencias de amparo, sino actualizarla de acuerdo con la situación actual del juicio de amparo, buscando superar uno de los atrasos más evidentes de nuestra legislación de amparo⁶⁴², puesto que, complementa Zaldívar, no sólo se estaría discutiendo el derecho alegado por un particular, sino la capacidad de las normas generales respecto de la constitución⁶⁴³.

El mismo autor, y Salvador Valencia, nos dicen que de continuar con el sistema actual, persiste el desconocimiento de uno de los principios básicos de todo el Estado de derecho democrático de

⁶⁴¹ Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte...* Op. cit. p. 77.

⁶⁴² Cfr. “La declaración...” Op. cit. p. 155.

nuestra época, es decir la igualdad de las personas ante la ley, ya que es inadmisibles que una ley inconstitucional deje de aplicarse sólo a un pequeño sector que posee generalmente los mejores recursos económicos y culturales, y que la mayoría de la población esté obligada a cumplirla⁶⁴⁴.

Así, de consolidarse una reforma en este sentido, señala Begné Guerra, el control de constitucionalidad tendría una cobertura nunca antes alcanzada, ya que los individuos sin acceso al juicio de amparo, dejarían de estar sujetos a normas generales declaradas inconstitucionales⁶⁴⁵.

Como puede apreciarse, estamos ante un proyecto que, en cuanto al tema de viabilidad democrática presenta avances sustanciales, puesto que permite el crecimiento del medio de control constitucional por antonomasia⁶⁴⁶, a más de que es el que está al alcance de los gobernados, es decir de los individuos, es decir del pueblo detentador de la soberanía del Estado, documento que ha sido

⁶⁴³ Cfr. Zaldívar... *Hacia una nueva...* Op. cit. p. 122.

⁶⁴⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor; y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 2001. p. 830.

⁶⁴⁵ Cfr. Begné Guerra, Alberto. *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*. SNE. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2003. Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral. Número 3. p. 36.

⁶⁴⁶ Independiente a lo anterior, es digno de mención el nuevo régimen que se contempla para el otorgamiento de la suspensión, en el que se adopta la novedosa figura de la *apariencia de buen derecho*; un reglamentación para el amparo en materia penal más acorde con la compleja realidad que vivimos, y nuevo sistema en tratándose de la jurisprudencia en la que como novedad se introduce la revisión de lo que se conoce como *jurisprudencia congelada*.

entregado a los entes que cuentan con capacidad de iniciar leyes⁶⁴⁷ e incluso ha sido suscrito como iniciativa en el Senado de la República.

Ahora bien, mientras se procesa el presente trabajo, se ha procesado una reforma constitucional en materia de amparo que, por una parte pareciera inspirarse en el contenido del proyecto que referimos, y por otra implicará una modificación sustancial del esquema del juicio en cuestión, razón por la cual es pertinente hacer un acercamiento a las partes que consideramos más trascendentes de la propuesta en cita.

La iniciativa parte del principio de que el juicio de amparo es el instrumento de control constitucional más importante del orden jurídico mexicano, y señala como objetivo la consolidación de la Corte como tribunal constitucional permitiéndole concentrarse en asuntos de relevancia derivados de la interpretación de la norma suprema⁶⁴⁸, y para ello plantea, en líneas gruesas, los siguientes ejes rectores:

- **Ampliación del objeto de tutela.-** Se propone ampliar el objeto de tutela del juicio de amparo integrando a su ámbito de

⁶⁴⁷ En el ordenamiento jurídico mexicano tales entes el Poder Ejecutivo Federal el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, según lo dispone el artículos 71, en los términos siguientes:

Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las Legislaturas de los Estados.

[...].

⁶⁴⁸ Cfr. *Gaceta Parlamentaria*. México. Número 32156-IX. 7 de diciembre de 2010. p. 2.

protección los derechos humanos tutelados por los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano⁶⁴⁹.

Tal cuestión ya había sido considerada en la propuesta de la Suprema Corte que hemos analizado en el presente apartado⁶⁵⁰, argumentándose en la exposición de motivos de la reforma constitucional que se ameritaría, que ello obedece a que en el derecho comparado el ámbito de protección de los juicios constitucionales se ha extendido a lo previsto en materia de derechos humanos por diferentes instrumentos del derecho internacional, con lo cual el juicio de amparo dejará de ser un mero *juicio de garantías*, ampliándose además los contenidos a los cuales deberán subordinar su actuación las autoridades públicas en beneficio de la consolidación del Estado de derecho y la judicialización de las actividades públicas⁶⁵¹.

• **Interés legítimo.**- Se introduce respecto del amparo promovido contra actos no jurisdiccionales, la figura del interés legítimo para permitir que se constituya como quejoso en el amparo la persona que resulte afectada por un acto que violente un derecho reconocido por el

⁶⁴⁹ Cfr. Ibid. pp. 2 y 35; al respecto, el texto del artículo 103 que se propone, dice lo siguiente:

Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

[...].

⁶⁵⁰ La correlativa propuesta de texto para el artículo 103 constitucional, reza lo siguiente:

Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por normas generales o actos de autoridad que violen las garantías que consagra esta Constitución o los derechos humanos que protegen los instrumentos internacionales generales en la materia que estén de acuerdo con la propia Constitución, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

⁶⁵¹ Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte*...Op. cit. pp. 255-257.

orden jurídico o a la que se le afecte una situación de derecho derivada del propio ordenamiento; en tanto que en lo que hace a resoluciones jurisdiccionales, se mantiene el esquema de violación a un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa⁶⁵².

En cuanto al interés legítimo, tema al que ya nos referimos con anterioridad, en el proyecto auspiciado por la Suprema Corte⁶⁵³, se expone que atento a que a forma de representación de la sociedad de nuestros tiempos es la pluralidad política y cuando existe una lucha para lograr la incorporación al orden jurídico de una serie de

⁶⁵² Cfr. *Gaceta Parlamentaria...* Op. cit. Número 32156-IX. pp. 5-6; al respecto el artículo 107, fracción I, constitucional que se propone dice lo siguiente:

Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

[...].

⁶⁵³ El artículo 107, fracción I, constitucional, de la propuesta de referencia, dice:

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola las garantías o los derechos previstos en el artículo 103 y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

[...].

Por su parte el proyecto de la comisión redactora, al respecto, dice lo siguiente:

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia del titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viola las garantías o los derechos previstos en el artículo 103 y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su propia situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

[...].

demandas sociales, no es posible seguir exigiendo la existencia de un interés jurídico para acceder al amparo como medio de control, que finalmente no es otra cosa que la posibilidad de acceso a la justicia, por ello se propone adoptar la figura del interés legítimo, misma que dada su amplitud, no puede aceptarse en todos los supuestos, razón por la cual se sugiere acotarla desligándola de actos jurisdiccionales en los que, en principio, las partes tienen las mismas posibilidades procesales y los mismos medios de defensa, de modo tal que cualquier afectación de ese equilibrio por la postulación de un interés legítimo frente a otro jurídico, rompería el equilibrio procesal que siempre es necesario mantener, por lo que el interés con el que debe acudir el quejoso al amparo debe ser jurídico, es decir, que se le agravie de forma personal y directa⁶⁵⁴.

- **Modificación del principio de relatividad.-** La propuesta altera el principio de relatividad de las sentencias de amparo al otorgar a la Suprema Corte de Justicia la facultad de emitir una declaración general en aquellos juicios de amparo indirecto en revisión en los que se establezca jurisprudencia por reiteración y se determine la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de una norma general con respecto a la ley fundamental, aunque sin que ello aplique

⁶⁵⁴ Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte*...Op. cit. pp. 259-262.

respecto de normas generales en materia tributaria⁶⁵⁵, situación en la cual consideramos que la iniciativa *hace agua*, puesto que el grueso de las normas generales que son sometidas a control mediante el juicio de amparo, versan sobre el tema impositivo.

Al respecto, el proyecto generado por la Suprema Corte, no hace distinción alguno⁶⁵⁶, argumentándose que la sociedad se ha manifestado en el sentido de que el juicio sea más accesible para todos y no sólo para las personas que cuenten con los recursos para contratar un abogado especializado que pueda impugnar actos o normas contrarias a la Constitución, misma que, como ley suprema, debe ser aplicada a todos por igual dado que su supremacía no puede depender de la capacidad económica de los individuos para acudir al juicio de amparo⁶⁵⁷.

⁶⁵⁵ Cfr. *Gaceta Parlamentaria...* Op. cit. Número 32156-IX. p. 6; al respecto el artículo 107, fracción II, párrafos primero a cuarto, constitucional que se propone dice lo siguiente:

⁶⁵⁶ El artículo 107, fracción II, párrafos primero y segundo, constitucional de su propuesta dice:

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

II. 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 hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare.

Sin embargo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se determine la interpretación conforme de una norma general respecto de esta Constitución, procederá a emitir la declaratoria general correspondiente, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

[...].

⁶⁵⁷ Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte...* Op. cit. p. 262.

• **Nuevo esquema del amparo directo.**- Al respecto se pretende atemperar la intervención de la justicia federal en el ámbito local para que el amparo directo sólo proceda en casos de importancia y trascendencia y en todos los demás supuestos las sentencias serán inatacables constituyendo a los tribunales emisores de la mismas como órganos terminales; lo anterior se complementa con la figura del amparo adhesivo, que permite a la parte que haya obtenido una sentencia favorable de promover juicio de amparo con el objeto de mejorar las consideraciones del fallo definitivo que se combata, imponiéndole la carga de invocar todas las violaciones procesales que estime pueden violar sus derechos, y que se hayan cometido en el procedimiento de origen, ello con la finalidad de que en un solo juicio queden resueltos la totalidad de los planteamientos relativos a probables violaciones procesales en que se haya incurrido durante la secuela procesal⁶⁵⁸.

⁶⁵⁸ Cfr. *Gaceta Parlamentaria*... Op. cit. Número 32156-IX. pp. 4-5.

La parte relativa de la iniciativa, se contiene en la propuesta de texto para el artículo 107, fracciones III, inciso a), párrafos primero y segundo; y IX constitucional (ésta última que coincide con el texto contenido en el proyecto de la Corte), que dice lo siguiente:

Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

Tal tema se planteaba en el Proyecto formulado por la Suprema Corte⁶⁵⁹, en el que se razonaba que ello redundaría en el logro de una justicia expedita, evitando dilaciones al darle mayor concentración a los procesos de amparo generando que en un solo juicio queden resueltas todas las violaciones procesales⁶⁶⁰; en tanto que previamente la comisión redactora del primer documento⁶⁶¹, razonó

[...].

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso de limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

[..].

⁶⁵⁹ Los artículos 172 y 180 del documento en cuestión dicen:

Artículo 172.- En la demanda de amparo el quejoso deberá hacer valer todas las violaciones procesales que estime se cometieron; las que no se hagan valer se tendrán por consentidas. Asimismo, precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo.

El tribunal colegiado de circuito de amparo, deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja.

Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el tribunal colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

Artículo 180.- La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, el cual se tramitará en el mismo expediente. La presentación y trámite de aquél se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal.

Los conceptos de violación en el amparo adhesivo, podrán estar encaminados a fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, que determinaron el resolutivo favorable a sus intereses, o impugnar las que concluyan en un punto decisorio que le perjudica. Se deberán hacer valer todas las violaciones procesales que se hayan cometido, siempre que pudieran trascender al resultado del fallo y que respecto de ellas, el adherente hubiese agotado los medios ordinarios de defensa, a menos que se trate de menores, incapaces, ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal y en materia penal tratándose del inculpado.

La falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya el derecho de quien obtuvo sentencia favorable para alegar posteriormente las violaciones que se hayan cometido en su contra.

Con la demanda de amparo adhesivo se correrá traslado a la parte contraria para que exprese lo que a su interés convenga.

⁶⁶⁰ Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte...* Op. cit. pp. 66-67.

⁶⁶¹ Los artículos 172 y 180 de su proyecto dicen:

Artículo 172.- En la demanda de amparo el quejoso deberá hacer valer todas las violaciones procesales que estime se cometieron, y precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo; de no hacerlo, se tendrán por consentidas.

que con tal figura se pretendía eliminar situaciones absurdas como la criticable práctica del denominado *amparo para efectos*, puesto que las violaciones procesales existentes ya no se dirimirán a través de diversos juicios de amparo⁶⁶².

- **Introducción de los plenos de circuito.**- Esta es una figura novedosa que se propone para la solución de contradicciones de tesis entre tribunales colegiados de un mismo circuito, manteniéndose la competencia de la Suprema Corte para conocer de las contradicciones entre plenos de distintos circuitos, entre plenos en materia especializada de un mismo circuito o entre tribunales de un mismo circuito con distinta especialización⁶⁶³.

El tribunal colegiado de circuito de amparo, deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja.

Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el tribunal colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, las mismas no podrán ser materia de concepto de violación ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

Artículo 180.- La parte que haya obtenido sentencia favorable podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva su contraparte, el cual se tramitará en el mismo expediente. Su presentación y trámite se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal y seguirá la misma suerte procesal.

Los conceptos de violación en el amparo adhesivo, podrán estar encaminados a fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio que determinaron el resolutivo favorable a sus intereses, o impugnar las que concluyan en un punto decisorio que le perjudica. Con los mismos alcances se deberán hacer valer todas las violaciones procesales que se hayan cometido, siempre que pudieran trascender al resultado del fallo.

⁶⁶² Cfr. *Proyecto de Ley de Amparo*... Op. cit. pp. 63-64.

⁶⁶³ Ello se desprende del contenido del artículo 107, fracción XIII, constitucional de la propuesta, que reza:

Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaren podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los

Como puede apreciarse, el Poder Revisor de la Constitución está en proceso de reformar nuestra norma suprema en aras de modificar el juicio de amparo, lo cual implicará una nueva forma de entender tal medio de control; por tal motivo la Suprema Corte de Justicia, y con ella todo el Poder Judicial de la Federación, deben replantearse la forma en que se ha conceptualizado dicho medio de control para mirarlo, ya no como un mero juicio de garantías, sino como un instrumento protector de los derechos fundamentales tutelados por el ordenamiento jurídico mexicano, que en la medida en que fortalezca los derechos humanos, estará siendo una herramienta útil y eficaz en la consecución de una democracia con el sentido y alcance que la Constitución señala.

Eso debe llevar al necesario replanteamiento de los criterios de interpretación que deben adecuarse a un sistema constitucional democrático, garantista y protector utilizando lo que Cossío denomina categorías más generales e incluyentes⁶⁶⁴.

ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que debe prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Procurador General de la República o las partes en los asuntos que los motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

[...].

⁶⁶⁴ Cfr. Cossío, José Ramón. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. Primera edición. México. Distribuciones Fontamara. 2002. Colección doctrina jurídica contemporánea. p. 9.

Lo anterior implica el ejercicio de un análisis autocrítico por parte del máximo tribunal, tendiente a verificar la manera en que ha interpretado la norma suprema, buscando inconsistencias en su actuar⁶⁶⁵ así como identificar las líneas interpretativas que han sido congruentes, o por lo menos uniformes, y contrastarlas con el sentido que el Poder Revisor de la Constitución ha perfilado a través de las reformas que ha operado a la ley fundamental; teniendo tal actividad introspectiva, la idea de armonizar los criterios de la Corte, armonizando con ello la interpretación del ordenamiento jurídico nacional.

Es decir que estamos ante la necesidad de practicar dos análisis, uno al exterior del máximo tribunal para desentrañar la teoría constitucional que desde el Constituyente Originario y a través de las reformas a nuestra ley suprema, se ha construido para diseñar a la Suprema Corte como tribunal constitucional; y otro al interior de la propia institución para establecer un sistema de interpretación con una estructura de consistencia, tanto interna como con el modelo marcado en la Constitución.

Esto último nos lleva a la necesidad de que la Corte abandone su papel de mero ente resolutor de situaciones de conflicto, y adopte el papel de órgano que desarrolla temas de importancia nacional

⁶⁶⁵ Como botón de muestra, recordemos que en páginas anteriores hicimos referencia a la forma en que se ha interpretado la posibilidad de sujetar a control una reforma constitucional.

atendiendo a una visión de Estado constitucional democrático, lo cual implica que genere interpretaciones tutelares de los derechos fundamentales de los individuos, que son los depositarios de la soberanía, dejando de lado cualquier resquemos de que ello pueda llegar a traducirse en la paralización de ciertas políticas gubernamentales, ya que la Corte es un órgano del Estado y no del gobierno.

Lo anterior contribuirá a generar una conciencia constitucional en los ámbitos gubernativos dado que, si el sistema de control funciona, las dependencias de gobierno tendrán que iniciar la práctica de hacer una verificación constitucional antes de emitir cualquier acto de autoridad, lo cual necesariamente actuará en beneficio del fortalecimiento y consolidación de la democracia perfilada en la Constitución y de sus instituciones.

Así, si el modesto esfuerzo que este trabajo implica, puede ayudar en algo a lograr un mejor tribunal constitucional que, desde su parcela, contribuya a sembrar en una transición que ya se antoja muy larga, y a cosechar una democracia constitucional a la altura de lo que el pueblo mexicano merece, nos sentiremos enormemente satisfechos.

Conclusiones.

- 1 -

Hay una coincidencia temporal entre el inicio de vigencia de nuestra Constitución en 1917, y el inicio de la construcción del modelo político posrevolucionario mexicano, sin que ello implique que el sistema político haya surgido como consecuencia natural de la promulgación de la Constitución, misma que si bien no contempla expresamente una democracia, de sus orígenes históricos y su teleología puede deducirse su sentido democrático, en tanto que consagró la división de poderes e intentó establecer un juego de pesos y contrapesos, así como un sistema federal, lo cual no dejó de ser una mera formalidad, ya que en los hechos se estableció un sistema centralizado, vertical y con predominio presidencial, en el que se dotó al Presidente de la República de un poder excesivamente superior, en comparación con el de los otros dos poderes, cuya única limitante era el tiempo, merced al principio de no reelección previsto en el artículo 83 constitucional.

La preeminencia presidencial, implicaba una gran protección, jurídica y política a la figura del Presidente, quien encabezaba la pirámide del aparato estatal, comprendiendo casi todos los aspectos de la vida nacional, puesto que el titular del Ejecutivo jefaturaba el partido oficial; las grandes corporaciones políticas, sobre todo la

obrera y la campesina, giraban en torno a su persona; encabezaba a la burocracia gubernamental y contaba con amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, lo que se traducía en el hecho de que la separación de poderes parecía desaparecer, o por lo menos diluirse, y el Presidente se convertía en la clave de todo el sistema político.

Puede trazarse una línea histórica que parte de 1917 hasta 1928, como una etapa de gestación del sistema mientras se presentaban los conflictos posrevolucionarios entre las diversas facciones del movimiento armado.

Posteriormente al asesinato de Álvaro Obregón, se marcaría el inicio de la formación del sistema, en 1929, con la creación de lo que sería el partido oficial, que estaría llamado a ser el instrumento catalizador de las presiones políticas que pudieran ejercerse sobre el Presidente, ya que todos los actores políticos actuaban dentro del propio partido, merced a su organización sectorial, y al hecho de que contaba con una ideología no clasista y abierta en la que cabían todos los espectros del pensamiento siendo el primer intento serio del periodo posrevolucionario, de trasladar las decisiones políticas de los campos de batalla, a los de las negociaciones políticas.

Conforme se consolidó el sistema, se acentuó un fuerte contraste entre el entramado normativo y la realidad política, en virtud

de que la estructura jurídica y las decisiones políticas marchaban por caminos distantes.

El sistema gozó de un largo período de consolidación y estabilidad, con algunas crisis aisladas como los movimientos vasconcelista y henriquista, el jaramillismo, la huelga de los trabajadores ferrocarrileros o de los médicos residentes de los hospitales públicos, pero es hasta el año de 1968, con el movimiento estudiantil que culminó con la brutal represión estatal en Tlatelolco, que se inicia el lento camino hacia la transición que desmantelaría el sistema.

En efecto, en 1968 por primera vez se cuestionó la legitimidad del sistema desde uno de los sectores que estaba destinado a ser uno de los beneficiarios del mismo, la clase media ilustrada, y más concretamente, los estudiantes que representaban a uno de los segmentos sociales más beneficiados por el régimen, de ahí que la movilización estudiantil puede considerarse es el punto de partida hacia la democracia, en la medida en que es el momento en que emergió con gran energía y carácter masivo, el reclamo democrático en el país.

Posterior al movimiento estudiantil se generó un fenómeno de guerrilla rural y urbana, que tuvo el mérito de ser un revulsivo que sentó las bases para que, a largo plazo, se empezaran a construir las instituciones de una incipiente transición a la democracia ya que la

ofensiva, a todas luces ilegal, que se desató en su contra, generó una cultura de respeto a los derechos humanos que poco a poco fue germinando en la vida política del país.

Un primer puerto de arribo de lo anterior, fue la reforma política de 1977, que pretendió apaciguar los ánimos caldeados por los precedentes movimientos sociales y la gran crisis económica de mediados de los setenta, reforma que si bien se tradujo en una legitimación del régimen de cara al grueso de la sociedad, al presentar a un sistema que era sensible a las expresiones disidentes y, sin cooptarlos, los incorporaba e incluía en la lucha política, también inició un proceso de liberalización política que permitió, en una primera fase, abrir cauces institucionales de participación política a fuerzas antes excluidas, abriendo la brecha para cambios futuros de más amplio espectro.

Posteriormente el surgimiento de la denominada *corriente democrática* dentro del partido oficial, se tradujo en una crisis de legitimidad sistémica de tal magnitud, que hizo evidente la necesidad de consolidar un sistema de partidos, lo que obligó al éste a entablar negociaciones con parte de la oposición con el efecto de que se operaron reformas legales que serían irreversibles para lograr el tránsito democrático.

Todo lo anterior fue generando que la sociedad civil cobrara conciencia de sí misma y empezara a gestarse una cultura política

democrática y un aumento del número de personas preocupadas de lo que ocurría en su entorno y poco dispuestas a delegar en la clase política dominante el manejo del país, exigiendo además el establecimiento de un entramado democrático para lograr influencia y representatividad en el aparato del Estado; es decir surgió la participación ciudadana dirigida a promover y crear mecanismos que permitan la colaboración de los individuos en las tareas del Estado, o incluso que generen que éstos se sustituyan al Estado en la realización de determinadas funciones.

Debe señalarse que la ductilidad del sistema político, se logró mediante la adecuación del marco constitucional a la realidad que se iba presentando, de ahí que nuestra transición presente la peculiaridad de que, en lo general, no cuestione a la Constitución vigente, sino que más bien la haya utilizado como uno de sus ejes, lo cual pone en evidencia el contenido democrático de la norma fundamental, atento a que fue precisamente al amparo de su regulación, que el movimiento transicional se gestó y fue progresando.

En todo este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue congruente con el rol que le tocaba desempeñar en tanto que uno de los engranes legitimantes del sistema político, en virtud del cual se desempeñaba con autonomía en la solución de los asuntos, aunque atendiendo a consideraciones de carácter político, en asuntos de tal índole, independientemente de que durante la etapa de vigencia plena del sistema, los conflictos eminentemente políticos no pasaban

siquiera por los circuitos judiciales, ya que el árbitro, que tenía la última palabra, era el Presidente de la República.

Y los pocos asuntos que pudieran resultar particularmente sensibles para el sistema político, se resolvían atendiendo a las características de institucionalidad, cuando no de disciplina, que caracterizaban a todo el esquema, lo que se tradujo en una escasa relevancia política de la Corte, que se circunscribió a realizar una limitada protección de las garantías individuales.

Ahora bien, el proceso de cambio al que hemos aludido, fortaleció a los otros poderes y a otras instituciones, lo que en el caso del Poder Judicial fue especialmente notorio, mismo que, poco a poco, ha ido asumiendo el papel de institución tutelar encargada de dirimir los conflictos políticos, merced a que se vive dentro de una constelación de poderes constitucionales y fácticos que es menester conjugar si se desea construir un horizonte común, para lo cual debe garantizarse la observancia de la Constitución, siendo entonces indispensable un buen sistema de control constitucional.

– 2 –

El control de constitucionalidad implica la configuración de un mecanismo de defensa jurisdiccional de un orden constitucional concreto, y se articula como la garantía de la primacía de la

Constitución sobre las demás normas del ordenamiento jurídico positivo, implicando el establecimiento de métodos que eviten el ejercicio abusivo del poder, es decir que se acaten las limitaciones establecidas normativamente.

Por otra parte, el control constitucional debe vincularse con tres grandes principios de la teoría constitucional, el de soberanía popular, el de supremacía constitucional, y el de división de poderes, de los que se deduce que el pueblo soberano ha tomado la decisión democrática de consagrar a la Constitución como ley suprema de la unión, y en ella establece, como una forma de autoprotección ante los detentadores del poder mediante los que se manifestará, la división de la actividad estatal y las facultades de cada uno de los entes que la llevarán a cabo, consecuentemente cualquier acto de los poderes de la unión, incluyendo los ordenamientos jurídicos, deben estar acorde con lo que preceptúa la norma fundamental, para que resulten válidos en términos constitucionales, entendida la Constitución como norma jurídica suprema, y como decisión democrática del detentador de la soberanía.

El control constitucional, nos lleva necesariamente al tema de la justicia constitucional, cuya función primaria es el control de constitucionalidad de normas generales, aunque también puede tener por finalidad la verificación de otros actos estatales, pero siempre a la luz de los contenidos de la norma suprema, haciendo las veces de instrumento racionalizador de la lucha por el poder, al verificar que los

actos de autoridad no entren en colisión con la norma fundamental, con lo cual se asegura el ejercicio regular de las funciones estatales, mismas que consisten en actos de creación o ejecución de derecho.

En cuanto a la legitimidad de la justicia constitucional, puede decirse que su *pecado original*, es su falta de sustento en un mecanismo de democracia directa; empero debe señalarse que no todo lo que se surge de un mecanismo electivo está legitimado necesariamente, puesto que el empleo irreflexivo del argumento de la democracia directa, puede tener el efecto de legitimar normas o prácticas emitidas durante gobiernos autoritarios investidos de una sospechosa legitimidad electoral, de suerte que no todo es un asunto de mayorías y elecciones, siendo la justicia un dispositivo indispensable para que la democracia persista y el Estado de derecho sea más un asunto de garantías que un mero instrumento de conformación de órganos públicos.

Puede entonces concluirse que la justicia constitucional, en tanto que instrumento de control de la regularidad constitucional, no sólo no es contraria a la democracia, sino que fomenta y protege la calidad democrática de un Estado, ya que importa un medio civilizado y racional para la instauración de la paz social y la eliminación de la violencia descentralizada, y su ausencia puede llevar a dudar de la democrática de un ordenamiento.

El Poder Revisor de la Constitución operó, en los años 1987, 1994, 1996, 1999 y 2006, una serie de reformas a la ley suprema que han convertido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional, en la medida en que se ocupa, casi en exclusiva, de la interpretación de la norma suprema con atribuciones propias de tal clase de tribunales, asumiendo plenamente el papel de órgano de control jurídico de los conflictos políticos.

Así, el Poder Judicial, a través del ejercicio de la jurisdicción constitucional, limita no sólo a los otros dos poderes, sino a buena parte de los actores políticos, ubicándose en un lugar preponderante en el devenir cotidiano del Estado, convirtiéndose en nuevo actor de la política nacional, desempeñando así uno de los papeles fundamentales de nuestra transición democrática.

Los instrumentos de control constitucional, con que cuenta la Suprema Corte son el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad de investigación de hechos que constituyan graves violaciones a las garantías individuales.

El juicio de amparo es el instrumento de control de la regularidad constitucional al alcance de los gobernados, y la institución procesal más importante del ordenamiento mexicano; siendo, desde luego, el de mayor arraigo en nuestra tradición jurídica, y que en términos muy generales procede contra actos de autoridad que vulneren o restrinjan alguna de las garantías individuales consagradas en la Constitución, aunque también puede proceder por restricción de la soberanía de los estados por parte de la federación o por invasión de la esfera de ésta por aquéllos, siempre y cuando ello afecte a los individuos.

Tiene una estructura sumamente compleja ya que comprende varios instrumentos procesales, que si bien poseen principios generales comunes, cada uno de ellos tiene aspectos peculiares de carácter autónomo, realizando en lo horizontal, cinco funciones primordiales: la tutela de la libertad personal, el combate a las normas inconstitucionales, la impugnación de sentencias judiciales, el reclamo de actos y resoluciones de la administración activa y la protección de los derechos sociales de los sujetos agrarios; y en el plano vertical, puede dividirse en dos grandes sectores, el estrictamente constitucional que corresponde a la Suprema Corte de Justicia en segunda instancia, y el de control de legalidad secundaria, que implica la impugnación de las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, y que corresponde a los tribunales colegiados de circuito.

En suma el juicio de amparo se ha convertido en un medio de protección tanto de derechos fundamentales como de derechos

ordinarios, por lo cual no es sólo un sistema de control constitucional sino también de legalidad, cuyo principal defecto es el principio de relatividad de las sentencias que permite, por una parte, que una norma no obstante haber sido declarada inconstitucional, se siga aplicando a otros gobernados que no la impugnaron; y por la otra, *elitiza* el acceso a la justicia, ya que permite que aquellos cuyas condiciones socioeconómicas no sean tan favorables, no se vean beneficiados por una declaración de inconstitucionalidad recaída respecto de una norma general, violentándose así el principio de igualdad.

La controversia constitucional permite resolver los conflictos constitucionales planteados entre los órganos que ejercen el poder público, tanto en su división vertical como horizontal, y en realidad, ha constituido un mecanismo para que, en sede judicial, se diriman conflictos de entidad política, privilegiando así la vía jurídica para la solución de dicha índole.

La acción de inconstitucionalidad es un procedimiento que se ventila ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del cual se estudia en abstracto la posible contradicción entre una norma general ordinaria y la Constitución.

Este medio de verificación constitucional representa un severo control jurisdiccional de la política, pues, las minorías parlamentarias o los partidos políticos pueden impugnar normas generales aprobadas

por las mayorías y hacer posible que, mediante interpretación constitucional se rechacen los contenidos normativos ya aprobados mayoritariamente, confirmando así la Suprema Corte de Justicia su enorme responsabilidad frente a la soberanía popular que le otorga esas atribuciones.

La facultad de investigación de hechos que constituyan graves violaciones a las garantías individuales, si bien es de carácter judicial, porque la realiza el máximo tribunal, no es de índole jurisdiccional, porque sólo es una actividad investigatoria de la Corte, que forma un expediente de *documentación*, sin efectos vinculantes en lo jurídico aunque sí en lo político.

Puede decirse entonces que el diseño de control constitucional con que cuenta la Suprema Corte de Justicia, en su calidad de tribunal constitucional, es bastante bueno, y podría decirse que funcional; empero ello no implica que no sea perfectible, tanto en los instrumentos ya existentes, como en la implementación de algunas otras herramientas que pueden coadyuvar a su fortalecimiento.

– 5 –

En tal labor de perfeccionamiento, no todas las tareas pendientes son del ámbito de la Corte, puesto que algunas de ellas requieren de modificaciones legislativas, siendo en este aspecto

necesario que el máximo tribunal cuente con la facultad de iniciar leyes, si bien acotada a los instrumentos procesales de trabajo que utiliza, con la finalidad de que el Poder Judicial, coadyuve en darse los mejores instrumentos de trabajo posibles aprovechando la vasta experiencia que el día a día le da.

Debe además vencerse el tabú de que una reforma constitucional no puede ser inconstitucional, y tomarse la decisión de hacer una interpretación más amplia, garantista y democrática de la norma fundamental, que permita judicializar los aludidos procesos de modificación a la Constitución.

Igualmente sería sano implementar un sistema de revisión plena de tratados internacionales, por parte de la Suprema Corte de Justicia, para que previo a su aprobación por el Senado, el instrumento en cuestión fuera analizado en abstracto por el máximo tribunal, a cuya luz el Senado podría, en su caso, hacer las salvedades respectivas al no ratificar los segmentos que se estimaran contrarios a la Constitución.

Asimismo, sería deseable que la Suprema Corte, vía interpretación, asuma el papel de órgano garante de la aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a efecto de que tenga aplicación eficaz y el Estado Mexicano no incurra en una falta internacional, ello se deriva del hecho de que, en lo que hace a la observancia del instrumento internacional de referencia, los jueces del

orden nacional lo son también de una comunidad continental con un sistema normativo a cuya atención están obligados, por lo que pueden ejercer el control convencional de referencia tanto con respecto de actos de autoridad, como con respecto de normas generales, y dada la obligatoriedad del citado *Pacto de San José*, tal cuestión debe hacerse oficiosamente.

Además el sistema de control constitucional podría perfeccionarse si se adopta el Proyecto de Nueva Ley de Amparo, que impulsara la propia Corte, y que está sustentado en una consulta nacional al respecto y casi dos años de trabajo de una comisión *ad hoc*, siendo que se trata de un documento que, entre otras cosas, amplía el objeto de tutela y la legitimación activa del juicio en cuestión, así como del concepto de autoridad, permitiendo además que se emita una declaratoria general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme con la norma suprema, convirtiéndose en un trabajo que en cuanto al tema de viabilidad democrática presenta avances sustanciales, puesto que permite el crecimiento del medio de control constitucional por antonomasia.

Aparte de que mientras se procesa el presente trabajo, se encuentra en curso una iniciativa de reforma constitucional en materia de amparo que, por una parte pareciera inspirarse en el contenido del proyecto que referimos, y por otra implicará una modificación sustancial del esquema del juicio en cuestión.

Todo lo anterior, debe llevarnos al necesario replanteamiento de los criterios de interpretación que deben adecuarse a un sistema constitucional democrático, garantista y protector, lo que implica el ejercicio de un análisis autocrítico por parte del máximo tribunal, tendiente a verificar la manera en que ha interpretado la norma suprema, buscando inconsistencias en su actuar así como identificar las líneas interpretativas que han sido congruentes, o por lo menos uniformes, y contrastarlas con el sentido que el Poder Revisor de la Constitución ha perfilado a través de las reformas que ha operado a la ley fundamental; teniendo tal actividad introspectiva, la idea de armonizar los criterios de la Corte, armonizando con ello la interpretación del ordenamiento jurídico nacional.

Es decir que estamos ante la necesidad de practicar dos análisis, uno al exterior del máximo tribunal para desentrañar la teoría constitucional que desde el Constituyente Originario y a través de las reformas a nuestra ley suprema, se ha construido para diseñar a la Suprema Corte como tribunal constitucional; y otro al interior de la propia institución para establecer un sistema de interpretación con una estructura de consistencia, tanto interna como con el modelo marcado en la Constitución.

Esto último nos lleva a la necesidad de que la Corte abandone su papel de mero ente resolutor de situaciones de conflicto, y adopte el papel de órgano que desarrolla temas de importancia nacional atendiendo a una visión de Estado constitucional democrático, lo cual

implica que genere interpretaciones tutelares de los derechos fundamentales de los individuos, que son los depositarios de la soberanía, dejando de lado cualquier resquemos de que ello pueda llegar a traducirse en la paralización de ciertas políticas gubernamentales, ya que la Corte es un órgano del Estado y no del gobierno.

Lo anterior contribuirá a generar una conciencia constitucional en los ámbitos gubernativos dado que, si el sistema de control funciona, las dependencias de gobierno tendrán que iniciar la practica de hacer una verificación constitucional antes de emitir cualquier acto de autoridad, lo cual necesariamente actuará en beneficio del fortalecimiento y consolidación de la democracia perfilada en la Constitución y de sus instituciones.

Bibliografía.

Aguayo Quezada, Sergio. “El impacto de la guerrilla en la vida mexicana. Algunas hipótesis”, en Oikón Solano, Verónica; y García Ugarte, Marta Eugenia (editoras), *Movimientos armados en México, siglo XX*. SNE. El Colegio de Michoacán; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 2006. Volumen I.

Aguilar Camín, Héctor. “Día con día. Cuentos de la revolución, 1”, *Milenio Diario*. México. Número 3246. 19 de noviembre de 2008.

Aguilar Camín, Héctor; y Meyer, Lorenzo. *A la sombra de la revolución mexicana*. Primera edición. Trigésimo séptima reimpresión. México. Ediciones Cal y Arena.

Ahumada, Marián. “La expansión del control de constitucionalidad y el sistema de los tribunales constitucionales”, *Tribunales constitucionales y democracia*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008.

Aragón Reyes, Manuel. *La Suprema Corte de Justicia de México como tribunal constitucional*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.

Arellano García, Carlos. *El Juicio de Amparo*. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 1983.

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Segunda edición. México. Oxford University Press. 1999.

Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. SNE. México. Oxford University Press. 1999.

Azuela Güitrón, Mariano. “La Suprema Corte de Justicia de México, auténtico tribunal constitucional”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Edición 2002*. SNE. Montevideo. Konrad Adenauer Stiftung. 2008.

Azuela Rivera, Mariano. *Amparo*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 2006. Apuntes de las clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX. Número 2.

Báez Silva, Carlos. “Cambio político y poder judicial en México”, en Cienfuegos Salgado, David; y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005.

Bardelli Lartirigoyen, Juan Bautista. “El juez constitucional”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Edición 2002*. SNE. Montevideo. Konrad Adenauer Stiftung. 2008.

Bazdresch, Luis. *El juicio de amparo. Curso general*. Cuarta edición. Tercera reimpresión. México. Editorial Trillas. 1997.

Begné Guerra, Alberto. *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político–electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*. SNE. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2003. Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral. Número 3.

Bobbio, Norberto. *Teoría general del derecho*. Primera edición. Quinta reimpresión. Madrid. Editorial Debate. 1998.

Bovero, Michelangelo. “La izquierda, la derecha, la democracia”, *Nexos*. México. Año 28. Volumen XXVIII. Número 348. Diciembre de 2006.

Brage Camazano, Joaquín. *La acción de inconstitucionalidad*. Primera edición. Primera reimpresión. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2000.

Brewer Carías, Allan R. “Instrumentos de justicia constitucional en Venezuela (Acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, protección constitucional frente a particulares)”, *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002. www.juridicas.unam.mx.

Brohm, Winfried. “Las funciones del tribunal constitucional federal: ¿oligarquía en la democracia?”, *Tribunales constitucionales y democracia*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Memorias. Epítome autobiográfico*. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 1996.

Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. Décima segunda edición. México. Editorial Porrúa. 1999.

Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Trigésima quinta edición. México. Editorial Porrúa. 1999.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*. Primera edición. Primera reimpresión. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1997.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1935-1940)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1999. Tomo I.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1935-1940)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1999. Tomo III.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2002.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Manuel Ávila Camacho (1940-1946)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2003.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos (1959-1964)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1971-1976)*.

Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente José López Portillo (1977-1982)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1994)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.

Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1959-2000)*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.

Cabrera Luis (1876-1954)", *Biografías políticas*. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. www.inep.org.

Cárdenas Gracia, Jaime. *Transición política y reforma constitucional en México*. Segunda edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2005. Serie G: Doctrina Jurídica. Número 21.

Cárdenas Gutiérrez, Salvador. *El Juez y su imagen pública. Una historia de la judicatura mexicana*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006.

Carpizo, Jorge. “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo II.

Carpizo, Jorge. “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 83. Mayo-Agosto de 1985. www.juridicas.unam.mx.

Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo mexicano*. Décima cuarta edición. México. Siglo Veintiuno Editores. 1998.

Carr, Barry. *La izquierda mexicana a través del siglo XX*. Primera edición. Primera reimpresión. Trad. Paloma Villegas. México. Ediciones Era. 2000. Colección problemas de México.

Castellanos, Laura. *México armado. 1943-1981*. Primera edición. Primera reimpresión. México. Biblioteca Era. 2008.

Castillo, Heberto “Trama de la matanza del 10 de junio de 1971”, *La investigación*. SNE. México. Proceso Ediciones. 1979.

Castro y Castro, Juventino V. “Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo I.

Castro, Juventino V. *El artículo 105 Constitucional*. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 1997.

Castro, Juventino V. *El Ministerio Público en México*. Décimo primera edición. México. Editorial Porrúa. 1999.

Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Décima edición. México. Editorial Porrúa. 1998.

Castro, Juventino V. *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1999.

Cifuentes Vargas, Manuel. *Derecho a iniciar leyes y decretos: Deuda pendiente con el Poder Judicial Federal*. SNE. México. Editora Laguna. 2004.

Colín Sánchez, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. Decimoctava edición. México. Editorial Porrúa. 1999.

Colombo Campbell, Juan. "Funciones del derecho procesal constitucional", *Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Edición 2002*. SNE. Montevideo. Konrad Adenauer Stiftung. 2002.

Comanducci, Paolo. "Modelos e interpretación de la constitución", *Constitución y teoría del derecho*. Primera edición. Trad. Manuel Ferrer Muñoz. México. Distribuciones Fontamara. 2007. Cátedra Ernesto Garzón Valdés 2006.

Corzo Sosa, Edgar. "Primero la Constitución", *El Universal*. Número 32,159. Año 90. 10 de noviembre de 2005.

Cossío Díaz, José Ramón. "Artículo 105 constitucional", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo II.

Cossío Díaz, José Ramón. *La controversia constitucional*. Primera edición. México. Editorial Porrúa. 2008.

Cossío, José Ramón. “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en Cossío, José Ramón; y Pérez de Acha, Luis M. (coords.), *La defensa de la constitución*. Distribuciones Fontamara. Segunda edición. México. 2000. Colección doctrina jurídica contemporánea. Núm. 1.

Cossío, José Ramón. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. Primera edición. México. Distribuciones Fontamara. 2002. Colección doctrina jurídica contemporánea.

Courtis, Christian. “La legitimidad del Poder Judicial ante la ciudadanía”, en Vázquez, Rodolfo (comp.), *Corte, jueces y política*. Primera edición. México. Distribuciones Fontamara; Nexos. 2007.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús. “La democracia como proceso social”, *Elecciones y transición democrática en México*. Primera edición. Guadalajara. Universidad de Guadalajara; Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas. 2000.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. “Presidencialismo sin poderes metaconstitucionales. Retos y dilemas”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 5*. Primera edición. México. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de

Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. 2002.

Epstein, Lee; Knight, Jack, y Shvetsova, Olga. “El papel de los tribunales constitucionales en el establecimiento y mantenimiento de los sistemas democráticos de gobierno”, *Tribunales constitucionales y democracia*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008.

Eto Cruz, Gerardo. “Una defensa constitucional: la acción de inconstitucionalidad por omisión”, en Vega Gómez Juan; y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 4. Instrumentos de tutela y justicia constitucional*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México. 2002.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. “La Corte Interamericana de Derechos Humanos como intérprete constitucional (Dimensión transnacional del derecho procesal constitucional)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo II.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. “Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial

Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo I.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *La acción constitucional de amparo en México y España*. Primera edición. México. Editorial Porrúa. 2000.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*. Primera edición. Querétaro. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2002.

Ferreres, Víctor. “El control judicial de la constitucionalidad de la ley: el problema de su legitimidad democrática”, *El control judicial de la constitucionalidad de la ley*. Primera edición. México. Distribuciones Fontamara. 2008. Cátedra Ernesto Garzón Valdés 2007.

Fix-Fierro, Héctor. “Los tribunales constitucionales en la consolidación democrática”, *Tribunales constitucionales y democracia*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008.

Fix-Zamudio, Héctor. “La declaración general de inconstitucionalidad, la interpretación conforme y el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Número 8. Primer semestre de 2001.

Fix-Zamudio, Héctor. “La justicia constitucional y la judicialización de la política”, *Constitución y constitucionalismo hoy*. SNE. Madrid. Fundación Manuel García-Pelayo. 2000. p. 572.

Fix-Zamudio, Héctor. “Lineamientos esenciales de la interpretación constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa;

Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo IV.

Fix-Zamudio, Héctor. *El juicio de amparo mexicano. Su proyección en Latinoamérica y en los instrumentos internacionales*. SNE. México. El Colegio Nacional. 1999.

Fix-Zamudio, Héctor. *El requisito de control de la constitucionalidad en un Estado democrático de derecho*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n.

Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. Tercera edición. México. Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México.

Fix-Zamudio, Héctor. *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. SNE. México. Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México. 2005.

Fix-Zamudio, Héctor. *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*. Primera edición. México. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C. 2002.

Fix-Zamudio, Héctor; y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 2001.

Frosini, Vittorio. *Teoría de la interpretación jurídica*. SNE. Santa Fe de Bogotá. Editorial Themis. 1991.

Gaceta Parlamentaria. México. Número 32156-IX. 7 de diciembre de 2010.

Gaceta Parlamentaria. México. Número 3218-IX. 10 de marzo de 2011.

Gamas Torruco, José. “Constitución, democracia y Régimen Presidencial. La transición democrática en México”, en Concha Cantú, Hugo A (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 5*. Primera edición. México. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. 2002.

Gámiz Parral, Máximo N. “En pos de la democracia”, en Concha Cantú, Hugo A (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 5*. Primera edición. México. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. 2002.

García Becerra, José Antonio. *Los medios de control constitucional*. SNE. Culiacán. Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa. 2001.

García Ramírez, Sergio. “El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo

(coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo II.

Gilly, Adolfo. *El cardenismo. Una utopía mexicana*. Primera edición. México. Ediciones Era. 2001.

Gómez Lara, Cipriano. “La teoría general del proceso y el derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo V.

Gómez Tagle, Silvia. “El futuro democrático de México”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1999.

Gómez Terán, Xitlali. “Algunas reflexiones en torno a la transición democrática en México”, *Admonjus #23*. Revista del Poder Judicial de Baja California. www.poder-judicial-bc.gob.mx.

Gómez, Pablo. *1968 la historia también está hecha de derrotas*. Primera edición. Primera reimpresión. México. Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor. 2008

Góngora Pimentel, Genaro D. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como árbitro nacional a diez años de la reforma constitucional”, *Revista académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*. México. Universidad La Salle. Año III. Número 5. 5 de julio de 2005.

Góngora Pimentel, Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*. Séptima edición. México. Editorial Porrúa. 1999.

González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. Segunda edición. México. Ediciones Era.

González Compeán, Miguel; y Bauer, Peter. *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*. SNE. México. Ediciones Cal y Arena.

González Cosío, Arturo. *El Juicio de Amparo*. Quinta edición. México. Editorial Porrúa. 1988.

González de Alba, Luis. *Los días y los años*. Primera edición. México. Biblioteca Era; Secretaría de Educación Pública. 1986. Colección lecturas mexicanas, segunda serie. Número 41.

González, Luis Armando. “Acerca de la transición a la democracia”, *Revista ECA*. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. www.uca.edu.sv.

Granados Chapa, Miguel Ángel. “Plaza pública. Tribulaciones priistas”, *Reforma*. México. Número 4546. 30 de mayo de 2006.

Groppi, Tania. “¿Hacia una justicia constitucional ‘dúctil’? Tendencias recientes de las relaciones entre corte constitucional y jueces comunes en la experiencia italiana”, *Boletín mexicano de derecho comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Número 107. Mayo–Agosto de 2004. www.juridicas.unam.mx.

Guastini, Ricardo. *Estudios de teoría constitucional*. Primera edición. Primera reimpresión. Trad. Miguel Carbonell. México. Distribuciones Fontamara. 2003. Colección Doctrina jurídica contemporánea.

Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Introducción al amparo mexicano*. Segunda edición. México. Grupo Noriega Editores; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente. 1999. Colección reflexión y análisis.

Guevara Niebla, Gilberto. 1968. *Largo camino a la democracia*. Primera edición. México. Ediciones Cal y Arena. 2008.

Hallivis Pelayo, Manuel. *Teoría general de la interpretación*. Primera edición. México. Editorial Porrúa. 2007.

Herdegen, Matthias. “La reforma constitucional: criterios de justiciabilidad”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Edición 2006*. Tomo II. SNE. Montevideo. Konrad Adenauer Stiftung. 2006.

Hernández Valle, Rubén. “El principio democrático como límite de la jurisdicción constitucional”, *Boletín mexicano de derecho comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Número 88. Enero–Abril de 1988. www.juridicas.unam.mx.

Hernández, Antonio María. “El control de constitucionalidad de una reforma constitucional, en el derecho argentino, análisis del caso Fayt”, en Vega Gómez Juan; y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 4. Instrumentos de tutela y justicia constitucional*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de

Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México. 2002.

Hoffner Long, Margarita. “Los movimientos populares y la centralización del poder político en México 1917-1935”, *Vínculo jurídico*. Universidad Autónoma de Zacatecas. Zacatecas. Número 15. Julio–Septiembre de 1993. www.uaz.edu.mx.

Huacuja R., Mario; y Woldenberg, José. “Las guerrillas y el Estado”, en Colmenares, Ismael et. al. (comp.). *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*. Primera edición. Décima reimpresión. Ediciones Quinto Sol. 2005. Tomo 2.

Huerta Ochoa, Carla. “El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 Constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Número 93. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. www.juridicas.unam.mx.

Huerta Ochoa, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. Segunda edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2001. Serie Estudios Jurídicos. Número 1.

Juliano, Mario Alberto. “El control de convencionalidad”, *Derecho a réplica*. Derecho-a.replica.blogspot.com.

Kelsen, Hans. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Segunda edición. Trad. Roberto J. Brie. Madrid. Editorial Tecnos. 1999. Colección Clásicos del pensamiento 112.

Kelsen, Hans. *La garantía jurisdiccional de la Constitución. (La justicia constitucional)*. Primera edición. Trad. Rolando Tamayo y

Salmorán. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2001. Serie ensayos jurídicos. Núm. 5.

Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y el Estado*. Segunda edición. Tercera reimpresión. Trad. Eduardo García Máynez. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1983.

Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. Quinta edición. Trad. Roberto J. Bernengo. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1986. Serie G: Estudios doctrinales 20.

Krauze, Enrique. *Biografía del poder*. Primera edición. Quinta reimpresión. México. Fábula Tusquets Editores. 2005.

Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial*. Primera edición. Quinta reimpresión. México. Fábula Tusquets Editores. 2005.

La Suprema Corte de Justicia y la cuestión religiosa. 1917–1940. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo I.

López Serrano, Jesús; y López Serrano, Javier. “La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano”, *Estudios políticos*. Número 16. Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2009.

López Villafañe, Víctor. *La formación del sistema político mexicano*. Cuarta edición. México. Siglo XXI Editores. 1999.

Marsiske, Renate. “El movimiento estudiantil de 1929 y la autonomía de la Universidad Nacional de México”, *Revista de la Educación Superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México. Volumen XI. Número 44. Octubre–Diciembre de 1982. www.anuies.mx.

McLachlin, Beverley. *Ser juez en una democracia constitucional*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2002. Colección discursos. Número 28.

Medin, Tzvi. *El minimato Presidencial: Historia política del maxmato 1928–1935*. Primera edición. Séptima reimpresión. México. Ediciones Era. 1996.

Memorial del 68. SNE. México. Editorial Turner de México; Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Cultura; Universidad Nacional Autónoma de México. 2007

Meyer, Jean. “La cristiada (1926-1929)”, en Colmenares, Ismael et. al. (comp.). *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*. Primera edición. Décima reimpresión. Ediciones Quinto Sol. 2005. Tomo 2.

Meyer, Lorenzo: “La visión general”, en Bizberg, Ilán; y Meyer, Lorenzo (coordinadores), *Una historia contemporánea de México*. Primera edición. Editorial Océano. 2003. Tomo I.

Moctezuma Barragán, Gonzalo. “La transición democrática en México”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1999.

Monroy Cabra, Marco Gerardo. “Necesidad e importancia de los tribunales constitucionales en un Estado social de derecho”. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Edición 2004*. SNE. Montevideo. Konrad Adenauer Stiftung. 2004. Tomo I.

Montemayor, Carlos. “Guerra sucia”, *Proceso. Edición especial de aniversario. 25 años. El México que hemos sido*. Número especial 9. Noviembre de 2001.

Montemayor, Carlos. “La guerrilla en México hoy”, *Fractal*. Número 40. www.fractal.com.mx.

Montemayor, Carlos. “La masacre de henriquistas”, *La Jornada*. México. Número 8770. 16 de enero de 2009.

Mora Mora, Luis Paulino. *Medios de control constitucional*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n.

Naranjo Meza, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Quinta edición. Santa Fe de Bogotá. Editorial Themis. 1994.

Nava Gomar, Salvador O. “Tribunales constitucionales y democracia”, *Décimo aniversario de la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.

Nohlen, Dieter. “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, *Tribunales constitucionales y democracia*. Segunda edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008.

Nohlen, Dieter. *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*. Instituto Federal Electoral. www.ife.org.mx.

Noriega, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. Sexta edición revisada y actualizada por José Luis Soberanes Fernández. México. Editorial Porrúa. 2000. Tomo I.

Orozco Henríquez J. Jesús. “Judicialización de la política y legitimidad judicial”, *Nexos*. Número 334. Agosto de 2005.

Orozco Henríquez, José de Jesús. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 y el nuevo orden constitucional*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n.

Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. “El control de la constitucionalidad de leyes electorales” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo II.

Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. “El sistema de justicia constitucional en México y la reforma judicial”, *Justicia Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Volumen 1. Número 2. 2008.

Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para juristas*. Primera edición. México. Mayo Ediciones.

Patiño Camarena, Javier. *¿Qué cosa es el Poder Constitucional Reformador?*, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 5. Sistema representativo y democracia semidirecta*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México. 2002.

Pellicer de Brody, Olga. "El henriquismo", en Colmenares, Ismael et. al. (comp.). *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*. Primera edición. Décima reimpresión. Ediciones Quinto Sol. 2005. Tomo 2.

Petev, Valentin. *Metodología y ciencia jurídica en el umbral del siglo XXI*. Primera edición. Segunda reimpresión. Bogotá. 2001. Universidad externado de Colombia.

Pettit, Philip. "Democracia y evaluaciones compartidas", *Isonomía*. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Número 23. Octubre de 2005.

Poniatowska, Elena. *Fuerte es el silencio*. Primera edición. Décimo segunda reimpresión. México. Biblioteca Era. 1997.

Poniatowska, Elena. *La noche de Tlatelolco*. Primera edición. Quincuagésima quinta reimpresión. México. Biblioteca Era. 1997.

Prieto Sanchís, Luis. "Tribunal constitucional y positivismo jurídico", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo V.

Prieto Sanchíz, Luis. *Ideología e interpretación jurídica*. Primera edición. Reimpresión. Madrid. Editorial Tecnos. 1993.

"Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987", *Compila*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dirección General de Documentación y Análisis. 2009.

"Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992"; *Compila*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dirección General de Documentación y Análisis. 2009.

“Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994”, *Compila*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dirección General de Documentación y Análisis. 2009.

“Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996”, *Compila*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dirección General de Documentación y Análisis. 2009.

“Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 1999”, *Compila*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dirección General de Documentación y Análisis. 2009.

“Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2006”, *Compila*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dirección General de Documentación y Análisis. 2009.

Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. SNE. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2001.

Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. SNE. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000.

Quijano Baz, Javier. “Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo”, en Vega Gómez Juan; y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 4. Instrumentos de tutela y justicia constitucional*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México. 2002.

Quiroga León, Aníbal. “La interpretación constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*. Quinta edición. Editorial Porrúa; Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. Tomo IV.

Rabasa Gamboa, Emilio. “La teoría de la consolidación democrática”, *Juri Polis*. Revista de derecho y política del Departamento de Derecho. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. México. Año 3. Volumen 2. Diciembre de 2005.

Ravelo Lecuona, Renato. “Rubén Jaramillo”, en Colmenares, Ismael et. al. (comp.). *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*. Primera edición. Décima reimpresión. Ediciones Quinto Sol. 2005. Tomo 2.

Reséndiz Nuñez, Cuauhtémoc. *Relación entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria*. Primera edición. México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n.

Reveles Vázquez, Francisco. “La estructura de un partido corporativo en transformación”, en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Ediciones Gernika. 2003.

Riding, Alan. *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*. Primera edición. Tercera reimpresión. México. Editorial Joaquín Mortiz; Grupo Editorial Planeta. 1985.

Rodríguez Araujo, Octavio. “Los partidos políticos en México, origen y desarrollo”, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. Primera edición. México. Jorale Editores. 2005.

Rodríguez Grez, Pablo. *Teoría de la interpretación jurídica*. Primera edición. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 1990.

Rubio, Luis. “El circo de las corporaciones”, *Letras Libres*. México. Año IX. Número 97. Enero de 2007.

Salazar Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Primera edición. México. Fondo de Cultura Económica; Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006.

Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho constitucional*. Tercera edición. México. Editorial Porrúa. 1998.

Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Primera edición. Tercera reimpresión. México. Taurus. 2003.

Schmill Ordoñez, Ulises; y Cossío Díaz, José Ramón. “Interpretación del derecho y concepciones del mundo”, *Revista de la*

Facultad de Derecho de México. México. Tomo XLVI. Números 207–208. Mayo–Agosto 1996.

Schmill, Ulises. “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en Cossío, José Ramón; y Pérez de Acha, Luis M. (coords.), *La defensa de la constitución*. Distribuciones Fontamara. Segunda edición. México. 2000. Colección doctrina jurídica contemporánea. Núm. 1.

Semanario Judicial de la Federación. México. Quinta Época. Tomo: LXXIII.

Semanario Judicial de la Federación. México. Octava Época. Tomo I, Primera Parte-1. Enero a junio de 1988.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Junio de 1998. Tomo: VII.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Diciembre de 1998. Tomo VIII.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Abril de 1999. Tomo IX.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Tomo X. Septiembre de 1999.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Noviembre de 1999. Tomo X.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Agosto de 2000. Tomo XII.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Septiembre de 2000. Tomo XII.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Diciembre de 2000. Tomo: XII.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Marzo de 2001. Tomo XIII.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Septiembre de 2001. Tomo XIV.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Septiembre de 2002. Tomo XVI.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Noviembre de 2002. Tomo XVI.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Junio de 2003. Tomo XVII.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Abril de 2007. Tomo XXV.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Diciembre de 2007. Tomo XXVI.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Marzo de 2008. Tomo XXVII.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Abril de 2009. Tomo XXIX.

Serrano Robles, Arturo. “El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo”, *Manual del Juicio de Amparo*. Segunda edición. Sexta reimpresión. México. Editorial Themis. 1997.

Shabot, Ezra. “Volver al pasado”, *Reforma*. México. Número 5498. 9 de enero de 2009.

Silva Meza, Juan N. *Hacia una nueva Ley de Amparo*. Primera edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000. Colección discursos. Número 7.

Silva Meza, Juan. *La interpretación constitucional en el marco de la justicia constitucional y la nueva relación entre poderes*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2002. Serie Estudios Jurídicos. Número 8.

Silva-Herzog Márquez, Jesús. “Partido hegemónico y transición democrática”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1999.

Sirvent, Carlos. “Reformas y participación electoral en México, 1910-2003”, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. Primera edición. México. Jorale Editores. 2005.

Tamayo y Salmorán, Rolando. “El poder y la judicatura (Breve comentario sobre la jurisdicción de amparo y la función judicial)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 63. Septiembre-Diciembre de 1988. www.juridicas.unam.mx.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Vigésima edición. México. Editorial Porrúa. 1984.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1998*. Vigésimo primera edición. México. Editorial Porrúa. 1998.

Vanossi, Jorge Reinaldo A. *Estudios de teoría constitucional*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2002.

Vergottini, Giuseppe De. *Derecho constitucional comparado*. Primera edición. Trad. Claudia Herrera. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche. México. 2004. Serie doctrina jurídica. Núm. 197.

Woldenberg Karakowsky, José. “México: la mecánica de su cambio democrático”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1999.

Woldenberg, José. “El laberinto democrático”, *Reforma*. México. Número 5428. 30 de octubre de 2008.

Woldenberg, José. “Seis tesis sobre la transición a la democracia”, *La construcción de la democracia*. Primera edición. México. Plaza & Janés Editores. 2002.

Woldenberg, José. “Suprema Corte: Árbitro de la política”, en Natarén Nandayapa, Carlos F; y Castañeda Ponce, Diana (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2007.

Wróblewski, Jerzy. *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*. Primera edición. Reimpresión. Trad. Arantxa Azurza. Madrid. Editorial Civitas. 1988. Cuadernos Civitas.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo. *Hacia una nueva Ley de Amparo*. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 2004.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo. *La trascendencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a diez años de su reestructuración*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. 10 años de la Novena Época. Discursos. s/n.