

EVOLUCIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Héctor FIX-ZAMUDIO*

SUMARIO. I. *Introducción*. II. *El derecho procesal constitucional mexicano en la actualidad*. III. *Las nuevas garantías constitucionales*. IV. *El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos*. V. *El juicio de revisión constitucional electoral*. VI. *Las comisiones de derechos humanos (ombudsman)*. VII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

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

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

* Investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

terior de 5 de febrero de 1857, que con algunas variantes fueron incorporadas en el texto original de nuestra ley fundamental en vigor, con excepción del llamado procedimiento investigador encomendado a nuestro más alto tribunal, que fue una creación original del Constituyente de Querétaro.¹

3. Estos cuatro instrumentos de solución de conflictos constitucionales experimentaron varias modificaciones con posterioridad a su introducción en la Carta Federal de 1917. En primer término, por lo que se refiere al juicio político, éste fue modificado en diciembre de 1982, de manera que a partir de entonces se regula por el actual artículo 110 constitucional, en lugar del 111 original, y si bien se conserva el procedimiento de dos instancias, la primera ante la Cámara de Diputados y la segunda y definitiva ante la Cámara de Senadores, con la sanción, en caso de considerarse responsable al enjuiciado, de la destitución del cargo y la inhabilitación para funciones públicas según la gravedad de la infracción, tal como fue regulado por la Ley de Responsabilidad de los servidores públicos (del gobierno federal y el del Distrito Federal) expedida en el mismo año de 1982, a partir de entonces pueden ser sometidos a dicho juicio político no sólo los altos funcionarios que tienen inmunidad constitucional, sino también otros servidores públicos de menor jerarquía, tanto de la Federación como de las entidades federativas, e inclusive los titulares de empresas públicas, los que en nuestro concepto deben considerarse como particulares, ya que no pertenecen a la administración pública, lo que nos parece un grave error que desvirtúa la institución, la que ha sido establecida únicamente en relación de los funcionarios titulares de los órganos de gobierno, como lo establecía el artículo 110 del texto original de la ley fundamental.²

4. Por lo que respecta al procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia, establecido originalmente en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, fue objeto de una reforma constitucional en di-

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

2 Cfr. González Bustamante, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, México, Botas, 1946; Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, Porrúa, 1982, pp. 313-498; García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, 5a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 776-818; Orozco, Henríquez, José de Jesús, "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos", *La responsabilidad de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1984, pp. 109-129.

ciembre de 1977, que agregó un nuevo párrafo, entonces cuarto, al mencionado precepto de la carta federal, que modificó ligeramente el tercero, al suprimir la referencia a la investigación de delitos federales, pero después de cambios posteriores a dicha norma, el anterior párrafo tercero quedó como segundo y el introducido en 1977 es actualmente el tercero.

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

6. Debemos destacar que dicho párrafo tercero del citado artículo constitucional debe considerarse una modificación desafortunada, ya que el ejercicio de dicha facultad sería inviable políticamente, pues aun cuando se traduce en un simple dictamen, se privaría de legitimidad a los titulares de alguno de los poderes de la Unión (presidente de la República o los diputados y senadores del Congreso Federal), y además debe considerarse inaplicable en la actualidad ya que la declaración de los legisladores y del jefe del Ejecutivo que resultaron electos debe hacerla el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con las reformas de 1993 y 1996 al régimen electoral federal.

7. También el juicio de amparo experimentó numerosas modificaciones a partir de su consagración en los artículos 103 y 107 de la carta federal de 1917, con antecedentes en los artículos 101 y 102 de la Constitución anterior de 1857. Dichos cambios de naturaleza constitucional y legal en la mayor parte de los casos, también se ha reflejado en la organización y funciones de los tribunales federales a los cuales corresponde el conocimiento y resolución de nuestra máxima institución procesal.

8. La mayor parte de estas reformas a la legislación de amparo han tenido como objeto el combate al rezago de los propios tribunales federales y particularmente de la Suprema Corte de Justicia precisamente en esta materia, el que ha sido endémico, como lo había pronosticado el ilustre Emilio Rabasa en los primeros años de este siglo, quien inclusive habló de “la imposible tarea de la Corte”.³

3 En su clásica obra *El artículo 14. Estudio constitucional*, reimpresso conjuntamente con su otro estudio clásico, *El juicio constitucional*, México, Porrúa, 1955, pp. 103 y 104.

9. Brevemente podemos señalar las reformas constitucionales y legales de 1928 y 1934, las que dividieron a la Suprema Corte en Salas, por materia (penal, administrativa, civil y laboral); la de 1951, por la cual se crearon los tribunales colegiados de circuito para auxiliar a la misma Suprema Corte de Justicia, y a los cuales se les atribuyeron en forma constante y creciente el conocimiento de los juicios de amparo, de una instancia y del segundo grado, de los que se consideraban de menor importancia, y por ello el número de dichos tribunales se aumentó de manera considerable; las modificaciones de 1967 que incrementaron de manera notoria los asuntos de amparo encomendados a los citados tribunales colegiados,⁴ hasta llegar a los cambios introducidos en 1988 y 1995, en los cuales se separó de manera definitiva a los juicios de amparo en los cuales se discuten cuestiones de legalidad, que se encomendaron en su totalidad a los propios tribunales colegiados de circuito, y aquellos procesos de amparo en los cuales se controviertan cuestiones directamente constitucionales, atribuidos en forma exclusiva a la Suprema Corte de Justicia, cuya integración anterior de 26 magistrados, se redujo a 11 miembros, más cercana a la composición de los tribunales o cortes constitucionales contemporáneos, algunos de los cuales han sido introducidos en América Latina en los últimos años.⁵

10. También las controversias constitucionales experimentaron un cambio significativo en las reformas constitucionales de diciembre de 1994, que como se dirán más adelante modificaron al artículo 105 constitucional y lo dividieron en tres fracciones, la primera de las cuales regula las mencionadas controversias constitucionales, pero las mismas fueron considerablemente ampliadas, pues además de agregar a los municipios entre las entidades que pueden promover dichas controversias,⁶ se introdujeron los llamados *conflictos de atribución*, que son aquellos que se

4 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México”, *75 años de Revolución. Política, II*, México, INEHRM-FCE, 1988, pp. 269-364; *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 139-152.

5 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional”, *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987; y *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 495-541 y 345-390, respectivamente; *Idem*, “Los tribunales y salas constitucionales en América Latina”, *Estudios jurídicos en homenaje de don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, 1995, pp. 59-74; La Roche, Humberto, José, “Cortes y salas constitucionales en América Latina”, *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, Konrad Adenauer Stiftung-Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, 1996, pp. 41-70.

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

presentan entre dos o más órganos de los poderes públicos, como el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, en sus esferas federal, estatal y del Distrito Federal.

11. Además de varias modificaciones que se hicieron a los cuatro instrumentos anteriores, en años recientes se introdujeron otros nuevos, entre los cuales podemos citar: *a)* la acción abstracta de inconstitucionalidad (1995); *b)* el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (1996); *c)* el juicio de revisión constitucional electoral (1996), y *d)* las comisiones de derechos humanos (ombudsman) (1992). En tales condiciones el control constitucional mexicano está formado por *ocho garantías constitucionales*, algunas de las cuales son recientes, por lo que se encuentran en una etapa inicial de aplicación.

II. EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL MEXICANO EN LA ACTUALIDAD

12. A los cuatro instrumentos anteriores debemos añadir otros nuevos que se agregaron recientemente en las reformas constitucionales de 1992, 1994 y 1995. Los que ya existían a partir del texto original de la Carta Fundamental de 1917, si bien algunos de ellos sufrieron modificaciones posteriores, hasta antes de las citadas reformas a la ley fundamental, no tuvieron una efectiva aplicación práctica, con exclusión del juicio de amparo, que es el único que funcionaba normalmente, si bien sólo tenía el propósito exclusivo de proteger los derechos fundamentales, pero aun considerando sus aspectos de garantía constitucional, nuestra carta fundamental no debía considerarse suficiente para tutelar en su integridad ya que como lo consideraba el ilustre constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, aun en los aspectos en que nuestro derecho de amparo funcionaba como garantía constitucional, no constituye realmente un control directo de la Constitución, sino más bien de los derechos de la persona humana, ya que como lo afirmó el notable jurista:

Nuestra institución jurídica ha tenido entre nosotros el crecimiento, la espléndida palpitación de vida del amparo, lo cual se debe no tanto a que el pueblo lo considere como el regula[do]r del sistema federal, el equilibrador de los poderes o el instrumento en el gobierno de los jueces, sino a que ha sido el escudo resonante de la inviolabilidad de la persona.⁷

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

13. La introducción de nuevos instrumentos de control constitucional en las citadas reformas constitucionales y legales de 1994 y 1995, así como la extensión y reforzamiento de alguna de las anteriores, como ocurrió con las controversias constitucionales (véase *supra*, párrafo 10), ha proporcionado una renovación en las funciones directamente constitucionales de la Suprema Corte de Justicia, y con ello podemos afirmar que se ha enriquecido el estudio de la nueva disciplina que podemos calificar como “derecho procesal constitucional mexicano”.

14. Como disciplina científica es la rama más joven de la ciencia del proceso, y cuya fundación como tal se atribuye al ilustre Hans Kelsen,⁸ particularmente por medio de su clásico estudio publicado en 1928 en la *Revista Francesa de Derecho Público*,⁹ y que planteó la necesidad de establecer instrumentos procesales específicos para la tutela de las disposiciones constitucionales, incluyendo una jurisdicción especializada, por conducto de cortes o tribunales constitucionales, como la establecida en la Carta Federal austríaca de 1920, a proposición del mismo Kelsen.¹⁰ Afirmamos que esta disciplina es relativamente novedosa, puesto que con anterioridad si bien se habían analizado los instrumentos de tutela de las normas constitucionales, no se había ensayado la construcción de conceptos, principios e instituciones que abarquen todos los instrumentos, predominantemente procesales, que se han establecido para solucionar los conflictos derivados de la aplicación de las normas constitucionales.¹¹

15. Es cierto que se avanzó de manera considerable con los estudios que se han hecho de los propios instrumentos dentro del concepto de *justicia* o *jurisdicción constitucionales*, pero consideramos que un mayor adelanto radica en la consolidación de una disciplina procesal que de manera sistemática contemple las garantías constitucionales bajo el enfoque

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

9 “La garantie juridictionnelle de la Constitution (*La justice constitutionnelle*)”, *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, París, 1928, pp. 197-257, publicado posteriormente en *Annuaire de l'Institut de Droit Public*, París, 1929, pp. 52-143; trad. castellana de Rolando Tamayo y Salmorán, con el título “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, *Anuario Jurídico*, 1-1974, pp. 471-515.

10 La influencia de Kelsen en la creación de la Corte Constitucional austríaca de la que fue magistrado de 1921 a 1930, se destaca por Metall, Rudolf Aladir, *Hans Kelsen. Vida y obra*, trad. de Javier Esquivel, México, UNAM, 1976; Frisch Philipp, Walter, *La forma en que se plasmó la Teoría pura del derecho de Hans Kelsen en la jurisdicción austríaca creada por él*, trad. de Elsa Bieler, en *Jurídica*, México, julio de 1970, pp. 131-148.

11 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo mexicano y el derecho constitucional comparado”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed. México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 425-464.

de la ciencia del proceso. Lo cierto es que la denominación de *derecho procesal constitucional* se generaliza en la doctrina más reciente, y al respecto podemos citar las obras de conocidos tratadistas como el español Jesús González Pérez;¹² el alemán Christian Pestalozza;¹³ el costarricense Rubén Hernández Valle;¹⁴ los argentinos Alberto Osvaldo Gozaíni;¹⁵ Nestor Pedro Sagüés;¹⁶ y el peruano Elvito A. Rodríguez Domínguez.¹⁷

16. Es preciso aclarar que existe una confusión terminológica en nuestra ley fundamental de 1917, que todavía conserva el nombre tradicional de *garantías constitucionales* como equivalentes a la de los derechos fundamentales consagrados por la misma carta fundamental. El capítulo primero de la Constitución Federal se denomina todavía *De las garantías individuales* (artículos 1o., a 29). Una parte importante de los cursos que se imparten en las escuelas y facultades de derecho mexicanas, incluyendo la UNAM, se califican de *garantías individuales y sociales*,¹⁸ aun cuando algunos más recientes abordan una perspectiva más amplia y toman la denominación de “derechos humanos”. Por supuesto que la primera designación es diversa de la materia de la disciplina que hemos calificado de “derecho procesal constitucional”, que comprende, como se ha dicho a las garantías constitucionales en sentido moderno, es decir, como instrumentos predominantemente procesales, que tutelan las normas de carácter fundamental.

17. Desde este punto de vista, el derecho procesal mexicano comprende las ocho siguientes garantías constitucionales: *a*) El juicio político (artículo 111); *b*) El procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97, párrafos segundo y tercero); *c*) Las controversias constitucionales (artículo 105, fracción D); *d*) El juicio de amparo (artículos 103 y 107); *e*) La acción abstracta de inconstitucional (artículo 105, fracción II); *f*) El juicio de protección de los derechos político electorales (artículo 99, fracción V); *g*) El juicio de revisión constitucional electoral

12 *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Civitas, 1979.

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

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

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

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

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

18 *Cfr.* Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 28a. ed., México, Porrúa, 1996; Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 1994.

(artículo 99, fracción IV); h) Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos, inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman* (artículo 102, apartado “B” Todos estos preceptos corresponden a la Constitución Federal).

III. LAS NUEVAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

La acción abstracta de inconstitucionalidad

18. Como ya nos hemos referido sólo para enumerar a los instrumentos de control constitucional que fueron establecidos en el texto original de la Carta Federal de 1917, si bien algunos de ellos han sido modificados con posterioridad, pero como sería complicado realizar un examen de los mismos, sólo haremos referencia a los nuevos instrumentos, por lo que a continuación pretendemos examinar, también brevemente, las garantías constitucionales que fueron introducidas en las reformas constitucionales y legales de 1992, 1995 y 1996.

19. En primer término haremos un examen sintético de la que podemos denominar *acción abstracta de inconstitucionalidad*, introducida por vez primera en nuestro ordenamiento constitucional en las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994 y que no tiene precedente en el modelo estadounidense que hemos seguido en otras de nuestras garantías constitucionales. En efecto, esta institución surgió en el derecho constitucional europeo con el objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional (cortes, tribunales constitucionales e inclusive el Consejo Constitucional francés), las disposiciones aprobadas por la mayoría parlamentaria especialmente en Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal.¹⁹

20. Dicha garantía constitucional debe considerarse como una acción de carácter abstracto, es decir, que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, y por ello, generalmente se otorga la legitimación a los titulares de los poderes públicos (jefes de Es-

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

tado o de gobierno, las cámaras parlamentarias, los gobiernos centrales o de las entidades federativas o de las comunidades autónomas, en algunos supuestos, también los organismos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos creados de acuerdo con el modelo escandinavo del *ombudsman* o inclusive por medio de acción popular). Además, dichas acciones abstractas pueden ser de carácter *previo*, es decir, invocarse durante el procedimiento de discusión y aprobación, antes de la promulgación y publicación de la norma impugnada (como ocurre particularmente en la instancia ante el Consejo Constitucional francés),²⁰ o bien *a posteriori*, es decir, cuando las disposiciones legislativas ya han sido publicadas. Este último es el modelo que sigue el ordenamiento mexicano.²¹

21. En los ordenamientos europeos en los cuales se ha establecido esta acción abstracta de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas en beneficio de un sector de los parlamentarios de la minoría, generalmente un treinta por ciento de los mismos, ha tenido un desarrollo significativo y ha logrado una fiscalización constante y frecuente de los ordenamientos aprobados por las mayorías legislativas, en forma destacada en la República Federal de Alemania,²² y en Francia.²³ Esta acción abstracta de inconstitucionalidad, escasamente conocida en el derecho constitucional latinoamericano, debe considerarse como un instrumento importante para otorgar garantías jurídicas a la oposición, a fin de que pueda participar activamente en las decisiones políticas de gobierno, según el principio de la *oposición política garantizada*.²⁴

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

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

22 Cfr. Mezzetti, Luca, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*, pp. 62-69; *cit. supra*, nota 19. Este autor considera que la jurisprudencia constitucional alemana se ha originado de manera predominante debido a los impulsos que provienen de la oposición, Béguin, Jean-Claude, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne*, París, Economique, 1982, pp. 64-78.

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

24 Cfr. Vega, Pedro de *et al.*, *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, pp. 104 y ss., 220 y ss.; Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones sobre la función constitucional de la oposición política en el ordenamiento mexicano", *Memoria de El Colegio Nacional*, 1998, México, 1999, pp. 67-100.

22. De acuerdo con lo establecido por la fracción II, incisos *a)* y *e)* del artículo 105 constitucional y 62 de la Ley Reglamentaria, se encuentran legitimados para interponer dicha acción abstracta, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados; de la Cámara de Senadores: de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; así como de las legislaturas de los Estados.²⁵ También se ha otorgado legitimación al porcurador general de la República, el cual está facultado para actuar como parte en la tramitación de esta acción de inconstitucionalidad, en virtud de la atribución *ex officio* que le confiere el párrafo tercero del apartado A) del artículo 102 constitucional.

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

24. Los citados incisos *a)* a *e)* de la mencionada fracción II del artículo 105 constitucional, establecen una relación directa de fracciones legislativas con el tipo de normas sujetas a control. En virtud de lo anterior, los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión podrán plantear la acción abstracta respecto de las leyes federales y del Distrito Federal emitidas por el citado Congreso y los senadores también contra los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal; los miembros de las legislaturas de los Estados contra las disposiciones normativas generales expedidas por dichos órganos, y los que forman parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contra

25 Podemos señalar de manera comparativa, que la legitimación para interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad se confiere en Austria a un tercio de los diputados del Consejo Nacional; en Francia a sesenta diputados o el mismo número de senadores; en España a cincuenta diputados o cincuenta senadores; en Alemania a un tercio de los miembros del Parlamento Federal; en Portugal, a un décimo de los diputados. El extremo está representado por la Constitución de Bolivia, en cuyo artículo 120, inciso *a)* reformado en agosto de 1994, se dispone que cualquier senador o diputado puede interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad. *Cfr.* Fix-Fierro, Héctor “La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad”, *cit. supra*, nota 21, pp. 115-117; Estrada Sámano, José Antonio, “La inconstitucionalidad de leyes en la reforma judicial”, *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, México, vol. 19, 1995, pp. 407-434.

las leyes emitidas por la propia Asamblea. En relación con la impugnación directa de las leyes electorales, el inciso *f*) del citado precepto constitucional establece que las dirigencias nacionales pueden combatir las leyes federales y locales, pero las dirigencias estatales sólo pueden interponer la acción contra las disposiciones locales.

25. Una situación especial corresponde al procurador general de la República como facultado para interponer dicha acción abstracta con el objeto de reclamar la inconstitucionalidad de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales (artículo 105, fracción *c*) de la carta federal).

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

27. Se adopta también el principio de que si el fallo no fuese aprobado por mayoría de ocho votos, la Suprema Corte debe desestimar la acción ejercitada y ordenar el archivo del asunto (artículo 72 de la Ley).

28. Por otra parte, la Ley Reglamentaria hace una remisión expresa (artículo 73) a la aplicación de los artículos 41, 43, 44 y 45 del mismo ordenamiento, que regulan a las sentencias dictadas en las controversias constitucionales, y que se refieren a su contenido, la obligatoriedad de los precedentes, la notificación y la publicación, así como el momento en que deben producir sus efectos, es decir, en este último caso, la prohibición de su retroactividad, salvo en materia penal.²⁶

26 La Ley Reglamentaria establece varias remisiones y consigna disposiciones comunes para la tramitación de las dos instituciones, es decir, controversias constitucionales y acciones directas de inconstitucionalidad. *Cfr.* Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, pp. 139-221, que dedica el capítulo cuarto de su libro al análisis de las disposiciones comunes a ambos instrumentos.

IV. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS

29. Este instrumento introducido en las reformas constitucionales y legales de 1996, debe considerarse como un mecanismo paralelo al juicio de amparo, en su función primordial de protección de los derechos humanos. En efecto, la jurisprudencia que se inició el siglo anterior en la Suprema Corte de Justicia hizo la distinción entre los derechos civiles y los de carácter político, inspirada en la separación del derecho público norteamericano entre *civil rights* y *political rights*, pero se confundió a los primeros con las garantías individuales o derechos del hombre, y por ello se consideró que los derechos políticos no podían ser objeto de tutela por el mismo derecho de amparo.²⁷

30. Este criterio tradicional dio lugar a la controversia entre las ideas de José María Iglesias sobre la incompetencia de origen,²⁸ de acuerdo con las cuales, el artículo 16 de la Constitución de 1857, al establecer la exigencia de que todo acto de afectación a los particulares debía emanar de autoridad competente, comprendía el origen legítimo de la misma autoridad,²⁹ e Ignacio Luis Vallarta, quien al asumir posteriormente la presidencia de la Suprema Corte entre mayo de 1878 y noviembre de 1882, combatió de manera decidida la tesis anterior (la que, al ser aplicada de manera extrema por el propio Iglesias como anterior presidente de la misma Corte, determinó el desconocimiento de las elecciones presidenciales de 1876 en las que obtuvo el triunfo Sebastián Lerdo de Tejada), por considerar el propio Vallarta que la legitimidad se refería a la persona, al individuo nombrado para el cargo público respectivo, y la competencia establecida por el citado artículo 16 de la Carta Federal de 1857, tenía relación con la entidad calificada como autoridad, ya que la propia legitimidad tenía un carácter político y por ello debía suponerse y prescindirse de ella para examinar únicamente la cuestión jurídica de si cabe en el círculo de atribuciones de una autoridad determinada expedir una orden que afec-

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

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

29 Cfr. Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, pp. 81-166.

tara a un habitante de la República. Este último fue el criterio que adoptó la Suprema Corte a partir de su decisión de 23 de agosto de 1878 en el juicio de amparo solicitado por el destacado jurista y político León Guzmán y es el que ha predominado hasta la actualidad, debido a la redacción similar del artículo 16 de la Carta Federal de 1917.³⁰

31. A partir de entonces, la Suprema Corte ha evitado la decisión de cuestiones políticas en los juicios de amparo, aun cuando se ha pronunciado en forma muy restringida sobre algunas de estas cuestiones en los escasos asuntos en que ha conocido de controversias constitucionales con anterioridad a las reformas de 1995 (véase *supra*, párrafo 10) o al realizar investigaciones de acuerdo con el artículo 97 constitucional (véanse *supra*, párrafos 4-6).³¹ Esta cautela de nuestro más alto tribunal se explica por la trascendencia que por años tuvo en Latinoamérica la tesis de la Corte Suprema Federal norteamericana que se autolimitó en lo que calificó como *political questions*,³² pero que ha modificado paulatinamente para considerar como justiciables cuestiones que anteriormente se estimaban de naturaleza estrictamente política, como las de carácter electoral, aun cuando siempre por conducto de una controversia judicial.³³

32. Lo cierto es que en México esta evolución no se ha realizado, especialmente por lo que se refiere a la tutela de los derechos políticos consagrados en nuestra Constitución Federal por conducto del juicio de amparo, ya que hasta la actualidad se aplica la anacrónica tesis de jurisprudencia, actualmente superada de manera definitiva, y que todavía establece: “*Derechos políticos. Improcedencia. La violación de los dere-*

30 Cfr. Vallarta, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, edición de Antonio J. Lozano (imprensa particular), 1894, pp. 78-80; Fix-Zamudio, Héctor, “Ignacio Luis Vallarta, la incompetencia de origen y los derechos políticos”, *A cien de años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, 1994, pp. 13-39. Esta es la tesis de jurisprudencia todavía vigente, núm. 983, “Incompetencia de origen”, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1988, segunda parte, tesis comunes al Pleno y a las salas, t. II, p. 1595.

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

32 Cfr. Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, trad. de José Juan de Olloqui Labastida, México, UNAM, 1966, t. I, pp. 576-579; Evans Hughes, Charles, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, trad. de Roberto Molina Pasquel y Vicente Herrero, 2a. ed., México, FCE, 1971, pp. 56-58; Alonso García, Enrique, “El Tribunal Burger y la doctrina de las “Political Questions” en Estados Unidos, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 1, enero-abril de 1981, pp. 287-299.

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

chos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”.³⁴

33. Es indiscutible que los derechos políticos son derechos humanos, como lo demuestran las Constituciones contemporáneas, incluyendo las latinoamericanas, así como los tratados internacionales de derechos humanos.³⁵ Nuestra carta fundamental también los consagra y los ha incrementado de manera paulatina, especialmente en materia electoral,³⁶ por lo que se ha superado de manera definitiva el criterio decimonónico de confundir los derechos humanos con las llamadas *garantías individuales*, las que constituyen sólo un sector de los llamados *derechos civiles*. Frente a la amplitud actual de los derechos de la persona humana.³⁷

34. En virtud e la tesis tradicional citada anteriormente, se advertía en el ordenamiento jurídico mexicano la ausencia de un instrumento procesal para proteger los derechos políticos de carácter individual, ya que los colectivos, especialmente los electorales, se han tutelado por medio de diversos instrumentos, inclusive por conducto de la jurisdicción especializada. Por ello, un sector de la doctrina sostuvo con anterioridad a las reformas de 1996, la necesidad de ampliar la procedencia del juicio de amparo hacia algunos de estos derechos.³⁸ Fue un acierto, por tanto, que se estableciera el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como un instrumento paralelo al juicio de amparo que como se ha visto, tradicionalmente no procede par la tutela de los derechos políticos.

34 Tesis 623. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1988. Segunda parte, tesis comunes al Pleno y a las salas, t. II, p. 1061.

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

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

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

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

35. Sin embargo, sería conveniente estudiar la posibilidad de que algunos derechos políticos queden fuera del campo de protección del nuevo instrumento, como por ejemplo, los de libre expresión de las ideas, el de la libertad de expresión en los medios de comunicación, y el de petición, todos ellos en materia política, cuando dichos derechos no tengan directa o indirectamente propósitos electorales (artículos 6o. a 9o. constitucionales). Estos preceptos fundamentales no hacen referencia expresa a la materia política, salvo el último, el cual dispone en su parte relativa: “... sólo los ciudadanos de la República podrán tomar parte en los asuntos políticos del país.”

36. La doctrina señala que el antecedente del juicio para la protección de los derechos político-electorales se encuentra en la llamada *apelación ciudadana* regulada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) con anterioridad a la última reforma de 1996,³⁹ el que podía plantearse ante el anterior Tribunal Federal Electoral por los ciudadanos afectados por las decisiones del Instituto Federal Electoral responsable de la inscripción, cuando se hubiesen declarado improcedentes las solicitudes de los propios afectados para corregir los supuestos en los que no se les hubiese expedido oportunamente la credencial de elector con fotografía, o bien no hubiera aparecido en las listas nominales de electores de los distritos de su domicilio, o bien se les hubiese excluido o incluido indebidamente en dichas listas (artículo 151 de dicho Código en su redacción anterior). Dicha apelación podía interponerse tanto por los ciudadanos como por los partidos políticos cuando hubiesen sido afectados, tanto en el lapso entre dos elecciones (artículo 294, incisos *b*) y *c*) anterior), o bien en el periodo electoral (artículo 295, inciso *b*), por lo que es evidente que coincide en varios aspectos con el juicio de protección que se analiza.⁴⁰

37. Este llamado indebidamente *recurso de apelación* tuvo una significativa repercusión en las elecciones federales de 1994, ya que según los datos aportados por el entonces Tribunal Federal Electoral, en ese periodo electoral se plantearon ante dicho organismo jurisdiccional un total de

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

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

80,083 recursos, de los cuales 80,023 fueron interpuestos por ciudadanos y únicamente 60 por partidos políticos.⁴¹ En un trabajo anterior señalamos que era incorrecta la apreciación del legislador al calificarlo como recurso, ya que en realidad debía considerarse como un proceso o juicio impugnativo, y que tampoco correspondía a la figura del recurso por excelencia, que recibe en el proceso ordinario el nombre de *apelación*.⁴² Por ello consideramos que es más correcta y al mismo tiempo más amplia la denominación actual.

38. Por lo que respecta a la competencia para conocer de este instrumento, el mismo puede presentarse ante la Sala Superior, en única instancia, cuando se trate de la violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para formar parte en forma pacífica en los asuntos jurídicos del país (artículos 99, fracción V, de la carta federal; 189, fracción I, inciso *f*) y 83, inciso *a*) fracciones I y II, respectivamente, de las leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Federal),⁴³ y durante el periodo electoral y ante las Salas Regionales del mismo Tribunal,⁴⁴ cuando no se entregue al afectado el documento necesario para ejercer el voto, o no aparezca, o considere que se le ha excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio (mismo precepto constitucional, y los artículos 195, fracción III y 83, inciso *b*) de las Leyes Orgánica del Poder Judicial Federal y la del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respectivamente).

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

42 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral", *op. cit.*, nota 40, pp. 31 y 32.

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

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

39. Están legitimados los ciudadanos individualmente considerados que hubieren sido lesionados en sus derechos político-electorales, pero únicamente podrán promover el juicio cuando hubiesen agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto. En su caso, deberán agotar previamente las instancias administrativas, y en ese supuesto las autoridades electorales les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean precisos para la presentación de las demandas respectivas (artículos 80 y 81 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).⁴⁵

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

41. De acuerdo con lo establecido por el artículo 82 del ordenamiento procesal que se analiza, cuando por causa de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de agrupación respectiva, los ciudadanos afectados no podrán interponer el juicio de protección de sus derechos político-electorales, sino que deberán acudir al juicio de inconformidad, y en su caso, al recurso de reconsideración respectivo, cuando se trate de procesos electorales federales, pero cuando esta situación se presente en comicios de carácter local, el agraviado sólo podrá promover el citado juicio de protección, en el supuesto de que la ley electoral co-

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

respondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos, o cuando habiendo agotado el mismo, considere que se reparó la violación constitucional reclamada.

42. En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establecen disposiciones específicas en cuanto a los efectos de las sentencias pronunciadas en los juicios de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Además de determinar que los fallos son definitivos e inatacables, se dispone que las resoluciones favorables a los demandantes pueden tener los siguientes efectos: *a*) confirmar el acto o resolución impugnados, o *b*) revocar o modificar dicho acto o resolución y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado (artículo 84). Además, en virtud de los problemas que se presentaron en la realidad en la aplicación de los fallos favorables a los ciudadanos en el anterior recurso de apelación (véase *supra*, párrafos 36-37), el artículo 85 de dicho ordenamiento ordena que tratándose de la violación de sus derechos relativos a la expedición de las credenciales de elector o de figurar correctamente en las listas nominales respectivas, si por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material la autoridad electoral federal o local responsable no pueda incluir a los afectados en la lista nominal correspondiente o expedirles el documento que exija la ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo así como de una identificación, para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla que corresponda a su domicilio o, en su caso, en una casilla especial en los términos de la ley de la materia.⁴⁶

43. El citado juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos fue ejercido por numerosos electores ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal durante las elecciones federales de 1997, aun no con la profusión con la cual se promovieron los llamados *recursos de apelación* en comicios anteriores, que constituye su antecedente (véase *supra*, párrafo 37). En efecto, en total se interpusieron 7,507 de dichas impugnaciones, y de ellas la mayoría se apoyó en la no expedición de la credencial respectiva (5,239).⁴⁷

46 Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo y De La Mata Pizaña, Felipe, "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano", *cit. supra*, nota 39, pp. 274-276.

47 Cfr. *Justicia Electoral*, suplemento núm. 1, *cit. supra*, nota 45, Sección Estadística Judicial, Gráficas 2 y 6, pp. 69 y ss.

V. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

44. Este instrumento fue introducido por el artículo 99 constitucional y por la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en las reformas de 1996, con el objeto de establecer la posibilidad de combatir la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas,⁴⁸ si se toma en consideración que no existe otro procedimiento por el cual pudiesen combatirse los actos concretos de las autoridades electorales locales que infrinjan directamente la Constitución Federal, ya que como hemos dicho, no procede el juicio de amparo, según la jurisprudencia tradicional, contra la violación de los derechos políticos (véanse *supra*, párrafos 31-43), y por el contrario, sí pueden impugnarse las disposiciones legislativas electorales locales por conducto de la acción abstracta de inconstitucionalidad (véanse *supra*, párrafos 23 y 24).⁴⁹

45. En efecto, de acuerdo con lo establecido por el artículo 86 de la Ley mencionada, el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, pero siempre que se satisfagan determinados requisitos, cuyo incumplimiento determinará que se deseché de plano el medio de impugnación respectivo. En tal virtud, el citado ordenamiento exige que los actos o resoluciones combatidos, tengan, en primer lugar, el carácter de definitivos y firmes;⁵⁰ que

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

49 *Cfr.* Elizondo Gasperín, María Macarita, "El juicio de revisión constitucional", *op. cit.*, *supra*, nota 39, pp. 283-310.

50 De acuerdo con la tesis jurisprudencial establecida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, "El principio de definitividad, rector del juicio de revisión constitucional electoral, a que se refiere el artículo 86, párrafo 1, inciso f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se cumple, cuando se agotan previamente a la promoción de aquél, las instancias que reúnan las dos siguientes características: a) que sean idóneas, conforme a las leyes locales respectivas para impugnar el acto o resolución electoral de que se trate, y b)

violen algún precepto de la Constitución Federal; que la infracción reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y finalmente, que se hubiesen agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales pudieran haberse modificado, revocado o anulado.

46. El conocimiento de este proceso de revisión constitucional corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en única instancia, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal (artículos 99, fracción IV, de la Constitución Federal; 89, fracción I, inciso *e*) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

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

48. El artículo 93 de la referida Ley General de Medios de Impugnación consigna reglas particulares respecto de los efectos de las sentencias

que conforme a los propios ordenamientos sean aptas para modificar, revocar o anular éstos...” Resolución dictada el 25 de septiembre de 1997, en el juicio de revisión *Protección jurídica constitucional* 92/97, promovido por el Partido del Trabajo.

que decidan los juicios de revisión constitucional electoral, ya que dichos efectos pueden consistir en la confirmación del acto o la resolución impugnados, o bien, en la revocación o modificación de los mismos, y consecuentemente, en el establecimiento de los medios necesarios para reparar la violación constitucional que se hubiese cometido.⁵¹

VI. LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS (*OMBUDSMAN*)

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

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

51. No haremos referencia, debido a la índole resumida de este trabajo, a los antecedentes escandinavos del *ombudsman*, a su dinámico desarrollo en la segunda posguerra, tanto en Europa Continental como en varios ordenamientos de la tradición jurídica del *common law* e inclusive en numerosos países en vías de desarrollo en Asia y en África, que han convertido a estos organismos en instrumentos que se pueden calificar de *universales*. Como es bien sabido tales organismos han asumido diversos

51 Cfr. Elizondo Gasperín, María Macarita, “El juicio de revisión constitucional”, *cit. supra*, nota 49, pp. 311-333.

nombres, como los de *Parliamentary Commissioner*, *Médiateur*, *Volksanwaltschaft* (abogacía popular), *difensore civico*, etcétera, pero los más próximos a los ordenamientos latinoamericanos han sido el *promotor de la justicia* de Portugal (Constitución de 1976-1982) y, de manera especial, el *defensor del pueblo* español (Constitución de 1978), que ha sido el modelo inmediato, inclusive en su denominación, para una mayoría de las legislaciones de nuestra región.⁵²

52. En una breve síntesis podemos afirmar que la introducción de organismos similares al *ombudsman* en América Latina ha sido tardía debido al desconocimiento que se ha tenido de la institución, que un principio parecía muy alejada de las tradiciones jurídicas latinoamericanas. Además, hasta hace pocos años, eran escasos los estudios en idioma castellano sobre este instrumento tutelar de los derechos humanos. Sin embargo, como lo hemos afirmado en el párrafo anterior, la creación del promotor de la justicia en Portugal, pero de manera muy particular, del defensor del pueblo español, así como los estudios comparativos de los juristas hispanos Alvaro Gil Robles y Gil Delgado,⁵³ y Víctor Fairén Guillén,⁵⁴ dieron un gran impulso al análisis de este instrumento por los tratadistas latinoamericanos.

53. En visión panorámica, podemos mencionar: a) *Procurador de los derechos humanos* de Guatemala, de la Constitución de 31 de mayo de 1985, introducido en los artículos 273-275, y Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del procurador de los derechos humanos, de primero de octubre de 1986, con reformas posteriores.⁵⁵

52 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas-UNAM, 1982, pp. 281-344; *idem*, "Avances y perspectivas de la protección procesal de los derechos humanos en Latinoamérica", en la obra del mismo autor, *La protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2a. ed, México, 1999, pp. 413-454.

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

54 *El defensor del pueblo. Ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, t. I, *Parte general*, t. II, *Parte especial*, 1982 y 1986.

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

54. b) *Defensor del pueblo* de Colombia, Constitución de 7 de julio de 1991, artículos 281-286, preceptos desarrollados por la Ley 24, de 15 de diciembre de 1992.⁵⁶

55. c) *Defensoría del Pueblo* de Perú, Constitución de septiembre de 1993, artículos 161 y 162, reglamentados por la Ley 26,520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo, de 8 de agosto de 1995.⁵⁷

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

57. e) *Defensoría del Pueblo* de Ecuador, Constitución de 1948, texto codificado por el Congreso Nacional en agosto de 1998, artículo 29. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo publicada el 20 de febrero de 1997.⁵⁸

58. f) *Procurador para la defensa de los derechos humanos* de El Salvador, Constitución de 1983, reformada el 31 de octubre de 1991, artículo 194. Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, promulgada el 20 de febrero de 1992.⁵⁹

59. g) *Defensor de los habitantes* de Costa Rica, Ley publicada el 10 de diciembre de 1992.⁶⁰

56 Cfr. Córdoba Triviño, Jaime, “Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo en Colombia”, *La experiencia del ombudsman en la actualidad*, pp. 117-125; *idem*, “La Defensoría del Pueblo en Colombia”, *La Defensoría del Pueblo: retos y posibilidades*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995, pp. 31-45; Madrid-Malo Barizábal, Mario, “El control defensorial en Colombia, *Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman*, cit. supra, nota 53, pp. 85-94.

57 Cfr. Abad Yupanqui, Samuel, “El ombudsman o defensor del pueblo en la Constitución peruana de 1993. Retos y limitaciones”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, mayo-agosto de 1996, pp. 401-417; *idem*, “Defensoría del Pueblo y Administración de Justicia. Elementos para el debate”, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. III*, Lecturas sobre temas constitucionales, 12, Lima, Comisión Andina de Juristas-Konrad Adenauer Stiftung, 1996, pp. 91-101.

58 Cfr. Vaca Moreno, Lucía, “El defensor del pueblo”, *Ruptura, Revista de la Asociación Escuela de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador*, Quito, 1996, pp. 39-51; “El defensor del pueblo en la Constitución ecuatoriana y su relación con el tribuno de la plebe de la antigua República romana”, *Estudios de homenaje al cincuentenario de su fundación*, Quito, Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1996, pp. 363-382.

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

60 Cfr. Rojas Franco, Enrique, *El defensor del pueblo*, San José, Costa Rica, Iberoamericana de Ediciones, 1993; Vega Robert, Rolando, *El defensor de los habitantes*, San José, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas, 1993.

60. h) *Comisionado de los derechos humanos* de la República de Honduras, Constitución de 1982, reformada por decretos de 27 de diciembre de 1994 y 7 de febrero de 1995, artículo 59. Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, promulgada el 10 de noviembre del citado año de 1995.⁶¹

61. i) *Procurador de los derechos humanos* de Nicaragua. Constitución de 1987, reformada el 1o. de febrero de 1995, artículo 138, inciso 30). Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, publicada el 10 de enero de 1996.

62. j) *Defensor del pueblo* de Argentina. Constitución de 1863-1860, reformada el 22 de agosto de 1994, artículo 86. Es preciso aclarar que en dicho país la institución fue objeto de una evolución paulatina, ya que primero se introdujo en varias Constituciones y leyes provinciales, así como en varias ciudades, entre ellas Buenos Aires (Contraloría General Comunal, 17 de octubre de 1985), y en el ámbito nacional, primero como organismo desconcentrado y posteriormente como un comisionado parlamentario, pero con su actual denominación, regulado por la Ley 24,284 de 1993 sobre el propio defensor del pueblo, que con algunas modificaciones sigue en vigor después de ser elevada la institución a rango constitucional en agosto de 1994.⁶²

63. h) *Defensor del pueblo* de Paraguay. Constitución de 20 de junio de 1992, artículos 276-280.

64. i) El más reciente de todos estos organismos no jurisdiccionales latinoamericanos es el *defensor del pueblo* de Venezuela, introducido en los artículos 280-283 de la Constitución publicada el 30 de diciembre de 1999.⁶³

65. Por lo que se refiere al ordenamiento mexicano, la creación del *ombudsman* ha sido también reciente y se ha desarrollado con inusitada

61 Cfr. Volio, Fabián *et al.*, *Funciones y alcances de la Oficina del Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras. Estudio introductorio*, San José-Tegucigalpa, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Real Ministerio de los Países Bajos para la Cooperación, 1995.

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

63 Cfr. Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999. Comentada*, Caracas, Editorial Arte, 2000, pp. 140-142.

rapidez. En efecto, hasta principios de la década de los ochenta, la institución era prácticamente desconocida en México, pero durante dicha década se realizaron varios ensayos para establecer organismos similares, aun cuando sin una comprensión muy estricta de la organización y funciones de la institución. Dentro de estos intentos, que no tuvieron eficacia en la práctica, podemos mencionar la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, establecida por una ley del Congreso local de 3 de enero de 1979; el procurador de vecinos, creado por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima el 21 de noviembre de 1983, y que se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado del mismo nombre publicada el 8 de diciembre de 1984.⁶⁴

66. El primer organismo que ha funcionado en la realidad, aun cuando con una competencia restringida, ha sido la *Defensoría de los Derechos Universitarios*, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 29 de mayo de 1985.⁶⁵ Siguiéron varias instituciones a nivel estatal y municipal, tales como la *Procuraduría de la Defensa del Indígena* del Estado de Oaxaca (1986); la *Procuraduría Social de la Montaña* del Estado de Guerrero (1987); la *Procuraduría de Protección Ciudadana* del Estado de Aguascalientes (1988); y la *Defensoría de los Derechos de los Vecinos* de la Ciudad de Querétaro (1988).⁶⁶

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

64 Cfr. Aguilar Cuevas, Madgalena, *El defensor del ciudadano* (ombudsman), México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 113-138.

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

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

68. Si bien esta Comisión fue establecida como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y su titular era nombrado libremente por el presidente de la República, al designarse como su primer presidente al conocido constitucionalista Jorge Carpizo, adquirió una notable independencia y realizó una labor excepcional, no sólo en cuanto a la investigación de reclamaciones individuales por violación de derechos fundamentales por la conducta de carácter administrativo de las autoridades públicas, sino que también desarrolló una dinámica actividad en cuanto a la promoción, enseñanza, capacitación y divulgación de los propios derechos humanos, así como una intensa labor editorial.⁶⁷

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

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

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

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa

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

provenientes de cualquiera autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. *Formularán recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias* y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas ...

72. Esta norma constitucional fue reglamentada por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de junio de 1992. El Reglamento de la propia Comisión fue aprobado por su Consejo y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de noviembre del mismo año.⁶⁸

73. Este precepto constitucional fue reformado por decreto legislativo de septiembre de 1999, en el cual fueron incorporadas algunas modificaciones que no alteraron sustancialmente la estructura y funcionamiento de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos en nuestro país.

74. En forma muy sintética podemos señalar los cambios introducidos en el nuevo texto del artículo 102, apartado B, de la carta federal. *a)* En primer lugar se corrigió el error del anterior texto de señalar que las recomendaciones serían autónomas, ya que es evidente que la autonomía debe corresponder a los citados organismos y no a las mencionadas no recomendaciones, las cuales conservan su carácter público y no vinculatorio.

75. *b)* En segundo término se conservó la falta de competencia de los organismos no jurisdiccionales para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, disposición que había sido objeto de controversia debido al desconocimiento de algunos grupos políticos sobre la naturaleza de las funciones de los propios organismos, que de acuerdo con el modelo escandinavo únicamente deben avocarse al conocimiento de las violaciones de los derechos humanos debidas a la conducta de autoridades administrativas o de naturaleza administrativa de los otros órganos del poder público.

76. *c)* Se incorporó al texto constitucional de manera precisa el carácter autónomo de la Comisión Nacional, lo que se había establecido de manera indirecta en diversos preceptos de la Ley Orgánica de la misma.

68 Cfr. Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992; Armienta Calderón, Gonzalo, *El ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, pp. 237-273.

Se dispone claramente que dicha Comisión “contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios” (cuarto párrafo del citado precepto fundamental). A nuestro modo de ver esta norma debería haberse extendido a las comisiones de las entidades federativas, pero esto seguramente se establecerá en las legislaciones locales respectivas. Además debe destacarse una ligera modificación gramatical en la denominación del organismo nacional, ya que de acuerdo con su Ley Orgánica tenía el nombre de Comisión Nacional de Derechos Humanos, y ahora la disposición que comentamos lo cambia por *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*.

77. d) El cambio más significativo se advierte en el procedimiento de designación del presidente de la Comisión Nacional y de los diez miembros de la Comisión Consultiva y Asesora, ya que anteriormente, de acuerdo con las disposiciones respectivas de la Ley Orgánica del citado organismo no jurisdiccional todos eran propuestos por el presidente de la República y aprobados por el Senado Federal. De acuerdo con los párrafos quinto y sexto del mencionado artículo 102, apartado “B”, de la carta federal, en su nuevo texto, tanto el citado presidente como los consejeros serán designados directamente por el Senado Federal, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sin intervención del titular del Ejecutivo Federal. Además, el presidente de la Comisión durará cinco años en su cargo (en lugar de los cuatro anteriores) y podrá ser reelecto por una sola vez, en tanto que dos de los consejeros de mayor antigüedad serán sustituidos anualmente (en lugar de uno de acuerdo con la Ley Orgánica), pero podrán ser propuestos y ratificados para un segundo periodo, posibilidad que no se contemplaba anteriormente.⁶⁹

78. Si bien la Ley Orgánica de la Comisión Nacional no ha sido todavía reformada para adaptarse al nuevo texto constitucional, podemos destacar en forma breve las funciones de este organismo que no han sido modificados por la reforma de 1999.

79. Por lo que se refiere a las *funciones* de la Comisión Nacional, éstas son muy amplias, pues la parte final del artículo 2o. de la Ley, expresa que dicha Comisión: “... tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos pre-

69 Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., “La reforma del artículo 102, apartado ‘B’ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 281-290.

vistos por el ordenamiento jurídico mexicano”. De estas atribuciones la más significativa, como ocurre con los instrumentos tutelares que toman como modelo el *ombudsman* de origen escandinavo, es la de realizar investigaciones, ya sea a petición de los afectados o de oficio, sobre las violaciones de los derechos humanos por parte de actos u omisiones de *carácter administrativo* de cualquier autoridad o funcionario público, como lo reiteró el nuevo texto constitucional reformado en 1999.

80. Es preciso recordar que el paradigma escandinavo se estableció y desarrolló con el propósito esencial de fiscalizar la actividad de las autoridades administrativas, y por extensión, la conducta de carácter administrativo de otras autoridades, cuando afectasen los derechos e intereses legítimos de los administrados. Sin embargo, cuando se establecieron el promotor de la justicia de Portugal y el defensor el pueblo español (véase *supra*, párrafo 52), debido a que estos países habían sufrido prolongadas dictaduras, su función esencial se centró en la protección de los derechos fundamentales, y por ello es que adquirieron el carácter de instrumentos de garantía constitucional y no exclusivamente de la legalidad. Debido a las constantes violaciones de derechos humanos por parte de los gobiernos autoritarios, en su mayoría de carácter castrense, que predominaron en Latinoamérica hace dos décadas y que afortunadamente han sido superados en los últimos años, no resulta extraño que en las Constituciones democráticas posteriores a dichos regímenes se hubiesen adoptado instrumentos protectores no jurisdiccionales de acuerdo con el modelo del *ombudsman*, pero con el objeto esencial, de acuerdo con el ejemplo de España y Portugal, de tutelar los derechos fundamentales.

81. Ese también fue el propósito esencial del texto constitucional del artículo 102, apartado “B” de la carta federal mexicana, tanto en el texto original de 1992 como en el vigente de 1999, ya que los órganos que establece a nivel nacional y local, tienen con el propósito básico la protección de los derechos humanos que establece el ordenamiento jurídico mexicano, si bien la disposición constitucional no es precisa, al no señalar de manera exclusiva los derechos consagrados en la carta federal, la tutela se extiende de manera implícita también a los derechos establecidos en los tratados internacionales que han sido incorporados al derecho interno en los términos del artículo 133 constitucional, es decir, los ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado federal, El artículo 1o. del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dispone de manera terminante, que la tutela se extiende a los “...derechos humanos

previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado ". A su vez, el artículo 60. del mismo Reglamento agrega que:

Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados reproducido en la obra del mismo autor, Ensayos sobre el derecho de amparo, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 727-793. por México.⁷⁰

82. Como ya se ha mencionado el precepto constitucional excluyó de manera expresa del conocimiento de los organismos mencionados, tales como los asuntos *laborales*, *electorales* y *jurisdiccionales* en su texto original y esa prohibición se reitera en la reforma de 1999. La mención de estos aspectos no era ni es indispensable, en virtud de que, como es bien sabido, los organismos similares al *ombudsman* sólo conocen de la *materia administrativa*, pero como en México, por desconocimiento de la institución, algunas corrientes políticas pretendían incluir estos asuntos en el texto de 1992, e insistieron con posterioridad, fue necesario consignar y reafirmar expresamente dichas prohibiciones.

83. Aun cuando resulta clara la exclusión de los asuntos jurisdiccionales, ya que su examen corresponde a los tribunales, en cuya independencia no puede interferir el *ombudsman*, existe discusión sobre la fiscalización respecto a las actividades administrativas de los propios tribunales. Aun cuando no existe una regla general al respecto en las diversas legislaciones que han consagrado la institución, prevalece el criterio de que esta fiscalización es posible, ya que no lesiona la independencia judicial, en virtud de que las investigaciones respectivas, al no culminar con resoluciones obligatorias, sirven de auxilio y apoyo a las funciones disciplinarias de los organismos jurisdiccionales.

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

84. Sin embargo, por carecer de una idea precisa de las funciones de estos organismos, la Suprema Corte de Justicia de México se opuso a la intervención nacional de los derechos humanos en el ámbito judicial, y por ello, el precepto constitucional mencionado prohíbe la fiscalización del *ombudsman* al Poder Judicial Federal. De acuerdo con el criterio que consideramos correcto, que ha seguido la Comisión Nacional en su composición actual, las comisiones locales pueden hacer investigaciones sobre la conducta administrativa de los tribunales locales, y la nacional en relación con otros tribunales federales que no forman parte de manera expresa del citado Poder Judicial Federal, en los términos del artículo 94 constitucional. Entre estos organismos jurisdiccionales se encuentran el Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (este último resuelve los conflictos entre los empleados y funcionarios del gobierno federal y el del Distrito Federal y las dependencias respectivas), así como los Tribunales Federales Agrarios establecidos en 1992.⁷¹

85. El procedimiento que se sigue ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos es muy flexible, con acceso directo de los afectados y de las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, los que pueden hacerlo por cualquier medio de comunicación, con ratificación posterior. El artículo 4o. de la Ley Reglamentaria establece en lo conducente que:

Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán de acuerdo con los Principios de inmediatez, concentración y rapidez y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

86. El plazo preclusivo para acudir a la Comisión Nacional es de un año a partir de que se hubiese iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo

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

mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trata de hechos que por su gravedad pueden ser considerados *violaciones de lesa humanidad* (artículo 26 de la Ley). A este último aspecto, seguramente el legislador tomó en consideración lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad firmada el 26 de noviembre de 1968 y en vigor el 11 de noviembre de 1970, ya que el artículo 1o., inciso *b*) de dicho instrumento internacional dispone que deben considerarse crímenes de *lesa humanidad* los cometidos en tiempo de guerra como en tiempo de paz según la definición dada por el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg del 8 de agosto de 1945, y confirmada por varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a los cuales se agregan la expulsión por ataque armado y ocupación y los actos inhumanos debido a la política del *Apartheid* (la que ha sido suprimida por las Constituciones de Sudáfrica de 1993 y la vigente de 1996) y la sanción del delito de genocidio, aun si estos actos no constituyen una violación al derecho interno del país en que fueron cometidos (como era el caso de la legislación anterior de Sudáfrica, ya derogada).⁷²

87. Una vez admitida la queja (que cuando se estima improcedente, se debe orientar al afectado para que acuda a la instancia competente) se procura la conciliación entre el peticionario y las autoridades, pero siempre dentro del respeto de los derechos humanos. Si no se logra, se sigue un procedimiento contradictorio, de carácter flexible, como se ha dicho, el que es instruido por los visitadores, los que formulan un proyecto, ya sea de recomendación o de acuerdo de no responsabilidad, que es revisado y suscrito, en su caso, por el presidente de la Comisión. Cuando el procedimiento culmina con una recomendación que no tiene carácter obligatorio, la autoridad respectiva debe comunicar a la Comisión en un plazo de quince días si la acepta, y tiene otros quince para entregar a la propia Comisión las pruebas del cumplimiento respectivo. Este último plazo puede ampliarse cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite (artículos 25 al 45 de la Ley Reglamentaria).

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

88. La Comisión Nacional debe notificar de manera inmediata al promovente los resultados de la investigación, la recomendación respectiva, su aceptación y ejecución, o bien, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad. La divulgación de las recomendaciones y acuerdos es muy amplia, puesto que el presidente debe publicar, en su totalidad o en forma resumida dichos documentos. Y así lo hace de manera periódica por conducto de las gacetas informativas que aparecen mensualmente y que son voluminosas por los numerosos datos que contienen. Además, dicha información se hace llegar de manera inmediata a los diversos medios de comunicación. Como lineamiento esencial de los organismos similares al *ombudsman*, el presidente de la Comisión Nacional debe rendir un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el periodo respectivo, el que deberá ser difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad (artículos 51 y 52 de la Ley). Debe aclararse que en el penúltimo párrafo del precepto constitucional que comentamos, reformado en septiembre de 1999, se amplió esta obligación del presidente de la Comisión Nacional de presentar el informe anual a los poderes de la Unión, y al efecto deberá comparecer ante las Cámaras del Congreso en los términos que establezca la ley, por lo que la citada Ley Orgánica debe modificarse para fijar los lineamientos de dicha comparecencia.

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

90. A este respecto podemos destacar que desde el inicio de sus actividades como organismo desconcentrado y actualmente con carácter autónomo, y con apoyo en estudios en los que han intervenido destacados juristas mexicanos, la Comisión Nacional ha propuesto varias reformas legislativas y constitucionales, que fueron acogidas en iniciativas presidenciales y aprobadas por el Congreso de la Unión con una mayoría significativa de votos. Sería difícil resumir estas reformas, pero varias de

ellas se han traducido en un mejoramiento notable de la situación de los afectados en los procedimientos penales. Por ello se reformaron sustancialmente los Códigos Penal del Distrito Federal (aplicable en toda la República en materia federal) y de Procedimientos Penales Federal y distrital; se expidió una nueva ley para prohibir la tortura: se modificaron los procedimientos el enjuiciamiento de menores; se reformaron los artículos 16, 19 y 20 de la carta federal para establecer un equilibrio entre las funciones del Ministerio Público y los derechos de los detenidos y de las víctimas del delito, etcétera, de 1991 a 1993.⁷³

91. Finalmente, cabe resaltar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desde su fundación en 1990 como organismo desconcentrado y a partir de junio de 1992 como institución autónoma, cuya autonomía ha sido reforzada en la reforma constitucional de 1999, ha desarrollado una intensa labor de promoción, estudio, capacitación y divulgación de los derechos humanos, que se ha traducido en cursos, conferencias y reuniones, así como en una intensa actividad editorial de gran significación, la que ha contribuido en no poca medida, a lograr el conocimiento de los derechos humanos del ordenamiento mexicano y su defensa tanto ante los organismos similares al *ombudsman* como ante los tribunales y las autoridades administrativas.⁷⁴

92. Por otra parte, debe señalarse que la reforma constitucional de 1992 regula también a los organismos que deben crear las legislaturas locales de acuerdo con su competencia, y se estableció el plazo de un año contado a partir de la publicación del decreto respectivo (28 de enero de 1992) para cumplir con el mandato constitucional. Por tanto, en la actualidad funcionan además de la Comisión Nacional, 32 comisiones locales, de las cuales corresponden 31 a los Estados, más la del Distrito Federal.⁷⁵

93. Las leyes reglamentarias expedidas por las legislaturas locales siguieron el modelo de la nacional, con algunos aspectos peculiares. Los

⁷³ Cfr. Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos humanos; el nuevo enfoque mexicano*, cit. supra, nota 66, pp. 215-259; Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, cit. supra, nota 67, pp. 51-145.

⁷⁴ Cfr. López Chavarría, José Luis et al., *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

⁷⁵ Cfr. García Sánchez, Antonio, et al., *Sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994; Rocatti, Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1995; Fernández Ruíz, Jorge, *Compilación de leyes de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997.

presidentes de dichas comisiones son designados por los gobernadores de los Estados con aprobación del Congreso local (en la misma forma en que son nombrados los magistrados de los tribunales superiores respectivos). Es posible que este procedimiento sea modificado de acuerdo con el establecido en la carta federal en la reforma de 1999. En el caso del Distrito Federal, el presidente era propuesto por el jefe del Ejecutivo Federal y aprobado por la Asamblea Legislativa del propio Distrito (artículo 9o. de la Ley Orgánica publicada el 23 de junio de 1993), pero posteriormente se introdujo una modificación para que la designación sea hecha directamente por la citada Asamblea.⁷⁶ Por tal motivo, puede afirmarse, sin exageración, que el ordenamiento mexicano regula actualmente uno de los sistemas autónomos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos de la mayor amplitud.⁷⁷

VII. CONCLUSIONES

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

95. *Primera.* En los ochenta y tres años contados a partir de la promulgación de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, que actualmente se encuentra en vigor con numerosas reformas, el control de la constitucionalidad ha evolucionado de manera significativa. En el texto original aprobado por el Constituyente de Querétaro, consagra el desarrollo de esta materia a partir de las cartas federales de 1824 y 1857, se regulan cuatro garantías constitucionales, en su mayor parte inspiradas en el derecho público de los Estados Unidos. En efecto, en dicha ley fundamental se consagraron: *a)* el juicio político de responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas (estos últimos por violación de la carta federal), que estaban dotados de inmunidad procesal relativa, calificada como “fuero constitucional”) (artículo 111); *b)* las controversias constitucionales entre la Federación y los Estados, éstos entre sí, y los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, así como aquellos en los que la Constitución fuese parte (artículo 105); *c)* el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de

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

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

Justicia, (artículo 97, párrafo tercero), y *d*) el juicio de amparo (artículos 103 y 107).

96. *Segunda.* Estos cuatro instrumentos de solución de conflictos constitucionales experimentaron varias reformas, algunas sustanciales. El juicio político fue modificado en 1982 y ahora está consagrado esencialmente en el artículo 110 constitucional; las controversias constitucionales en diciembre de 1994, que ampliaron de manera considerable su materia, pues no sólo se incluyeron a los municipios entre las entidades legitimadas para plantearlas, sino también los llamados *conflictos de atribución*, sobre la competencia constitucional de los órganos legislativos y ejecutivos tanto de la Federación como de las entidades federativas, incluyendo a los del Distrito Federal, ahora en el artículo 105, fracción I, de la carta federal; el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia fue reformado en diciembre de 1977, con alguna modificación posterior y en la actualidad está comprendida en el artículo 97, párrafos segundo y tercero, y el juicio de amparo sufrió cambios en varias ocasiones, especialmente 1928, 1934, 1951, 1968, 1988 y 1994, y está regulado todavía por los artículos 103 y 107 constitucionales.

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

98. *Cuarta.* Las reformas constitucionales a partir de 1992 reforzaron considerablemente el control de la constitucionalidad en el derecho mexicano, ya que se crearon cuatro garantías constitucionales adicionales a las ya existentes. Efectivamente, en las reformas constitucionales y legales de 1995, se introdujo una nueva institución que podemos denominar *ac-*

ción abstracta de inconstitucionalidad, inspirada en el derecho constitucional europeo continental, con el objeto de legitimar a las minorías legislativas, es decir, treinta y tres por ciento de sus integrantes, para impugnar las leyes aprobadas por la mayoría en la esfera federal o local, así como al procurador general de la República. Esta acción que inicialmente se prohibía para impugnar las leyes electorales, fue extendida en las reformas de agosto de 1996, pero sólo puede ser promovida por las dirigencias de los partidos políticos nacionales y locales (artículo 105, fracción II, de la carta federal). En estas mismas reformas de 1995, como se señaló en la conclusión anterior, se amplió de manera considerable la esfera de aplicación de las controversias constitucionales. En las citadas modificaciones de 1996, se consagraron dos instrumentos más: el *juicio de protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos* y el *juicio de revisión constitucional electoral* (en contra de las autoridades electorales de carácter local) (artículo 99 constitucional, fracciones IV y V), los cuales se pueden promover ante el Tribunal Electoral incorporado al Poder Judicial Federal (artículo 94 constitucional). Finalmente, con anterioridad a estos últimos, en el mes de enero de 1992, se introdujeron los organismos autónomos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman*, que han recibido el nombre de comisiones de derechos humanos. Debe tomarse en consideración la reforma constitucional más reciente, de septiembre de 1999, que tiene por objeto reafirmar y vigorizar la autonomía de la Comisión Nacional, ahora, de los Derechos Humanos, modificación que seguramente influirá en los ordenamientos locales.

99. *Quinta*. El significado actual del control constitucional en el ordenamiento mexicano se apoya en los ocho instrumentos de garantía que hemos señalado anteriormente. Con exclusión del juicio político y del procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia, que poseen escasa importancia en la realidad política de nuestro país, los otros han reforzado y vigorizado de manera considerable, no obstante que algunos son muy recientes, la función de solución de conflictos constitucionales, que por muchos años se realizó en forma limitada por el juicio de amparo. Aun cuando los resultados de estos instrumentos todavía son iniciales, salvo la intensa labor de promoción y tutela de los derechos humanos que han desarrollado las comisiones de derechos humanos, sin embargo, son positivos en cuanto a la posibilidad de encausar dichos conflictos, cuando tienen naturaleza jurídica, a soluciones de carácter jurisdiccional, que son las que

actualmente tienen preeminencia en el derecho constitucional de nuestra época, inclusive en varios ordenamientos latinoamericanos. El adelanto que se observa en esta materia es impresionante, pero todavía se requiere de un mayor avance en un futuro próximo, a fin de que en esta materia el derecho mexicano tenga los instrumentos suficientes para los desafíos del nuevo milenio que ahora se inicia.