

5. Sistema de defensa y control constitucional en México.	
5.1.2. Las controversias constitucionales.....	52
5.1.3. La acción de inconstitucionalidad	73
5.1.4. El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia	89
5.1.5. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.....	97
5.1.6. El juicio de revisión constitucionalidad electoral	105
5.1.7. El sistema no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos	109
5.1.8. El juicio de responsabilidad política	122
6. Conclusiones	127
Bibliografía	131
Legislación	137

5.1.2. Las controversias constitucionales.

Las reformas a la Constitución General de la República del 31 de diciembre de 1994, referidas a la jurisdicción constitucional mexicana, son de gran trascendencia, ya que la finalidad que se persigue es el fortalecimiento de la defensa de la Constitución.

Como nos lo indica Jorge Carpizo, la reforma:

- a).- Revive a uno de los procesos integrantes de nuestra jurisdicción constitucional: la controversia constitucional, que desde 1917 se encuentra en el artículo 105 constitucional, pero que ha sido muy poco utilizada porque nuestra ley fundamental se refería a ella en términos generales que nunca fueron reglamentados a través de la ley respectiva que no llegó a expedirse;
- b).- Crea una nueva garantía procesal de defensa constitucional: el recurso de inconstitucionalidad, y,
- c).- Reglamenta aspectos diversos de nuestro más efectivo medio para controlar la constitucionalidad de leyes y actos: el juicio de amparo, especialmente en lo referente a una cuestión nodal: el incumplimiento de la sentencia de amparo.⁴⁶

⁴⁶Jorge Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales*, ob. cit., pp. 208-209.

Por lo que se refiere a las controversias constitucionales, esta garantía constitucional, también tiene antecedentes en el artículo 111, sección 2, de la Constitución Federal de los Estados Unidos, se consagra por el artículo 105, fracción I, de la Carta Federal, desarrollada por el título II, artículos 10-58 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada el 11 de mayo de 1995.⁴⁷

Para comprender la regulación actual, es conveniente analizar, aun cuando sea brevemente, esta institución en el texto original del citado artículo 105 constitucional, tal como fue aprobado por el Constituyente de Querétaro y reglamentado por las diversas Leyes orgánicas del Poder judicial de la Federación, y finalmente en los artículos 11, fracciones I a IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, anterior a la vigente, así como los artículos 12 y 44, respectivamente, de las leyes de coordinación fiscal de 22 de diciembre de 1978, que entró en vigor el primero de enero de 1980, y de Planeación de 5 de enero de 1983.

⁴⁷ Para el desarrollo de este apartado, tomaremos como base y guía los siguientes trabajos: Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, ob. cit., pp. 833-844; José Ramón Cossío, "Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad" en José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha (Compiladores), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 2000, pp. 65-80.

De acuerdo con estos preceptos, se otorgaba al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad de resolver en única instancia las controversias a que se refieren los preceptos anteriormente mencionados. Según las citadas fracciones del artículo 11 de la mencionada Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1988, el Tribunal Pleno era competente para conocer de los conflictos que podían suscitarse entre dos o más entidades federativas; entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos; de las controversias que se suscitaban por leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal; de los que surgieran entre una entidad federativa y la Federación y, finalmente, aquellos en los que la Federación fuese parte, cuando a juicio del mismo Tribunal en Pleno se considerasen de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República.

Este instrumento procesal tenía por objeto garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las entidades federativas señaladas en la Constitución Federal. Durante la etapa que va de 1917 a diciembre de 1994, en que se reformó y adicionó sustancialmente, dicho precepto apenas se aplicó, ya que cuando se produjeron diferencias de carácter jurídico, en especial entre el gobierno federal y los de algunos estados, se resolvieron de manera predominante por medio de procedimientos y por órganos de carácter político.

José Ramón Cossío nos informa que de las estadísticas proporcionadas por la oficina de Archivo de la Suprema Corte de Justicia, de 1917 a 1994 se suscitaron 66 controversias constitucionales, la mayor parte de las cuales no llegaron a resolverse por haber sido planteadas por los municipios quienes, en términos y para efectos del artículo 105, no tenían reconocido el carácter de poderes.⁴⁸

Los conflictos que se presentaron durante la vigencia del artículo 105 derogado, provenían, en buen número, de los dos más importantes sistemas de descentralización normativa recogidos en nuestro orden jurídico, el federalismo y la división de poderes, y no encontraban una vía jurídica adecuada para su solución, resolviéndose en muchos casos por vía política.

En su mayor parte estos litigios jurídicos se resolvieron a través del mecanismo de la llamada *desaparición de poderes*, previsto por el artículo 76, fracción V, de la Constitución General, atribuido como facultad al Senado de la República. Este procedimiento es equivalente a la institución regulada por las constituciones de otros ordenamientos latinoamericanos de carácter federal, como las Leyes fundamentales de Argentina y Brasil (artículos 6o. y 34-36, respectivamente), con la denominación de *intervención federal*. Las decisiones que al respecto ha adoptado el Senado federal han sido en perjuicio de los

⁴⁸ José Ramón Cossío, ob. cit., p. 64.

estados que poseen menor fuerza política frente a las autoridades de la Federación, con lo cual ha favorecido la centralización que se observa en los regímenes federales de nuestra época, en particular los latinoamericanos.

En el diseño institucional, a través de la competencia asignada para conocer y resolver las controversias constitucionales, se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como tribunal constitucional, el carácter de garante tanto de la distribución de competencias entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, como del reparto constitucional de atribuciones entre los poderes públicos, en los distintos niveles de gobierno.

Lo que se pretende con esta atribución de competencia es que la Suprema Corte garantice, en caso de conflicto, tanto la distribución de competencias en un régimen con distintos mecanismos de descentralización, como la separación de poderes querida por el Constituyente, es decir, que ningún órgano del Estado invada la competencia atribuida a otro.

Como características esenciales de las controversias constitucionales, de acuerdo con Carpizo, tendríamos:

- a).- Acontecen entre dos o más entidades públicas;
- b).- Respecto a la competencia constitucional de sus actos;

- c).- El acto o ley impugnada, causa, por el sólo hecho de su realización, un perjuicio y sólo está procesalmente legitimado para ejercer la acción la entidad pública afectada y no un particular, en virtud de que invadió facultades que no le están atribuidas;
- d).- Generalmente los efectos de la resolución son *erga omnes*, previéndose los supuestos específicos en los cuales dichos efectos son únicamente *inter partes*; y
- e).- Se refuerza la situación de la Suprema Corte como tribunal constitucional y órgano de la unidad del Estado federal al decidir suprapartes en conflicto, entre entidades que integran al propio Estado federal.

Conforme a la regulación constitucional y legal, las controversias constitucionales están sujetas a lo siguiente:

- a).- Sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno, es competente para conocer de las controversias constitucionales.
- b).- Se excluye de las controversias constitucionales la materia electoral.
- c).- El titular de la acción es una entidad pública y no un particular.

- d).- Están constitucionalmente limitados por el artículo 105 los casos de procedencia de dichas acciones. Se puede afirmar que la Suprema Corte no podrá ampliar los supuestos de las controversias constitucionales, ya que éstos son muy precisos y esa es la intención del Poder Revisor de la Constitución.
- e).- Quedan excluidas las controversias entre dos municipios del propio estado, reservando la regulación de las mismas a las constituciones estatales por ser materia fundamentalmente local.
- f).- Se prevé que los efectos de las resoluciones de controversia constitucional, generalmente sean *erga omnes*, estauyéndose casos en los cuales los efectos son únicamente *inter partes*, esto es entre las partes.

El artículo 105 de la Constitución Federal, en sus dos últimos párrafos, regula los efectos de las resoluciones de las controversias constitucionales, disponiendo los casos en los cuales se dan los efectos *erga omnes*, y aquellos en los que los efectos son *inter partes*.

Las resoluciones tienen efectos generales, *erga omnes*, cuando las controversias versen sobre:

- a).- Disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación;
- b).- Disposiciones generales de los municipios impugnadas por los estados;

- c).- Controversias del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualesquiera de las cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d).- Controversias entre dos poderes de un mismo estado o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Todas las demás controversias tienen efectos sólo entre partes. Éstas últimas comprenden las que se generen con motivo de:

- a).- Disposiciones generales de la Federación impugnadas por los estados o los municipios;
- b).- Disposiciones generales o actos de la Federación impugnados por el Distrito Federal;
- c).- Disposiciones generales de los estados impugnadas por sus municipios;
- d).- Controversias entre un estado y otro;
- e).- Controversias entre un estado y el Distrito Federal;
y
- g).- Controversias entre dos municipios de diversos estados.

Para que la resolución tenga efectos *erga omnes* deberá contar con el voto aprobatorio de al menos ocho de los once ministros que integran el Pleno; esto es, se requiere de una votación calificada que representa más del setenta por ciento del total de ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

El constitucionalista mexicano José Ramón Cossío, nos ilustra que las controversias constitucionales pueden comprenderse en tres supuestos. En primer lugar, los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto, como acontece cuando controvierten la Federación y un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio y dos municipios de diversos estados (incisos, b, e, f y g de la citada fracción II del artículo 105 constitucional). En segundo lugar, aquellos entre los órganos de diversos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o la legalidad de normas generales o de actos, es decir, los surgidos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órgano federal o del Distrito Federal, o entre un estado y un municipio perteneciente a un estado distinto (incisos c y j del citado precepto constitucional). Finalmente, también existen los conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico, cuando se plantee exclusivamente la constitucionalidad de las normas generales o de los actos entre dos poderes de un estado; de un estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal (incisos h, i y k del mismo precepto invocado).

La determinación de las entidades públicas legitimadas de manera activa o pasiva en lo que se refiere a las controversias constitucionales está regulada por el artículo 10 de la Ley Reglamentaria, el cual dispone que será actor aquel que promueva la controversia, en demanda dirigida contra quien "...hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia", y tercero interesado, el orden u órgano que pudiera resultar afectado con la sentencia.

Conforme a la reglamentación de esta institución, será parte actora la entidad, poder u órgano del poder público, de los que constitucionalmente están legitimados para ello, que considere que una norma general o un acto de autoridad específico contraviene la Constitución General de la República; y será parte demandada, la entidad, poder u órgano del poder público que hubieren emitido y promulgado la norma general, o pronunciado el acto que es objeto de controversia.⁴⁹

Adicionalmente, el artículo 10. de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 dispone, en su fracción III, que en las controversias constitucionales tendrán el carácter de tercero o terceros interesados, "... Las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a

⁴⁹ Cfr. Juventino V. Castro, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, pp. 62-65.

dictarse”. Es interesante observar que esta posibilidad de constituirse en parte no puede actualizarse en las acciones de inconstitucionalidad, donde el litigio se limita a las partes en sentido estricto.

Además, el párrafo tercero del apartado A) del artículo 102 constitucional dispone que el Procurador General de la República deberá intervenir en todas estas controversias, al igual que en las acciones de inconstitucionalidad, a efectos de representar el interés social y debe entenderse que lo hace para la defensa del orden constitucional. La razón de esta competencia se explica en función del carácter que tiene el Procurador General de la República como órgano que actúa en interés de la Constitución, por lo que como acontece en los juicios de amparo, debe exponer su punto de vista en esa materia.

El conocimiento y resolución de las controversias constitucionales corresponde a la Suprema Corte de Justicia en Pleno, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mayo de 1995. Dichas controversias se tramitan por conducto de un procedimiento específico, regulado por los artículos 12 a 50 de la Ley Reglamentaria respectiva. Dicha regulación de la tramitación de las controversias que nos ocupan, la doctrina ha considerado como un adelanto respecto de la anterior en la que no existía un procedimiento especial, por lo que en las escasas oportunidades en que se plantearon dichos conflictos, la Suprema Corte aplicaba supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Según el artículo 25 de la Ley Reglamentaria, los plazos para presentar la demanda son: primero, tratándose de actos, treinta días a partir del siguiente al que surta sus efectos la resolución reclamada o al que se haya tenido conocimiento o que el reclamante se ostente sabedor de tales actos; segundo, cuando se impugnan normas generales, treinta días siguientes a la fecha de su publicación o al en que se produzca el primer acto de aplicación, y tercero, tratándose de conflictos de límites, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma o de la realización del acto que los origine.

Sintéticamente, se pueden ubicar las siguientes etapas para la tramitación de las controversias: primera, el presidente de la Suprema Corte designará a un ministro de la misma a fin de que instruya el procedimiento y formule el proyecto de sentencia (artículo 34 de la Ley Reglamentaria); segunda, de no existir causales notorias de improcedencia se emplaza a la parte demandada para que en el plazo de treinta días rinda su contestación y se corra traslado a las otras partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga (artículo 26); tercera, el ministro instructor fijará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas (artículo 29); cuarta, desahogada la audiencia, el instructor someterá el proyecto de resolución al Tribunal en Pleno (artículo 36).

En materia de pruebas, las partes en las controversias constitucionales pueden ofrecer todo tipo de pruebas, con excepción de la de posiciones y aquéllas que sean contrarias a derecho, conforme a lo previsto por el artículo

31 de la Ley Reglamentaria; pudiendo el ministro instructor decretar otros medios de convicción para mejor proveer (artículo 35).

La Ley Reglamentaria en su artículo 41 mandata que la sentencia definitiva debe contener la fijación de las normas generales o de los actos materia de la controversia y, en su caso, la valoración de las pruebas conducentes, los preceptos en que se funde, las consideraciones del fallo, sus alcances y efectos, los puntos resolutivos y, de ser necesario, el plazo en el que la parte condenada debe realizar una actuación. La propia ley establece también la obligación para la Suprema Corte, de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y de examinar en su conjunto las razones de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada (artículo 35), además de suplir, en todos los casos, la deficiencia de la demanda, la contestación, los alegatos o los agravios (artículo 40).

En relación a estas últimas disposiciones, cabe señalar que en su calidad de tribunal constitucional, la Corte está investida de jurisdicción plena para realizar una confrontación del acto o la norma reclamados con todas las disposiciones de nuestra Carta Magna, efectuando una valoración completa de constitucionalidad sobre los hechos materia de la controversia, sin reducir su análisis a las violaciones alegadas por el promovente y los conceptos de violación hechos valer. Los artículos 35 y 40 previamente invocados, se inspiran en la institución denominada *suplencia de la queja* establecida por los

artículos 107, fracción II, de la Constitución General, 76 bis y 79 de la Ley de Amparo, de acuerdo con el principio general de derecho procesal *iura novit curia*, o sea que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes no lo invoquen o lo hagan de manera incorrecta.

La doctrina se ha cuestionado cuáles son las ventajas que representa la actual regulación de las controversias constitucionales, respondiendo:

En este sentido, todo orden jurídico que, como el mexicano, pueda ser calificado de descentralizado, conlleva la posibilidad de que distintos órganos del Estado tengan distintos puntos de vista sobre el significado de las normas jurídicas que regulan sus competencias y, consecuentemente, el que puedan suscitarse conflictos. Así hay dos posibles soluciones a tales conflictos: por un lado, asumir -como me parece que se hizo durante mucho tiempo- que esos conflictos no existían y como no existían, no se hacía necesario buscar soluciones adecuadas o, por otro lado, buscar una vía procesal mediante la cual las controversias entre poderes órganos o entidades pudieran resolverse. Debido a que en nuestro sistema político el pluralismo ha avanzado de manera constante durante los últimos años nos parece que resultaría difícil mantener una situación en que frente a diversos puntos de vista sobre el significado de las normas no hubiera una vía mediante la cual pudieran resolverse las controversias suscitadas por esas distintas perspectivas. En este sentido, es muy

atinado que se haya realizado esta reforma a fin de establecer una vía que permita solucionar conflictos con un indudable trasfondo político...⁵⁰

La materia de las controversias constitucionales pueden ser normas generales o cualquier norma individualizada o acto que proveniente de una de las autoridades de los órdenes de gobierno señalados expresamente en nuestra Ley Suprema y que el promovente considere violatorio de la misma.

Cabe mencionar que generalmente cuando nos refieren una norma general o un acto de autoridad individualizado ubicamos a los mismos en su aspecto positivo, como conducta de hacer. Sin embargo, en el Derecho comparado se ha planteado la cuestión de las *omisiones inconstitucionales*, que la doctrina, sobre todo la italiana, ha llamado *inconstitucionalidad por omisión*, para referirse fundamentalmente al comportamiento omisivo del legislador.⁵¹

En nuestro país, José Ramón Cossío se cuestiona si se pueden plantear controversias constitucionales con motivo de las omisiones imputables a ciertos órganos, sean estos federales, locales o municipales, haciendo el siguiente planteamiento:

⁵⁰ *Idem*, pp. 65-66.

⁵¹ Cfr. Ignacio Villaverde Menéndez, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

La doctrina italiana, que tiene muy buen sentido para dominar los fenómenos con nombres alegóricos, ha llamado a este problema el de la “inconstitucionalidad por omisión”, distinguiendo entre una de carácter absoluta y otra de relativa. Como la propia designación lo indica, la inconstitucionalidad por omisión absoluta se produce cuando el órgano facultado para emitir una norma no ha realizado ninguna conducta tendiente a lograr una individualización, mientras que la inconstitucionalidad por omisión relativa se da cuando el órgano ha llevado a cabo la individualización de la norma, pero no lo ha hecho de manera completa o integral. El problema en este caso está en saber si la Suprema Corte de Justicia puede o no conocer de estas cuestiones, lo cual no resulta tan trivial como pudiera parecer en un principio sí, por vía de ejemplo, recordarnos lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución, misma que confiere atribuciones a la Federación para establecer las bases mediante las cuales debe llevarse a cabo la prestación de los servicios sociales educativos por parte de los estados y los municipios. ¿Qué pasa, entonces, si el Congreso de la Unión no expide las normas mediante las cuales deban establecerse las bases para otorgar el servicio educativo?, ¿puede la entidad afectada plantear una controversia o una acción? A nuestro parecer, esta pregunta admite dos respuestas: en primer lugar, que no puede plantearse la inconstitucionalidad por omisión absoluta, debido a que no es posible que la Suprema Corte de Justicia haga un pronunciamiento por el cual se sustituya en la facultad del órgano a quien el orden jurídico le atribuye la expedición de la norma; en segundo lugar, que cuando se trata de un caso de inconstitucionalidad por omisión

relativa, sí es posible el control porque el órgano revisor establecerá la falta de concordancia entre la totalidad de los supuestos que establece la norma constitucional y los supuestos que sí ha considerado el legislador ordinario al individualizar esa norma constitucional.⁵²

Como se advierte del planteamiento transcrito, resulta altamente interesante la cuestión de la inconstitucionalidad por omisión que en nuestra doctrina se encuentra apenas apuntado y que requiere, sin duda, un estudio más detenido y de mayor alcance.

Las resoluciones y sus efectos es otro de los temas a tratar. Siendo el propósito final de las controversias constitucionales el ejercicio de un control de regularidad constitucional o legal, la consecuencia de las mismas podrá ser la anulación de las normas que resulten contrarias a la Constitución o a la ley y, por ello, la asignación de las competencias al orden u órgano al que a juicio de la Suprema Corte de Justicia deban corresponder.

Como se ha dicho previamente, las resoluciones en las controversias constitucionales pueden tener efectos anulatorios generales; sin embargo, conviene puntualizar que estos últimos tienen una serie de límites que es necesario precisar. En primer lugar, tenemos que cuando

⁵² José Ramón Cossío, *ob. cit.*, p. 69.

la controversia se haya planteado por la Federación contra una entidad federativa, o por la Federación contra un municipio, o por un estado contra un municipio, las resoluciones que se dicten podrán tener efectos anulatorios generales siempre que se hubieren emitido por una votación favorable de al menos ocho ministros.

Cabría preguntarnos qué sucede de no existir la votación mínima requerida. El resultado será que en la controversia no habrá un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y, por ende, deberá considerarse como si no se hubiera emitido un pronunciamiento sobre el tema planteado, emitiéndose lo que el ministro Juventino V. Castro denomina *declaratoria de desestimación*.⁵³ A pesar de que se siguió un contradictorio, a pesar de que se desahogó un proceso, de conformidad con la Ley reglamentaria la resolución que se hubiera dictado en ese caso no tiene ningún efecto, ni siquiera para constituir jurisprudencia obligatoria para otros órganos.⁵⁴

En relación a la temporalidad de las resoluciones definitivas, el artículo 45 de la ley reglamentaria establece que será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el que precisará la fecha en la cual deba entrar en vigor la resolución que declare anulada una norma o acto, o se ordene una cierta acción u omisión. La doctrina advierte

⁵³ Cfr. Juventino V. Castro, ob. cit., pp. 112-114.

⁵⁴ Cfr. José Ramón Cossío, ob. cit., p. 73-74

que respecto de este punto, se encontró una solución ecléctica dentro de los extremos a que podemos acudir en el Derecho comparado, como por ejemplo el caso austríaco —donde señala como plazos máximos para la entrada en vigor de la sentencia 6 meses tratándose de leyes y 2 años tratándose de tratados internacionales—, o el español o el italiano —donde la sentencia surte sus efectos a partir del día siguiente a su publicación en el correspondiente boletín oficial del Estado—. En nuestro país, por el contrario, existe la posibilidad de que la propia Suprema Corte de Justicia defina, al analizar cuáles son las consecuencias de declarar inconstitucionalidad una norma o tratado internacional, el tiempo en que comenzarán a surtir sus efectos la sentencia que hubiera dictado.⁵⁵

El cumplimiento de las sentencias que se dicten por el Pleno es otro de los aspectos a considerar en las controversias. En esta materia, en el artículo 105 de la Constitución Federal, en su último párrafo, se establece que en el cumplimiento de las sentencias a que se refieren las fracciones I y II, en controversias y acciones de inconstitucionalidad, se aplicarán los párrafos primero y segundo de la fracción XVI del artículo 107 de la propia Constitución. Esta remisión contiene la posibilidad de que en caso de incumplimiento de las sentencias, el Pleno de la Suprema Corte aplique los actos coactivos consistentes en la separación del cargo de la autoridad responsable y —como excepción al monopolio del ejercicio de la acción

⁵⁵ *Idem*, p. 74

penal que detecta el Ministerio Pública—su consignación directa ante el juez de Distrito, a fin de que individualice la pena que corresponda a los delitos contra la administración de justicia.

Ahora bien, siguiendo los criterios doctrinales que se han empezado a generar en torno a estas instituciones, se puede decir que si bien es cierto que la remisión antes referida la disposición constitucional la hace en un sentido general, al analizarse cuáles son las posibilidades específicas de aplicación de los actos coactivos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, se advierte la existencia de algunas restricciones importantes a esa solución general.

En efecto, para determinar la posible utilización de medidas coactivas para el cumplimiento obligado de las sentencias, tratándose de las controversias es necesario distinguir de entrada si son relativas a normas generales o a normas individuales o actos: si son relativas a normas generales, conforme a la Ley Reglamentaria de hecho no puede haber incumplimiento de sentencias dado que la resolución estimatoria de la Suprema Corte produce sus efectos con su sólo pronunciamiento a partir de la fecha en que lo haya determinado la propia Suprema Corte. En otro aspecto, en la Ley Reglamentaria se estatuye que la repetición del acto no se actualiza respecto de la autoridad que hubiera emitido una norma igual a la declarada inconstitucional, sino respecto de aquella autoridad que aplique tal norma. Desde la perspectiva teórica, es posible la repetición de la sentencia que declare inconstitucional

una norma general en los casos en que la autoridad volviera a expedir una norma de idéntico contenido.⁵⁶

En países que cuentan con un sistema de precedentes, como es el caso de los Estados Unidos o en aquellos donde existen tribunales constitucionales, podemos encontrar dos diferencias sustanciales respecto del caso mexicano: por una parte, el que las sentencias se publiquen de manera íntegra y, por otra, que al órgano que debe hacer la aplicación del precedente le corresponda determinar cuáles de las consideraciones del fallo son su *ratio decidendi*, es decir, cuáles de sus elementos resultan obligatorios y cuáles no.

Introduciendo una modificación importante respecto a la práctica que hasta ahora se ha mantenido en el país, en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria, respecto de las controversias, y en el 73 en relación con el 43, respecto de las acciones de inconstitucionalidad, se dispone que las resoluciones estimatorias deberán publicarse de manera íntegra, y las consideraciones que sustenten el fallo serán obligatorias para las Salas de la Suprema Corte de Justicia, los tribunales y juzgados del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales locales, así como para la totalidad de los tribunales administrativos o del trabajo, sean de carácter federal o local.

⁵⁶ Cfr. José Ramón Cossío, ob. cit., p.75.

Respecto de este particular, José Ramón Cossío se pregunta:

Ahora bien, ¿qué debemos entender por las “consideraciones que sustenten el fallo”? En un sentido formal, podemos decir que se trate de las argumentaciones en las cuales la Suprema Corte de Justicia fundamente el sentido de la resolución que dicte. No es mucho lo que se avanza con la definición acabada de apuntar, siendo más las dudas que aparecen que los problemas resueltos. En realidad, el establecimiento de las consideraciones del fallo habrá de ser un ejercicio en el que intervengan las distintas partes del proceso: el actor, el demandado, el tercero perjudicado y el Procurador General de la República, proponiendo a la Suprema Corte de Justicia determinadas interpretaciones de los argumentos que esta última hubiere sustentado en anteriores litigios a fin de que mediante los mismos se resuelva litigios pendientes o futuros.⁵⁷

5.1.3. La acción de inconstitucionalidad.

La acción de inconstitucionalidad es un control abstracto, es decir un control de constitucionalidad de la norma independientemente de la aplicación de la misma a un

⁵⁷ José Ramón Cossío, *ob. cit.*, p. 76.

caso concreto. Con él se posibilita el enjuiciamiento por el tribunal constitucional del acto del legislador directamente, sin ningún tipo de mediación ulterior.⁵⁸

Como una forma de primer acercamiento a la institución de la acción de inconstitucionalidad, que no tiene precedente en nuestro régimen constitucionalidad como tal y que aparece en las reformas de diciembre de 1994 al artículo 105 de nuestra Carta Magna, Juventino V. Castro propone la siguiente definición:

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.⁵⁹

⁵⁸ Para el desarrollo de este apartado, tomaremos como básicas las siguientes lecturas: Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *ob. cit.*, pp. 844-850; José Ramón Cossío, *ob. cit.*, pp. 69-79; Jorge Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales*, *ob. cit.*, pp. 230-233; Juventino V. Castro, *ob. cit.*, pp. 119-138, 139-222; Joaquín Brage Camazano, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998, pp. 101-166, 203-244.

⁵⁹ Juventino V. Castro, *ob. cit.*, p. 119.

Como ilustrativa, creemos útil esta definición, haciendo de nuestra parte una necesaria precisión. La acción de inconstitucionalidad no la plantean *órganos legislativos minoritarios*, pues los órganos legislativos tienen una unidad y no pueden ser mayoritarios o minoritarios, son propiamente sus integrantes los que hacen mayoría o minoría al tomar decisiones; en este sentido, son las *minorías en un órgano legislativo* las que tienen legitimación para incoar la acción de inconstitucionalidad.

El objeto de las acciones de inconstitucionalidad será siempre un control de regularidad constitucional, en términos de lo dispuesto en la parte inicial de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, ya que siempre se contrastará una norma legal o un tratado internacional con la propia Constitución.

La carga política de este procedimiento salta a la vista. Lo que se solicita del tribunal constitucional es una desautorización inmediata y directa de la manifestación de voluntad del órgano legislativo. Ésta es la razón por la que las constituciones y la legislación de desarrollo de las mismas, suelen ser muy precavidas a la hora de regular dicho procedimiento y en particular la cuestión decisiva de la legitimación para interponerlo.⁶⁰

En los regímenes constitucionales actuales, el tribunal o corte constitucional se reconoce como el máximo

⁶⁰ Javier Pérez Royo, ob. cit., p. 937.

intérprete de la Constitución y sus decisiones vinculan a todos los poderes públicos sin excepción. Un sector importante de la doctrina, sostiene que al adoptar una decisión, el tribunal o corte constitucional no impone una interpretación propia de la Constitución, sino que rechaza una interpretación ajena. En esta visión, la sentencia del máximo órgano de la jurisdicción constitucional no es una interpretación alternativa de la Constitución a la efectuada por el Poder Legislativo, sino que es una no aceptación de la interpretación de este último; razón por la cual, Kelsen decía que el tribunal constitucional es un legislador negativo.⁶¹

En este orden de ideas, este carácter de legislador negativo del tribunal constitucional es el que domina por completo la regulación constitucional y legislativa de la sentencia en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. Todas las características de la decisión del tribunal o corte constitucional no son más que manifestación del mismo.

La acción de inconstitucionalidad, como garantía autónoma, fue introducida por vez primera en nuestro ordenamiento constitucional en las reformas a la Constitución Federal publicadas el 31 de diciembre de 1994, y no tiene precedente en el modelo estadounidense que hemos seguido en otros aspectos. El origen de esta

⁶¹ Cfr. *Idem*, pp.944 ss.

institución lo encontramos en el derecho constitucional europeo y surge con la finalidad de conceder a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría; su expresión ha sido importante especialmente en Austria, Alemania, España, Francia y Portugal.

Dicha garantía constitucional debe considerarse como una acción de carácter *abstracto*, 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, excepcionalmente, en algunos países existe legitimación en favor del titular de organismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos creados bajo el modelo sueco del ombudsman, e inclusive acción popular para ello. En cuanto al momento del proceso legislativo oportuno para su interposición, 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 en Francia, o bien, a *posteriori*, es decir, cuando las disposiciones legislativas ya han sido publicadas. Este último es el modelo que sigue la Constitución mexicana.

En las constituciones europeas en las 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 importante 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, y en Francia.⁶²

La acción abstracta de inconstitucionalidad, se considera como un instrumento importante para otorgar garantías jurídicas a la oposición y a las minorías en los parlamentos para posibilitar una participación más activa en las decisiones políticas de gobierno, según el principio de lo que la doctrina ha denominado *oposición política garantizada*.

La acción de inconstitucionalidad, en sus diversas expresiones en los ordenamientos constitucionales que la han adoptado, se caracteriza por ser un mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad con legitimación activa restringida a favor de ciertos órganos públicos de carácter predominantemente políticos, lo cual le da una alta politicidad.⁶³

En cuanto a los sujetos legitimados en el régimen constitucional de nuestro país, atentos a lo establecido por la fracción II, de los artículos 105 constitucional y 62 de su Ley Reglamentaria, se encuentran legitimados para interponer dicha acción abstracta, el equivalente al

⁶² Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, ob. cit., p. 845.

⁶³ Cfr. Joaquín Brage Camazano, ob. cit., pp. 81-92.

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. También tiene legitimación el Procurador General de la República, en virtud de la atribución que le confiere el párrafo tercero del apartado A) del artículo 102 constitucional, como se ha señalado previamente.

Con posterioridad a la implantación de la acción de inconstitucionalidad, mediante la reforma constitucional de agosto de 1996, se admitió la impugnación de las leyes electorales por medio de la citada acción, otorgándose legitimación exclusivamente a las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos, de acuerdo con la naturaleza de su registro, todo ello conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Federal, y el 62 de su Ley Reglamentaria.

Conforme a la normativa constitucional y reglamentaria, se determinan limitativamente las normas generales que cada uno de los sujetos legitimados puede impugnar por esta vía. Así, los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión podrán ejercitar la acción respecto de las leyes federales y del Distrito Federal emitidas por el Congreso de la Unión, adicionalmente los senadores también contra los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal; los miembros de las legislaturas de los estados contra las disposiciones normativas generales expedidas por dichos órganos, y los que forman parte de la Asamblea Legislativa

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

Es de observarse que el Procurador General de la República puede actuar en las acciones de inconstitucionalidad, no sólo como parte reguladora que actúa en interés de la Constitución, sino también como parte actora, con una legitimación de mayor amplitud que el resto de los facultados. Esto se hace evidente al valorar que la legitimación otorgada al Procurador General de la República se diferencia respecto de la otorgada a los integrantes de cualquiera de los órganos legislativos señalados, en tanto que mientras estos últimos sólo pueden impugnar las disposiciones que emanen del órgano legislativo al que pertenezcan, el Procurador puede hacerlo respecto de las normas provenientes de cualquiera de estos últimos órganos. Lo cual ha sido considerado por un sector de la doctrina como inadecuado.⁶⁴

Al comparar las controversias constitucionales con la acción que nos ocupa en este apartado, encontramos que en estas últimas se da una restricción mayor en cuanto hace al actor y al demandado.

⁶⁴ Cfr. Juventino V. Castro, ob. cit., pp. 121-124.

En las acciones de inconstitucionalidad la parte demandada siempre será el órgano del cual emanó la norma general que se está impugnando; el artículo 61, fracción II, de la Ley Reglamentaria invocada, establece como requisito de la demanda el de señalar los órganos legislativos y ejecutivo que hubieren emitido y promulgado las normas generales impugnadas. Con ello, de manera indirecta se convierte en parte demandada al órgano ejecutivo que promulgó la normatividad combatida, conjuntamente con el órgano legislativo.

En relación al procedimiento sintéticamente podemos ubicar sus diferentes etapas: la primera que se inicia con la demanda de acción de inconstitucionalidad, que deberá 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 se combate (artículos 105, fracción II, de la Constitución Federal, y 60 de su Ley Reglamentaria). El mencionado artículo 60, dispone que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, previéndose que en materia electoral para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles. Los requisitos de la demanda incluyen la mención de los nombres y las firmas de los promoventes; la denominación de los órganos Legislativo y Ejecutivo que hubiesen emitido y promulgado las normas generales que se combaten; la identificación de las propias normas y los conceptos de invalidez que se hacen valer (artículo 61 de la Ley Reglamentaria).

La segunda de las etapas, se da con la designación de un ministro de la Suprema Corte para que instruya el procedimiento y formule el proyecto de resolución correspondiente. Para la instrucción, en uso de sus facultades el ministro designado puede aplicar las causas de improcedencia y de sobreseimiento establecidas en la Ley Reglamentaria; y hasta antes de dictarse el fallo, podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos los elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto, en base a lo preceptuado por los artículos del 64 al 68 de la referida ley.

La tercera etapa, atentos a lo preceptuado por el citado ordenamiento reglamentario en sus artículos 64 y 66, comprende el traslado a los órganos legislativos que hubiesen emitido las normas, al órgano ejecutivo que las hubiere promulgado y al Procurador General de la República, cuando no hubiese promovido la acción, para que los primeros rindan, en un plazo de quince días, un informe sobre la validez de la norma impugnada, y al procurador para que formule el pedimento que corresponda, sobre lo planteado en la acción de inconstitucionalidad, hasta antes de la citación para sentencia.

La cuarta, al tenor del artículo 67 del mismo ordenamiento, se da cuando transcurrido el plazo anterior, el ministro instructor debe poner los autos a la vista de las partes a fin de que formulen sus alegatos.

Por último, una vez vencido el plazo para la formulación de los alegatos, se deberá dictar sentencia, la cual para

dictarse requiere de una votación mínima de ocho ministros a favor de la misma. Es preciso distinguir aquí los efectos producidos por la votación acabada de mencionar: por una parte, que la sentencia se dicta sólo cuando se logra la votación mencionada y, por la otra, que debido a que necesariamente se impugnan normas de carácter general, la sentencia únicamente puede declarar si las mismas son o no constitucionales, con lo cual, en su caso, se producen los consiguientes efectos anulatorios generales.

En relación a los efectos, se presenta una situación interesante si la comparamos con la producida en materia de controversias constitucionales, pues mientras que tratándose de estas últimas las normas no puede perder sus efectos plenos una norma de carácter federal, por ejemplo, no puede perder plenamente sus efectos, pues lo más a lo que se podría llegar es a que un estado que impugna una norma general de la Federación y obtiene una mayoría de ocho votos de los ministros de la Suprema Corte no se aplicará la norma respecto de dicho estado, pero la norma federal seguirá estando en vigor para el resto de las entidades federativas o municipios.

Conforme lo mandata el artículo 71 de la Ley Reglamentaria, al dictar sentencia en las acciones de inconstitucionalidad de su conocimiento, la Suprema Corte de Justicia deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, pudiendo fundar la declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya

o no sido invocado en el escrito inicial, con excepción de la materia electoral, en la cual, por disposición expresa del mismo numeral en su segundo párrafo, las sentencias sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Para una mejor comprensión de la acción de inconstitucionalidad, como instrumento de control concentrado de la constitucionalidad, resulta de interés referirse a algunos aspectos sobresalientes, siguiendo en algunos de ellos el planteamiento de considerar la resolución como una especie de legislación en negativo.

- a).- ***Publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación o en el órgano de difusión oficial en el cual se hubieren publicado las normas generales.*** Si la ley aprobada por el Congreso tiene que ser publicada para que sea conocida y pueda ser exigido su cumplimiento, lo mismo tiene que ocurrir con la *ley negativa*, esto es, con la sentencia de la Suprema Corte anulatoria de las disposiciones cuya inconstitucionalidad se determinó, para que queden sin efecto; sobre este particular, el artículo 44 de la Ley Reglamentaria dispone que cuando se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

b).- *Publicación de los Votos Particulares.* Como es sabido, la ley tiene que ser aprobada a través de un procedimiento público que permita a la sociedad saber las razones a favor y en contra de la misma antes de su aprobación. Con la ley negativa esto no es posible. Pero tal defecto de publicidad en el procedimiento de la toma de decisión tiene que ser compensado mediante la publicación de las disidencias en el momento de darse a conocer la decisión de la mayoría. Por eso la Ley Reglamentaria exige, en el párrafo primero del artículo 44, que se publiquen, si los hubiere, los votos particulares conjuntamente con la sentencia íntegra, disponiendo que dicha publicación se haga en el Semanario Judicial de la Federación.

c).- *Fijación de una especie de vacatio legis para los efectos de las sentencias.* Así como en la aprobación de las normas generales por el órgano legislativo se establece el día a partir del cual entrarán en vigor, generando lo que la doctrina ha denominado como *vacatio legis*, el artículo 45 de la Ley Reglamentaria prevé que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia, por lo cual, entre la emisión de la sentencia y el momento determinado para producir sus efectos, puede mediar un lapso que equivaldría a una especie de *vacatio legis de la ley negativa*.

- d).- Inexistencia de recurso alguno en contra de las sentencias.** Las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia en esta materia tienen el carácter de definitivas e inatacables, pues en contra de ellas no procede recurso legal alguno. La sentencia estimatoria de la inconstitucionalidad de la ley lo que hace es o anular toda ley o parte de la misma. Es como si el legislador no hubiere actuado o lo hubiera hecho sin incluir en el texto los preceptos declarados inconstitucionales.
- e).- Plenos efectos frente a todos.** Exactamente igual que la ley parlamentaria tiene plenos efectos frente a todos, la *ley negativa*, esto es, la sentencia que declara la invalidez de las normas generales cuya inconstitucionalidad se determinó por la Corte, también debe tenerlos. Los efectos de las sentencias producidas en las acciones de inconstitucionalidad son también generales, es decir, *erga omnes*.
- f).- Nulidad de las normas generales impugnadas.** Cuando la sentencia declare, mediante el voto favorable de al menos ocho ministros, la inconstitucionalidad de las normas generales impugnadas, se determinará su invalidez y, por consiguiente, quedarán anuladas en todos sus efectos; ello al tenor de lo preceptuado en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria. De igual forma, el diverso artículo 41 del mismo cuerpo legal, en su fracción IV dispone que cuando la sentencia declare

la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

g).- *Subsistencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.* La declaración de invalidez por inconstitucionalidad sólo afecta a las normas generales, específicamente a las disposiciones impugnadas; sin que la declaratoria se extienda al resto de las disposiciones de la ley correspondiente, la cual quedará subsistente y válida, lo cual se desprende de la interpretación a *contrario sensu*, de los dispositivos invocados que rigen la invalidez de las normas impugnadas, en los términos del inciso anterior.

h).- *Irretroactividad de las sentencias.* Los efectos anulatorios de la sentencia rigen hacia el futuro, esto es, hacia los actos generados con posterioridad a la declaratoria de invalidez, sin que puedan afectar situaciones generadas durante la vigencia de la norma, con anterioridad a su invalidación. Así lo determina el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria cuando dispone que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, haciendo salvedad en la materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia, sobre todo en relación a la ley más favorable al reo.

i).- ***Obligatoriedad de la jurisprudencia.*** El alcance de los criterios que hayan servido de fundamento a la resolución, están regulados por el artículo 43 de la Ley Reglamentaria, el cual preceptúa que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. De dichas razones, se derivarán las tesis de jurisprudencia que el Pleno de la Corte determine, con la obligatoriedad consiguiente.

Para concluir, me permito tan sólo apuntar un aspecto que ha sido introducido en la discusión doctrinal: ¿pueden ser materia de una acción de inconstitucionalidad las reformas a normas constitucionales? El escaso desarrollo doctrinal y jurisprudencial de esta institución en nuestro país, por su reciente creación, no ha permitido formar un criterio sólido en este tema. Para los autores Jorge Madrazo y Elizur Arteaga, tal supuesto no es procedente, en cambio para Joaquín Brage el control de la constitucionalidad a través de la acción prevista en el artículo 105 de nuestra Carta Federal puede comprender también las reformas constitucionales aprobadas por el Poder Revisor, tanto en su aspecto formal como material.

Esto es, tanto en cuanto al proceso de reforma y sus formalidades, como al contenido material de la reforma.⁶⁵ En nuestra opinión, la posibilidad de combatir las reformas constitucionales, en el estado actual de la normatividad y la jurisprudencia de la Corte, sólo será factible en cuanto al aspecto formal de la reforma, no así en su aspecto material, pues en nuestro sistema constitucional todas las disposiciones constitucionales son del mismo rango y por consiguiente ninguna puede prevalecer por sí misma frente a otra de nueva incorporación.

5.1.4. El procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia.

Este instrumento de garantía establecido por la Constitución Federal vigente está regulado por los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional.⁶⁶

⁶⁵ Cfr. Jorge Madrazo, “El artículo 135”, en VV. AA., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995, t.II, p. 1375, citado por Joaquín Brage Camazano, ob. cit., p. 158; Elisur Arteaga Nava, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, México, Monte Alto, 1996, p. 53; Jorge Brage Camazano, ob. cit., p. 157- 166.

⁶⁶ Para este apartado, Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, ob. cit., pp. 850-853; Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 199-218; del mismo autor, *Nuevos estudios constitucionales*, ob. cit., pp. 224-226;

Consagra una garantía constitucional que se traduce en un procedimiento investigador, el cual no se inspiró, como sí lo fueron el juicio político y las controversias constitucionales, en el constitucionalismo norteamericano, sino que es una creación original de la carta de 1917, cuyos antecedentes son bastante imprecisos, por lo que se ha dificultado de manera considerable el análisis de la estructura jurídica y de las finalidades de la institución, ya que lo único que resulta indiscutible es que el Constituyente de Querétaro pretendió regular un instrumento para garantizar el cumplimiento de algunas disposiciones de carácter constitucional.⁶⁷

Esta facultad nació con la Constitución de 1917. En ella, se recogió la defensa que de la vida de tres personas realizó el juez de distrito de Veracruz el 25 de junio de 1879, cuando el gobernador de ese estado había ordenado el fusilamiento de esas personas, en virtud de su supuesto involucramiento en una rebelión y cuando ya se había ejecutado a nueve de ellas, salvando a tres más de correr la misma suerte. Sobre dichos hechos, el pleno de la Suprema Corte acordó que el propio juez de distrito de Veracruz efectuara una investigación sobre los hechos tendiente a, de existirla, fincar responsabilidad al Gobernador del Estado.⁶⁸

⁶⁷Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, ob. cit., p. 851.

⁶⁸Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 202-203.

El texto original del artículo 97, comprendía exclusivamente el entonces párrafo tercero de dicho precepto, de acuerdo con el cual, la Suprema Corte de Justicia estaba facultada para designar a alguno de sus miembros, un juez de distrito o magistrado de circuito; o nombrar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgara conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún estado, únicamente para que se investigara la conducta de un juez o magistrado federal; algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual; la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal.

Por reforma de diciembre de 1977 se agregó el actual párrafo tercero del citado artículo 97 constitucional y se modificó ligeramente la redacción del párrafo anterior, ya que se suprimió la referencia a la investigación de delitos federales.

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

Conforme al párrafo segundo del artículo 97 constitucional, al máximo tribunal del país se le atribuyó competencia por el Constituyente para iniciar de oficio, esto es de motu proprio, o a petición del Poder Ejecutivo federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún estado, las investigaciones que le permitan averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal y un hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.⁶⁹

Con fundamento en el tercer párrafo del mismo artículo, también puede practicar de oficio —en este supuesto nadie está procesalmente legitimado para pedírsele y es una importante diferencia con el párrafo segundo— una investigación sobre la violación del voto público, en cuyo caso sólo intervendrá cuando a su juicio los acontecimientos pongan en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los otros poderes federales, los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

En otro orden de ideas, cabría preguntarse, a la luz de la actual regulación de los procesos electorales, en los cuales se abandonó el sistema de conducción y calificación política de dichos procesos y se adoptó un sistema juridizado a través de órganos autónomos e independientes sujetos a control jurisdiccional de sus actuaciones, cuál es la necesidad —y la conveniencia— de que la Suprema

⁶⁹ *Idem*, p. 208-209.

Corte de Justicia de la Nación realice una investigación en materia electoral cuando la normatividad constitucional y legal que rige esta materia no le da efecto alguno al informe de dicha investigación, ni podrá trascender el resultado de la elección correspondiente. Por otro lado, si bien es cierto que de la investigación cabría la posibilidad de determinar la comisión de delitos, para este efecto, en todo caso, con presentarse al Ministerio Público la denuncia de hechos respectiva, a éste le correspondería realizar las investigaciones necesarias, sin necesidad de involucrar a la Corte en ello, con los riesgos que ello implica.

Como puede advertirse, esta facultad consiste únicamente en la investigación de los hechos, turnando, en su caso, los resultados a la autoridad competente; por consiguiente, no le corresponderá a la Suprema Corte de Justicia tomar decisión alguna. En este sentido,

...su actuación es como órgano de instrucción, investido de imparcialidad, lo cual le confiere a esta facultad el carácter de un procedimiento excepcional que habrá de emplearse en aquellos casos que por su gravedad hayan provocado un verdadero escándalo público o una conmoción nacional.⁷⁰

⁷⁰Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías constitucionales en el derecho mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho*, Culiacán, Sinaloa, t. II, núm. 3, 1967, pp. 206-207, citado por Jorge Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales*, ob. cit., p. 225.

La doctrina ha sido coincidente, en el planteamiento de que para evitar que la investigación en torno a la violación grave de garantías individuales duplique las funciones del juicio de amparo, la investigación prevista en el artículo 97 constitucional, respecto a la violación de garantías individuales, procede únicamente cuando las infracciones sean de tal naturaleza que hagan imposible su reparación y se trate de un asunto de verdadero impacto nacional, en tanto que el juicio de amparo procederá cuando haya lugar a reparación, dándose una complementación entre ambos procedimientos. Además, a diferencia de la investigación en la cual la Corte actúa de motu proprio o a excitativa de un poder público y el resultado es un dictamen o informe de la averiguación, en el caso del amparo la actuación de los tribunales del Poder Judicial de la Federación es previa demanda de un gobernado que considera vulnerada alguna de sus garantías fundamentales y desahogado el proceso debe recaer una sentencia.⁷¹

Sobre la naturaleza de esta atribución de la Corte, la doctrina es coincidente en que no se trata de una facultad jurisdiccional, sino que se traduce fundamentalmente en una potestad de documentar hechos a través de una investigación específica sobre los mismos, Jorge Carpizo sostiene sobre el particular:

⁷¹ Cfr. Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, ob. cit., pp. 216-217; Felipe Tena Ramírez, ob. cit., pp. 557-558.

...en primer lugar es una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana, de carácter judicial porque la realiza e interviene la Suprema Corte de Justicia, pero no implica naturaleza jurisdiccional porque sólo es una función investigatoria en la cual la Suprema Corte no tiene ninguna atribución de decisión. El expediente que forma la Corte es de documentación y no una sentencia.⁷²

Esta investigación no tiene carácter jurisdiccional porque la Corte no posee al respecto ninguna atribución de decisión; en estos casos, aquélla es un órgano de instrucción y no de decisión; por tanto, esta garantía configura un procedimiento y no un proceso.

Conforme lo han documentado los estudiosos del tema, esta facultad ha tenido poca aplicación. La Suprema Corte ha sido muy renuente a realizar esa clase de investigaciones, y cuando lo ha hecho, generalmente no se ha conocido el resultado de la misma. Sin embargo, en 1996 a petición del Ejecutivo federal, decidió investigar los hechos en los cuales la policía del estado de Guerrero disparó contra un grupo desarmado de campesinos en Aguas Blancas, con todos los tintes de haber realizado una ejecución. Estos hechos calaron en la conciencia nacional provocando una reacción social de grandes proporciones, discutiéndose la responsabilidad del gobernador de ese estado. El informe dictamen de la Corte,

⁷² Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, p. 208.

concluyó que el gobernador había dado esa orden, y que el escenario de los hechos se había alterado para dar la impresión de que se había tratado de un enfrentamiento armado. Sin embargo, tal conclusión no produjo resultado visible alguno, generando desconfianza e inconformidad entre la ciudadanía, por los nulos resultados en cuanto a fincamiento de responsabilidades.

Situaciones como la anterior, han propiciado que se recobren los señalamientos hacia la poca utilidad de este procedimiento y el riesgo que corre la Suprema Corte de Justicia de perder credibilidad y autoridad moral, pues su determinación en casos como éste queda a nivel de recomendación, y como tal no tiene efectos vinculatorios, quedando el esfuerzo de la Corte desvirtuado por la falta de coercitividad de sus decisiones, aunado a la inexistencia de una ley reglamentaria que regule este procedimiento. En palabras de Mario Melgar Adalid, referidas a la intervención del Máximo Tribunal en el caso de Aguas Blancas:

La intervención de la Suprema Corte en el asunto mostró lo inconveniente de haber solicitado su intervención, lo infructuoso de haber atendido la solicitud, en tanto la Corte no es un ombudsman, ni únicamente autoridad moral —que naturalmente lo es— sino el tribunal guardián de la Constitución.⁷³

⁷³ Mario Melgar Adalid, “El artículo 97” en Miguel Carbonell (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, 2000. Tomo IV, p. 32.

Estamos pues en presencia de una institución cuyos alcances son inciertos y que ha merecido críticas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se ha negado a darle aplicación, y le ha generado mayores señalamientos cuando la ha puesto en práctica por lo infructuoso de sus resultados, a pesar del esfuerzo, dedicación y capacidad de los comisionados nombrados expreso para realizar las investigaciones. En este sentido, creo sería conveniente una reforma constitucional en al que se valore la desaparición de esta facultad o su modificación esencial y su reglamentación para darle una estructura coherente con la naturaleza de máximo órgano jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5.1.5. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano⁷⁴.

Este instrumento introducido en las reformas constitucionales de 1996 al artículo 99 de nuestra Carta Magna, debe considerarse como un mecanismo paralelo

⁷⁴ Para este apartado: Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, ob. cit., pp. 853-862; Mario Melgar Adalid, *La justicia electoral*, México, UNAM, Cuadernos para la Reforma de la Justicia No. 6, 1999, pp. 38-50, 55-56, 64-65, 77-82; *Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 40-45; Javier Patiño Camarena, *Nuevo Derecho Electoral mexicano*, México, IFE-Editorial Constitucionalista, 1999, pp. 635-637; J. Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, "Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos político-electorales" en *Memoria del Simposio Internacional el Significado Actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, pp. 429-445.

del juicio de amparo, en su función primordial de protección de los derechos humanos y garantía procesal de la regularidad constitucional. Se señala como antecedente de este juicio la llamada apelación ciudadana, contemplado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales antes de sus reformas de 1996 y que podía ejercitarse ante el Tribunal Federal Electoral por los ciudadanos afectados por las decisiones del Instituto Federal Electoral, cuando se hubieren declarado improcedentes las solicitudes de los afectados para corregir la no expedición oportuna de su credencial para votar con fotografía o no hubieren aparecido en las listas nominales electorales de su distrito o se les hubiere incluido o excluido de dichas listas indebidamente.

Cabe recordar que en nuestro país la materia de los derechos políticos electorales ha estado al margen de la protección constitucional del juicio de amparo. Desde el siglo diecinueve 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*, confundiendo 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.

Y este criterio decimonónico no evolucionó sustancialmente en la siguiente centuria. En esta materia no se ha observado una evolución pues hasta la actualidad se aplica la anacrónica tesis de jurisprudencia, actualmente

superada de manera definitiva, y que todavía establece: *Derechos políticos. Improcedencia. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.*

En relación a la naturaleza de los derechos políticos, coincidimos con la afirmación que sostiene:

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

Como consecuencia de los criterios de la Corte antes referidos, en virtud de la tesis tradicional citada anteriormente, se advertía en el ordenamiento jurídico mexicano la ausencia de un instrumento

⁷⁵ Héctor Fix-Zamudio, "Significado actual del control constitucional en México" en *Memoria del Simposio Internacional el Significado Actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, pp. 241-242.

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 una 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. Se ha considerado como un acierto el establecimiento del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para tutelar procesalmente dichos derechos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un instrumento paralelo al juicio de amparo. Sin embargo, la doctrina ha hecho hincapie en la necesidad de estudiarse la posibilidad de que algunos derechos políticos queden fuera del campo de protección de este 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".⁷⁶

⁷⁶ *Idem*, pp. 242-243.

Este juicio procederá únicamente 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, o bien de asociarse o afiliarse de manera libre e individual a los partidos políticos.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio podrá ser promovido por el ciudadano que:

- a).- Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b).- Habiendo obtenido oportunamente el documento antes señalado, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c).- Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d).- Considere que se violó su derecho político electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según

corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

- e).- 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;
- f).- Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales.

Ahora bien, el juicio sólo será procedente cuando el actor haya 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 en las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

Los ciudadanos agraviados que habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubieren obtenido oportunamente la credencial de elector o habiendo obtenido dicho documento no aparezca incluido en la lista nominal de electores o considere haber sido excluido de la lista nominal de electores deberán agotar previamente a la presentación del juicio ante la instancia administrativa que establezca la ley. En estos supuestos,

las autoridades responsables les proporcionarán información y pondrán a su disposición los formatos que sean necesarios para la presentación de la demanda respectiva.

Para conocer de este juicio tienen competencia, en un primer supuesto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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 en los asuntos jurídicos del país (artículos 99, fracción V, de la Constitución de la República; 189, fracción I, inciso f), de las Leyes, Orgánica del Poder judicial de la Federación y 83, inciso a), fracciones I y II, e inciso b) de la General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Federal); en un segundo supuesto, durante el periodo electoral, son competentes las Salas Regionales del mismo Tribunal, 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 (también el artículo 99 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). Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales y en los procesos electorales federales extraordinarios, la Sala Superior del Tribunal Electoral conocerá en única instancia. (Artículo 83, párrafo 1, inciso b, de la Ley General de Medios de Impugnación).

Está legitimado para promover el juicio el ciudadano por sí mismo, o cuando se asocie con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, cuando 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 o agrupación política.

La tramitación de este proceso de tutela de los derechos político-electorales se sujeta a las reglas de carácter general del capítulo VIII (artículos 17-31) de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que no se señalan reglas específicas para el procedimiento de este instrumento.

Previamente es preciso señalar que la demanda debe presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto o la resolución impugnados, o se hubiere notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el artículo 8 del citado ordenamiento reglamentario de los medios de impugnación. En cuanto al cómputo de los plazos, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles, de manera que contarán de momento a momento, y si están señalados por días se considerarán de veinticuatro horas.

De manera distinta, si no se trata del periodo de desarrollo de un proceso electoral federal, el cómputo de dichos

plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles señalados por la ley (artículo 7o.).

5.1.6. El juicio de revisión constitucional electoral.

Este juicio introducido en las reformas de 1996 al artículo 99 constitucional y por la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como un medio de impugnación para garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades estatales dictados durante la organización, calificación y resolución de impugnaciones en las elecciones de gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Diputados locales, autoridades municipales y titulares de los órganos político administrativos del Distrito Federal.⁷⁷

De su regulación constitucional y legal se deduce que tiene como objeto el establecer la posibilidad de combatir la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas en los

⁷⁷ Para este apartado: Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, ob. cit., pp. 862-864; Mario Melgar Adalid, ob. cit., pp. 38-50, 55-56, 82-83; *Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales*, ob. cit., Pp. 46-49; Javier Patiño Camarena, ob. cit., pp. 650-651; J. Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, "Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos político-electorales", ob. cit., pp. 429-445.

procesos de elección de los titulares o integrantes de los poderes ejecutivos y legislativos de los estados y del Distrito Federal, así como de los ayuntamientos de los municipios y de los órganos político administrativos del Distrito Federal.

En efecto, de acuerdo con lo establecido por el artículo 86 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 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, satisfaciendo determinados requisitos, cuyo incumplimiento determinará que se deseche de plano el medio de impugnación respectivo. Dichos requisitos son:

- 1).- Que los actos o resoluciones combatidos tengan el carácter de definitivos y firmes;
- 2).- Que los actos o resoluciones violen algún precepto de la Constitución federal;
- 3).- Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;

- 4).- 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
- 5).- 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.

En atención a lo previsto en el artículo 88 de la Ley General invocada, la legitimación activa para interponer este juicio de revisión constitucional electoral corresponde exclusivamente a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos. La demanda debe interponerse por escrito y ante la autoridad electoral responsable del acto o resolución impugnados; esto es, ante el órgano o tribunal electoral que dictó el acto o resolución cuya constitucionalidad se impugna (artículo 9 de la mencionada ley). Por su parte el artículo 8, párrafo 1, de la misma ley, estatuye que el plazo legal para la interposición del juicio es de cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado o en que se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable al acto o resolución.

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

Cabe señalar que este juicio de revisión constitucional, por la naturaleza del mismo y las consecuencias anulatorias que genera respecto de actos y resoluciones de autoridades electorales locales, ha propiciado el cuestionamiento de su incorporación a la Constitución federal por los actores políticos, sobre todo respecto del alcance de las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a partir de las polémicas resoluciones emitidas por dicho tribunal anulando la elección de gobernador del estado de Tabasco y anulando la integración del Consejo Estatal Electoral hecha por el Congreso del Estado de Yucatán; caso éste último en el cual, el tribunal llevó su resolución hasta la materialización del proceso de nombramiento de los integrantes de dicho consejo a través de la insaculación llevada a cabo por el propio tribunal. Sin duda, se requiere una mayor claridad y precisión legislativa respecto del alcance de las atribuciones anulatorias del Tribunal, pues

en un Estado constitucional no puede quedar al arbitrio e interpretación del mismo órgano el contenido y efectos de las resoluciones de dicho órgano, pues con ello se vulnera el principio de seguridad y certidumbre jurídica, tan caro para la defensa de los derechos de los gobernados.

Este juicio de revisión constitucional electoral, sin duda, viene a enriquecer el sistema integral de control de la constitucionalidad en nuestro país, del cual la materia electoral no puede ser la excepción, para preservar la supremacía de nuestra Carta Magna, sin embargo, se ha hecho evidente la insuficiencia de su regulación legal, que aunado a la precaria doctrina sobre la materia, ha propiciado confrontaciones no deseables que es indispensable prevenir y erradicar.

5.1.7. El sistema no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos.

La tradición de nuestro juicio de amparo, como instrumento jurisdiccional invaluable para la protección de los derechos humanos consagrados en nuestra constitución, propició la aparición tardía en nuestro sistema jurídico de un mecanismo protector de dichos derechos fundamentales que fuera más ágil y accesible para quienes pretendieran combatir actos de autoridad que consideraran violatorios de estos derechos. Fue hasta el 6 de junio de 1990, que por decreto presidencial, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, inspirada en el modelo escandinavo del ombudsman, con la finalidad de promover y vigilar el cumplimiento de la política

nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. dando origen al primer sistema de este tipo de carácter federal en México, ya que a nivel local y municipal existían algunos antecedentes.⁷⁸

Los derechos humanos son uno de los temas recurrentes de la historia universal, pero también resultan ser una de las grandes preocupaciones de las últimas décadas como reacción a las barbaries y a las faltas de respeto a la dignidad humana ocurridas antes y durante la Segunda Guerra Mundial, y a las atrocidades ocasionadas por las guerras subsecuentes y los gobiernos totalitarios y dictatoriales. Causaron indignación los incontables episodios generados en estas décadas, en los cuales no se respetaron ni siquiera los más fundamentales de esos derechos.

Posteriormente, con fecha 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 102 de la Carta Federal que elevó a rango constitucional la institución del ombudsman en México, creándose un sistema no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos y con ello, de manera indirecta, un instrumento que contribuye a fortalecer la constitucionalidad de los actos de las autoridades.

⁷⁸Cfr. Jorge Carpizo, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Porrúa, 1998, pp. 7-17, 79-150; *Idem*, *Nuevos estudios constitucionales*, ob. cit., pp. 373-396; Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, ob. cit., pp. 464-478.

En sentido estricto pues, un sector de la doctrina sostiene que el nuevo apartado B del artículo 102 constitucional no constituye una garantía procesal-constitucional y no es parte del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana; empero, es un instrumento muy útil y eficaz en la defensa de lo más valioso que todo hombre tiene: sus derechos fundamentales derivados de la Constitución y del orden jurídico en general.⁷⁹ Sin embargo, como advertimos al inicio de este trabajo, tanto Fix-Zamudio como Carpizo lo consideran como instrumento de control de la regularidad constitucional en nuestro país.

El artículo 102, apartado B, de nuestra Constitución, puede ser examinado de acuerdo con los principios que comprende, y que son los siguientes:

- a).- La creación de organismos de protección de derechos humanos; tanto a nivel federal como local;
- b).- La expedición por estos organismos de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias;
- c).- El establecimiento de la competencia constitucional de estos organismos;

⁷⁹ Cfr. José Luis Stein Velasco, "La reforma constitucional en materia de derechos humanos", en *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa, 1992, p. 102.

- d).- La exclusión de ciertas materias de su competencia;
- e).- La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.⁸⁰

El artículo 102 en su apartado B fue reformado en septiembre de 1999 con el objetivo de fortalecer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en su conjunto. En su primer párrafo, dicho precepto constitucional ordena que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Este precepto no deja discrecionalidad a los cuerpos legislativos respecto a la creación de estos organismos: así, existen actualmente el de carácter federal —la Comisión Nacional de Derechos Humanos—, uno en cada estado y uno en el Distrito Federal. Es decir, en total 33 organismos, lo que da por resultado que México tenga el sistema más grande del mundo respecto al ombudsman.⁸¹

⁸⁰Jorge Carpizo, *Ombudsman y derechos humanos*, ob. cit., p. 87-98.

⁸¹ Cfr. Jorge Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales*, p. 234.

El actual artículo constitucional configura a la CNDH con una autonomía que hace imposible encuadrarla dentro de ninguno de los tres poderes tradicionales, ya que es independiente de cualquiera de ellos.

Así, la CNDH viene a sumarse a organismos como el Banco de México y el Instituto Federal Electoral, cuya autonomía hace necesario replantear en nuestro país toda la teoría de la división de poderes. Hoy en día el poder de la Federación se divide para su ejercicio en diversas ramas: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y organismos constitucionales autónomos, lo que no significa que entre ellos no deba existir coordinación, auxilio y colaboración. Lo que no hay es subordinación de uno hacia el otro, sino una plena autonomía de gestión, es decir, técnica; sus órganos actúan con la más amplia libertad dentro de los marcos indicados por la Constitución y la ley.⁸²

Respecto a la naturaleza de estos organismos, existe coincidencia en la doctrina de que son parte del Estado, no del gobierno; su presupuesto proviene de fondos públicos; disfruta de autonomía respecto de cualquier autoridad y sus integrantes y titulares gozan de una serie de garantías para hacer efectiva esa autonomía respecto al gobierno.

⁸² *Idem*, pp. 377-384.

La principal función de estas comisiones consiste en la expedición de recomendaciones —después, de una minuciosa investigación y del recabo de pruebas—, las cuales son autónomas, públicas y no vinculatorias para la autoridad. El carácter público de las recomendaciones implica que deben ser del conocimiento de la sociedad, ya que su autoridad es sólo moral, y necesita el respaldo de la opinión pública para que la autoridad no rechace la recomendación por el alto costo político que le significaría. Son recomendaciones porque no tienen carácter obligatorio, pues si lo fueran se convertirían en sentencias que en nuestro orden jurídico sólo pueden dictar los tribunales observando todas las formalidades esenciales del procedimiento, con lo cual el ombudsman perdería agilidad, sencillez, la flexibilidad y antiburocratismo que le son tan necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Son autónomas porque el organismo las emite atendiendo sus propios criterios, sin intervención de ninguna autoridad o persona externa.

La propia Constitución, en el precepto antes invocado, establece la regla general de la competencia de estos organismos cuando dispone que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos. Así, quedan excluidos los actos materialmente jurisdiccionales y legislativos, pero sí se pueden examinar los actos administrativos de los tres poderes que violen esos derechos, con la única excepción de los actos administrativos del Poder Judicial

Federal, excepción con la cual un sector importante de la doctrina nacional no está de acuerdo, considerándola una concesión que el legislador le hizo a la Suprema Corte de justicia de la Nación, órgano que vio con enorme recelo y desconfianza a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.⁸³

Es también la propia Carta Magna la que establece expresamente las materias en las cuales no pueden intervenir estas comisiones, a saber: asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

La preceptiva constitucional dispone que el organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de Derechos Humanos, contará con autonomía de gestión y presupuestaria y estará dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios. Garantías éstas incorporadas con mayor precisión a partir de las reformas de 1999, fortaleciendo el diseño institucional de dicha comisión, estatuyendo bases para una mejor actuación y un más adecuado desempeño en el cumplimiento de sus altas funciones.

Para el desempeño de sus funciones la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros, personalidades de la más alta representatividad y calidad moral, que serán

⁸³ Cfr. *Idem*, p. 234-235.

nombrados por el Senado, o durante los recesos del mismo por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

Para dotar al titular del órgano ejecutivo de la Comisión, el Presidente de la misma, de las garantías necesarias para consolidar su autonomía, la Constitución establece una serie de mecanismos, entre los cuales destaca la forma del nombramiento, el tiempo del mismo y la inamovilidad en el cargo. En efecto, el artículo 102 multicitado preceptúa que el Presidente de la CNDH será elegido por la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, mediante votación calificada de al menos las dos terceras partes de sus integrantes presentes, lo cual significa que quien sea electo contará con un amplio apoyo por los consensos indispensables para alcanzar dicha votación; durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez para otro periodo igual y sólo podrá ser removido de sus funciones por incurrir en responsabilidad en el desempeño de su cargo, en los términos de las disposiciones constitucionales que regulan las responsabilidades de los servidores públicos.

Conforme a lo preceptuado en el artículo 25 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos; el dispositivo invocado prevé que cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar

por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive si son menores de edad. También las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

La queja deberá presentarse por escrito como regla general; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica, debiendo en este supuesto de ratificarse dentro de los tres días siguientes. No son de admitirse comunicaciones anónimas, todo ello según lo dispone el artículo 27 de la ley citada.

El plazo para la presentación de la queja es de un año, contado a partir de que se hubiere iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios de derechos humanos o de que el quejoso hubiere tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales y en los cuales se trate de violaciones graves a los derechos humanos, la Comisión nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución debidamente fundada y motivada. Los casos de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad, podrán ser presentadas las quejas en cualquier momento, pues no cuentan con plazo alguno conforme al artículo 26 de la misma ley.

Lugar destacado en el procedimiento ante la Comisión, lo ocupa la figura de la conciliación, como mecanismo

consensuado, pronto y ágil de solución de los conflictos. En efecto, el artículo 36 de la Ley de la Comisión mandata que desde el momento en que se admita la queja, personal de la Comisión se pondrá en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, a fin de lograr una solución inmediata al conflicto, siempre privilegiando el respeto de los derechos humanos que se consideren afectados. De lograrse una solución satisfactoria, la Comisión lo hará constar así y ordenará el archivo del expediente. En caso de no lograrse la conciliación, se continuará con el procedimiento para la investigación de la queja.

Sintéticamente el procedimiento es el siguiente: una vez admitida la instancia, se hará del conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, solicitándoles rendir un informe, dentro de un plazo máximo de quince días, sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, en el entendido que en casos urgentes dicho plazo puede ser reducido (artículo 34); en el informe la autoridad deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos impugnados, si efectivamente éstos existen, así como todos los elementos de información que consideren necesarios para documentar el caso; el Visitador General de la Comisión, realizará la investigación de los hechos, recabará pruebas, solicitará informes a las autoridades o servidores públicos, practicará visitas de inspección, todo ello para la debida

integración del expediente; concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o acuerdo de no responsabilidad los cuales someterá a la consideración final del Presidente de la Comisión; emitida la Recomendación, ésta se hará del conocimiento de la autoridad o servidor público para que dentro de los quince días hábiles siguientes informe si acepta dicha Recomendación, de aceptarla entregará las pruebas correspondientes a su cumplimiento dentro de los siguientes quince días; en caso de no aceptar la Recomendación, la Comisión determinará su publicidad para conocimiento de la opinión pública (artículos 25-46 de la Ley de la Comisión). En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones de la CNDH no procederá recurso alguno, atentos a lo dispuesto en el diverso artículo 47 de la misma ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentará un informe anual a los Poderes de la Unión, sobre las actividades que haya realizado en el periodo respectivo, debiendo comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes. El informe podrá contener proposiciones a las autoridades de los tres niveles de gobierno para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas o

reglamentarias o para perfeccionar las prácticas administrativas, con el objeto de tutelar de una manera más efectiva los derechos humanos. (Artículos 102, apartado B, párrafo séptimo de la Constitución Federal y 52-54 de la Ley de la Comisión)

El último párrafo del artículo 102, apartado B, dispone: que dicha Comisión Nacional conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las entidades federativas. Este párrafo está inspirado en uno de los aspectos de la larga y fructífera tradición de nuestro juicio de amparo: que exista una unidad en la interpretación de materia tan importante como lo son los derechos humanos.

Esa idea, aunada a la de nuestro federalismo, es la que tiene como resultado la existencia de organismos locales de protección de los derechos humanos, pero cuyas recomendaciones, acuerdos y omisiones pueden ser recurridas ante la Comisión Nacional. En consecuencia, se crea todo un sistema nacional no-jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos. La doctrina ha valorado el desempeño de este sistema no jurisdiccional de los derechos humanos en su corta existencia de manera positiva, pudiendo resumir estas valoraciones en la siguiente:

Este sistema ha laborado bien y ha ganado un merecido prestigio y confianza en la sociedad, pero es especialmente la Comisión Nacional de Derechos

Humanos la que ha dado una hermosa y fructífera lucha por la protección real de los derechos humanos en México, al mismo tiempo que desarrolla una labor benemérita para fortalecer la cultura de ellos en el país.⁸⁴

Vale la pena apuntar que la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional y de los organismos estatales, ha generado también opiniones encontradas, que consideran innecesario su funcionamiento en el contexto del orden jurídico mexicano y de los diversos instrumentos que el gobernado tiene para la protección de sus derechos fundamentales, principalmente el juicio de amparo; habiendo incluso quienes sostienen que con las comisiones gubernamentales de derechos humanos se da una deslegitimación de lo estatal, actuando el Estado contra sí mismo, considerando existe una interpretación inadecuada de lo preceptuado en el apartado B del artículo 102 constitucional, y que son inconstitucionales algunas disposiciones ordinarias que rigen la actuación de la Comisión Nacional y de algunas de sus actuaciones.⁸⁵

⁸⁴ *Idem*, p. 235.

⁸⁵ En este sentido: José de Jesús Gudiño Pelayo, *El Estado contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de Derechos Humanos y la deslegitimación de lo estatal*, México, Noriega, 1999.

En esta materia, todavía es mucho lo que la doctrina y la jurisprudencia tienen que avanzar en nuestro país, para que adquiera una dimensión más definitiva y estable.

5.1.8. El juicio de responsabilidad política.

Por último, nos referiremos brevemente al juicio de responsabilidad política, que tiene su consagración constitucional en el Título IV relativo a las responsabilidades de los servidores públicos. Se incorpora como instrumento de control constitucional en virtud de que la regularidad constitucional depende en buena medida de la correcta actuación de las autoridades, cumpliendo con la protesta de cumplir y hacer cumplir la Constitución en el desempeño de sus funciones públicas. En caso de separarse de este compromiso de apego constitucional, existen mecanismos tendientes a fincar responsabilidad y restablecer el orden jurídico violentado, entre ellos el juicio de responsabilidad política al que están sujetos los servidores públicos del más alto rango en el ejercicio de la autoridad.

Se ha ubicado como sus antecedentes al *impeachment* anglosajón y el juicio de residencia de la época de dominación española. Esta garantía procesal persigue fortalecer la vigencia de la Constitución y que los principales servidores públicos actúen con responsabilidad, regidos por los principios de legalidad, honestidad y eficiencia. Ciertamente todos los servidores públicos deben actuar de acuerdo con esos principios, pero

especialmente quienes tienen las más altas responsabilidades políticas y administrativas.⁸⁶

La responsabilidad política es aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, que se refieren a actos u omisiones de dichos servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, en los términos previstos por el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La doctrina ha señalado que a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos penales para precisar la conducta que se considera delictiva y, por consiguiente sancionable, tratándose de las causales de juicio político prevalece la vaguedad, por lo que su actualización depende en buena medida de los criterios imperantes entre los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, a quienes les corresponde conocer y resolver este juicio.

⁸⁶ Cfr. Felipe Tena Ramírez, ob. cit., pp. 559-582; Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, ob. cit., pp. 684-690; Jorge Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales*, ob. cit., pp. 226-230; José de Jesús Orozco Henríquez, “El artículo 109” en Miguel Carbonell (Coordinador), ob. cit., pp. 181-188; de él mismo, “El artículo 110”, ob. cit., pp. 189-197.

Son sujetos de juicio político, únicamente los altos servidores públicos expresa y limitativamente señalados en el primer párrafo del artículo 110 constitucional que incluye: a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho y los Jefes de Departamento Administrativo del Poder Ejecutivo Federal, Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Procuradores Generales de Justicia de la República y del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Magistrados, Jueces del Fuero Común y Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

El segundo párrafo del citado artículo 110 constitucional, considera como sujetos de juicio político, ante las Cámaras del Congreso de la Unión, a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, pero sólo lo serán por violaciones graves a la Constitución General y las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. La resolución que dicten las Cámaras del Congreso de la

Unión, una vez tramitado el juicio con audiencia del servidor público implicado, sólo tendrá efectos declarativos y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

El Presidente de la República no es sujeto de juicio político y atentos a lo dispuesto en el artículo 108 constitucional, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Uno de los planteamientos que los distintos actores políticos han venido realizando en la actualidad, es la reforma constitucional para que el Presidente de la República pueda ser sujeto de juicio político y de esta forma acotar sus extensos poderes. En la reformulación constitucional de la institución presidencial, para su democratización, seguramente será un punto obligado del análisis este tema.

Las sanciones que se pueden imponer a través del juicio de responsabilidad política son: la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, por un lapso que va de un año a veinte de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades.

El juicio de responsabilidad política se realiza en dos instancias: la Cámara de Diputados es la que acusa previa declaración en ese sentido de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pero después de haberse agotado el procedimiento y de haber escuchado al acusado; la

acusación se presenta ante la Cámara de Senadores, la cual erigida en jurado de sentencia emitirá la resolución correspondiente fincando o no responsabilidad e imponiendo, en su caso, la sanción correspondiente; dicha resolución deberá tomarse mediante el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes, y después de que se hayan practicado las diligencias correspondientes y con audiencia del inculpado. Esta resolución es definitiva e inatacable en cuanto al fondo; sin embargo, procede el juicio de amparo únicamente respecto a violaciones a formalidades esenciales del procedimiento.

El juicio de responsabilidad puede comenzar por una acción popular, pero el denunciante actúa “bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba” lo cual es lógico, porque el funcionario no debe estar sujeto a calumnias, difamaciones o persecuciones ilícitas.

El artículo 114 constitucional precisa que el procedimiento de juicio político únicamente podrá iniciarse durante el periodo en el cual el funcionario desempeñe ese cargo y dentro de un año después, y las sanciones no se podrán aplicar en un periodo mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Cabe señalar que por su alto contenido de politicidad, este juicio generalmente se considera como un instrumento que ha sido accionado en momentos coyunturales por los actores políticos como forma de descalificación de servidores públicos, demandas cuya procedencia es verdaderamente excepcional, en virtud de

dos factores: por un lado, la vaguedad del marco normativo, con los amplios márgenes de discrecionalidad que ello representa; y por otro lado, la dificultad de construir los consensos necesarios para lograr las votaciones requeridas en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión -la mayoría en la de Diputados y dos terceras partes en la de Senadores-, para decretar la procedencia del juicio político y la determinación de la responsabilidad del servidor público denunciado, así como de la sanción aplicable.

6. Conclusiones.

En la evolución del Estado constitucional de derecho, uno de los principios fundamentales ha sido el de la supremacía constitucional, que coloca a las disposiciones de la Constitución como fuente de legitimidad de las leyes y las autoridades. Ningún acto, de la naturaleza que fuere, emanado del poder público puede validarse si no es a través de su conformidad con las disposiciones constitucionales. Ningún acto emanado de un órgano del poder público puede subsistir si es contrario a la Constitución.

El principio de supremacía constitucional está estrechamente vinculado al control de la constitucionalidad, que se traduce en la existencia de instrumentos jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que permiten combatir y dejar sin efecto actos contrarios a la Constitución.

En México, durante largo tiempo, en concordancia con una realidad imperante en la cual las relaciones sociales con los ciudadanos y sus organizaciones se dio

privilegiando mecanismos de composición política y no jurídica, el sistema de control de la constitucionalidad de los actos y las leyes prácticamente se redujo al juicio de amparo. Los otros instrumentos existentes, como la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia y el juicio político, fueron letra muerta por su inaplicabilidad. Además, la Suprema Corte de Justicia no contaba con atribuciones en la Carta Magna para considerarlo como un tribunal constitucional propiamente dicho.

Las modificaciones al artículo 105 constitucional de diciembre de 1994, con la incorporación de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, aunado a las reformas del artículo 99 constitucional de agosto de 1996, con la creación del juicio de revisión constitucional en materia electoral y del juicio para protección de los derechos político-electorales, vinieron a conformar un sistema de medios de control de la constitucionalidad de gran amplitud y alcance en nuestro sistema. Consolidando a la Suprema Corte como un verdadero tribunal constitucional.

Los medios de control constitucional de reciente incorporación a nuestro régimen han tenido una muy buena aceptación tanto por la doctrina como por la ciudadanía y organismos que los han hecho valer. Sin embargo, la escasa tradición jurídica en nuestro medio al respecto y los problemas que se han presentado en su desarrollo, han hecho patente la necesidad de revisar su regulación constitucional y reglamentaria para lograr instrumentos más coherentes como parte de un sistema general y efectivo de protección del orden constitucional.

La doctrina mexicana tiene ante sí un reto importante en el desarrollo y perfeccionamiento de este sistema de control de la constitucionalidad. Lamentablemente los estudios sobre el particular, ciertamente muy meritorios, son todavía escasos. Y aun cuando la jurisprudencia de la Corte ha sido prolífica, su sistematización todavía tiene mucho por avanzar.

De igual manera, es indispensable revisar la permanencia de medios que en la actualidad no concuerdan con la nueva normatividad constitucional. En este sentido, la facultad investigatoria de la Suprema Corte de Justicia en materia de violación de garantías individuales y en materia electoral, que surgen en el texto original de la Constitución de 1917 y se mantienen en la reforma de 1977 del artículo 97, no tienen razón de ser en la actualidad.

En efecto, esto es así pues con posterioridad al establecimiento de dichas facultades, en materia de protección de derechos humanos, incluidas las llamadas garantías individuales, en 1992 se elevó a rango constitucional el sistema no jurisdiccional de protección de dichos derechos fundamentales, a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones estatales, que siguiendo el modelo escandinavo del ombudsman está dotada de atribuciones para realizar la investigación de violaciones de dichos derechos y de presentar denuncias ante las autoridades competentes, por lo que la facultad investigatoria de la Corte, que no tiene carácter jurisdiccional sino de mera documentación, no tiene mayor justificación de existir.

Por su parte, la potestad investigatoria en materia electoral está en situación similar, pues las sucesivas reformas electorales impulsadas en el país a partir de 1977 han llevado a la creación de un sistema electoral que abandonó el esquema predominantemente político para sustituirlo por un sistema juridizado, en el que la conducción, desarrollo y calificación de los procesos electorales está a cargo de organismos autónomos e independientes, sujetos a una normatividad y al control jurisdiccional de sus determinaciones por un tribunal independiente cuya actuación está regida por los principios de constitucionalidad y legalidad. En estas condiciones, no encontramos justificación suficiente para que la Corte mantenga una atribución que cuando la ha ejercido no ha traído efectos jurídicos y las reacciones políticas han sido de descalificaciones.

Sin duda, aun con sus aspectos a fortalecer y de las correcciones a realizar, en la actualidad México cuenta con un sistema de control de la constitucionalidad que cubre un amplio espectro y garantiza a los gobernados la protección de sus derechos fundamentales y la sujeción de las autoridades al marco normativo que las rige, en concordancia con la distribución de competencias delimitado constitucionalmente. Corresponderá a la doctrina y a la jurisprudencia el desarrollo y perfeccionamiento de los diversos instrumentos jurídicos que integran el sistema de medios de protección de la supremacía constitucional y de los valores esenciales que la sustentan.

BIBLIOGRAFÍA

Armienta Calderón, Gonzalo, “Los derechos fundamentales del hombre en el Derecho mexicano”, en VV. AA., *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 491-504.

Arteaga Nava, Elizur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, México, Monte Alto, 1996.

Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998.

Brewer-Carías, Allan R., “La jurisdicción constitucional en América Latina” en Domingo García Belaúnde y Francisco Fernández Salgado (Coordinadores), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 121-166.

Burgoa, Ignacio *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1998.

Carbonell, Miguel (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, 2000. 5 Tomos.

Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman, México*, Porrúa, 1998.

_____ *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.

_____ *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000.

Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997.

_____ *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1994.

Cetina Menchi, David, “El alcance del control constitucional de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano” en J. Jesús Orozco Henríquez (Compilador), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, UNAM-TEPJF-IFE-UQR-PNUD, 1999, pp. 923-952.

Cossío, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998.

_____ “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad” en José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha (Compiladores), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 2000, pp. 65-80.

_____ y Luis M. Pérez de Acha (Compiladores), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 2000.

Da Silva, José Alfonso, “Sistema de defensa de la Constitución brasileña”, en VV. AA., *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp 243-328.

De Vega, Pedro, *Estudios Político-Constitucionales*, México, UNAM, 1980.

Espín Templado, Eduardo y F. Javier Díaz Revorio, *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, España, Cortes de Castilla-La Mancha-Tirant Lo Blanch, 2000.

Favoreau, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994.

Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

Fix-Zamudio, Héctor *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

_____ *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, México, Porrúa, 2000.

_____ “La Constitución y su defensa (Ponencia general)” en VV. AA., *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 11-86.

_____ *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional, 1940-1965*, México, UNAM, 1968.

_____ “Significado actual del control constitucional en México” en *Memoria del Simposio Internacional el Significado Actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, pp. 209-264.

_____ “Las garantías constitucionales en el derecho mexicano”, Revista de la Facultad de Derecho, Culiacán, Sinaloa, t. II, núm. 3, 1967,

_____ y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 1999.

Flores García, Fernando, “La Constitución y su defensa”, en VV.AA., *La Constitución y su defensa*, México, 1984, pp. 505-526.

Galván Rivera, Flavio “Control de constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales” en J. Jesús Orozco Henríquez (Compilador), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, UNAM-TEPJF-IFE-UQR-PNUD, 1999. pp. 1079-1100. _____

García Belaúnde, Domingo y Francisco Fernández Segado (Coordinadores), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997.

García Laguardia, Jorge Mario, *La defensa de la Constitución*, Guatemala, Universidad de San Carlos-UNAM, 1986.

Gozáíni, Osvaldo A., *La justicia constitucional. Garantías, proceso y tribunal constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1994.

Gudiño Pelayo, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de Derechos Humanos y la deslegitimación de lo estatal*, México, Noriega, 1999.

Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 40-45.

Madrazo, Jorge, “El artículo 135”, en VV. AA., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995, t.II.

Melgar Adalid, Mario, *La justicia electoral*, México, UNAM, Cuadernos para la Reforma de la Justicia No. 6, 1999.

Orozco Henríquez, J. Jesús (Compilador), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, UNAM-TEPJF-IFE-UQR-PNUD, 1999.

_____ y Juan Carlos Silva Adaya, “Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos político-electorales” en *Memoria del Simposio Internacional el Significado Actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, pp. 429-446.

Patiño Camarena, Javier *Nuevo Derecho Electoral mexicano*, México, IFE-Editorial Constitucionalista, 1999.

Peña Freire, Antonio Manuel, *La garantía en el Estado constitucional* de derecho, Madrid, Ed. Trotta, 1997.

Pérez Royo, Javier *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo (Editor), *La aplicación jurisdiccional de la Constitución*, Valencia, España, Consejo General del Poder Judicial-Universidad de Jaen-Tirant Lo Blanch, 1997.

Sáchica, Luis Carlos, “La Constitución y su defensa (Colombia)”, en VV. AA., *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 329-374.

Stein Velasco, José Luis “La reforma constitucional en materia de derechos humanos”, en *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa, 1992, pp. 99-129.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*, México, Themis, 1999.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1998.

VV. AA., *Justicia constitucional comparada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1993.

Villaverde Menéndez, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

Zaldívar, Arturo “El juicio de amparo y la defensa de la Constitución”, en José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha (Compiladores), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 2000, pp. 43-64.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley de Amparo.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.