

Derechos

del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones



X

SECCIÓN TERCERA

EXÉGESIS CONSTITUCIONAL

Introducción histórica, comentario
y trayectoria del articulado

Artículos 96 - 115

Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones

X

SECCIÓN TERCERA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



CNDH
MÉXICO



INE
Instituto Nacional Electoral



MAPorrúa
librero-editor • México

Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones

X

SECCIÓN TERCERA

EXÉGESIS CONSTITUCIONAL

Introducción histórica, comentario
y trayectoria del articulado

Artículos 96 - 115

EDICIÓN CONMEMORATIVA
CENTENARIO DE LA
CONSTITUCIÓN

DE 1917

MÉXICO • 2016

342.72
M611d
2016

Derechos del pueblo mexicano : México a través de sus constituciones -- 9ª ed. -- Ciudad de México : Miguel Ángel Porrúa, 2016

XII vol. : 17 × 23 cm.

Coedición: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura : Suprema Corte de Justicia de la Nación : Senado de la República, LXIII Legislatura : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación : Instituto Nacional Electoral : Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Contenido: Vol. X. Exégesis de los artículos 96° al 115° - - 780 p.

ISBN 978-607-524-073-2 (Obra completa)

ISBN 978-607-524-085-5 (Vol. X)

1. Derecho constitucional -- México. 2. Historia constitucional -- México

Coeditores de la novena edición:

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN,
LXIII LEGISLATURA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SENADO DE LA REPÚBLICA, LXIII LEGISLATURA
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

© 1966-2016 CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

1966, primera edición, XLVI Legislatura, VIII volúmenes
1978-1979, segunda edición, L Legislatura, XIII volúmenes
1985, tercera edición, LII Legislatura, XIX volúmenes
1994, cuarta edición, LV Legislatura, XII volúmenes
1997, LVI Legislatura, actualización volumen XIII
2000, quinta edición, LVII Legislatura, XV volúmenes
2003, sexta edición, LVIII Legislatura, XVI volúmenes
2006, séptima edición, LIX Legislatura, XXV volúmenes
2012, octava edición, LXI Legislatura, VII volúmenes
2016, novena edición, LXIII Legislatura, XII volúmenes

La novena edición de *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, reproduce en su portada un fragmento de la obra de Jorge González Camarena: *Venustiano Carranza y la Constitución de 1917*, conservada en el Castillo de Chapultepec, sede del Museo Nacional de Historia. La obra representa al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, quien erguido y con gran firmeza en su mano diestra sostiene la pluma que sirvió para rubricar la nueva Constitución. Reproducción de la imagen fotográfica, autorizada por:

Secretaría de Cultura-INAH-Méx. y
Fundación Cultural Jorge González Camarena, A.C.

© 1985-2016 Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-524-073-2 OBRA COMPLETA
ISBN 978-607-524-085-5 VOLUMEN X

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 60 GRAMOS
www.maporrúa.com.mx
Chihuahua 34, Progreso-San Ángel, Álvaro Obregón, 01080, CDMX

Contenido | Sección tercera

Hacia una Constitución reordenada y consolidada
Una propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
HÉCTOR FIX-FIERRO | DIEGO VALADÉS

Tabla de reformas y modificaciones constitucionales

Exégesis constitucional

Introducción histórica, comentario y trayectoria del articulado constitucional

Artículos 1º - 136 | Transitorios 1º - 19

Volumen VI

Artículos constitucionales 1º - 15

Volumen VII

Artículos constitucionales 16 - 35

Volumen VIII

Artículos constitucionales 36 - 68

Volumen IX

Artículos constitucionales 69 - 95

Volumen X

Artículos constitucionales 96 - 115

Volumen XI

Artículos constitucionales 116 - 136

Contenido | Volumen X

Exégesis constitucional

Artículos 96 - 115

Introducción histórica, comentario y trayectoria del articulado constitucional

Artículo 96

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	15
Texto constitucional vigente.....	19
Comentario	
César Astudillo.....	20
Trayectoria constitucional.....	48

Artículo 97

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	49
Texto constitucional vigente.....	55
Comentario	
Mario Melgar Adalid.....	56
Trayectoria constitucional.....	104

Artículo 98

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	107
Texto constitucional vigente.....	109
Comentario	
Luis María Aguilar Morales.....	110
Trayectoria constitucional.....	120

Artículo 99

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	123
Texto constitucional vigente.....	125
Comentario	
José de Jesús Orozco Henríquez.....	128
Trayectoria constitucional.....	147

Artículo 100

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	151
Texto constitucional vigente.....	153
Comentario	
Mario Melgar Adalid.....	155
Trayectoria constitucional.....	195

Artículo 101

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	197
Texto constitucional vigente.....	199
Comentario	
Juan N. Silva Meza.....	200
Trayectoria constitucional.....	206

Artículo 102

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	209
Texto constitucional vigente.....	223
Comentario	
Héctor Fix-Zamudio y José Luis Soberanes Fernández.....	227
Trayectoria constitucional.....	249

Artículo 103

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	253
Texto constitucional vigente.....	263
Comentario	
Arturo Zaldívar.....	264
Trayectoria constitucional.....	281

Artículo 104

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	283
Texto constitucional vigente.....	296
Comentario	
Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro.....	297
Trayectoria constitucional.....	306

Artículo 105

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	309
Texto constitucional vigente.....	312
Comentario	
José Ramón Cossío D., Raúl Manuel Mejía G. y Laura Patricia Rojas Z.	315
Trayectoria constitucional.....	420

Artículo 106

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	425
Texto constitucional vigente.....	428
Comentario	
Luis María Aguilar Morales.....	429
Trayectoria constitucional.....	443

Artículo 107

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	445
Texto constitucional vigente.....	450
Comentario	
Arturo Zaldívar.....	457
Trayectoria constitucional.....	532

Artículo 108

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	541
Texto constitucional vigente.....	550
Comentario	
José de Jesús Orozco Henríquez.....	552
Trayectoria constitucional.....	564

Artículo 109

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	567
Texto constitucional vigente.....	576
Comentario	
Francisco José de Andrea Sánchez.....	579
Trayectoria constitucional.....	593

Artículo 110

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	595
Texto constitucional vigente.....	603
Comentario	
J. Jesús Orozco Henríquez.....	604
Trayectoria constitucional.....	615

Artículo 111

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	619
Texto constitucional vigente.....	628
Comentario	
J. Jesús Orozco Henríquez.....	630
Trayectoria constitucional.....	641

Artículo 112

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	643
Texto constitucional vigente.....	648
Comentario	
Eduardo Andrade Sánchez.....	649
Trayectoria constitucional.....	667

Artículo 113

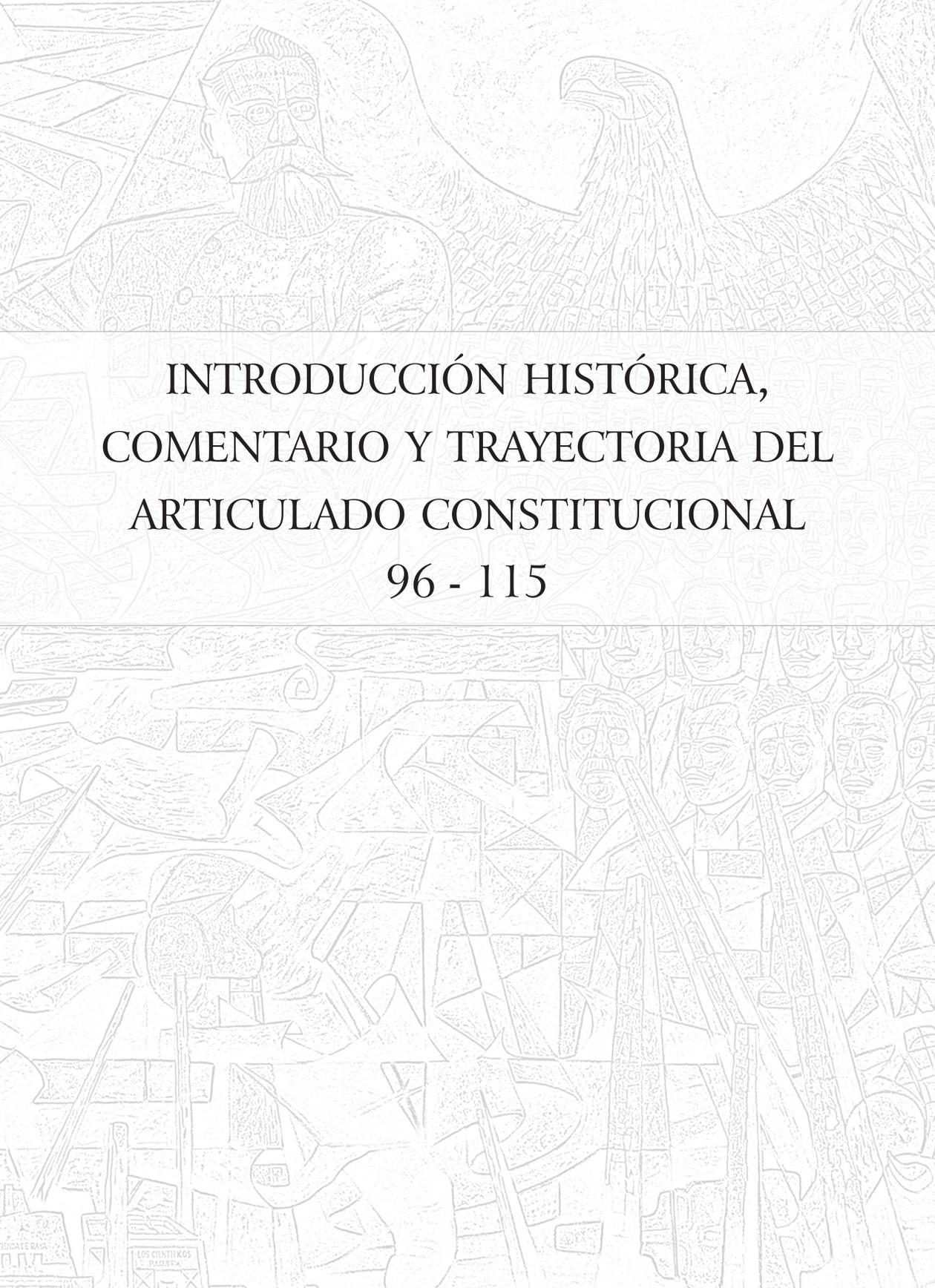
Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	669
Texto constitucional vigente.....	675
Comentario	
Daniel Márquez Gómez.....	677
Trayectoria constitucional.....	704

Artículo 114

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	705
Texto constitucional vigente.....	707
Comentario	
Makawi Staines Díaz.....	708
Trayectoria constitucional.....	715

Artículo 115

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney.....	717
Texto constitucional vigente.....	727
Comentario	
Salvador Valencia Carmona.....	733
Trayectoria constitucional.....	775



INTRODUCCIÓN HISTÓRICA,
COMENTARIO Y TRAYECTORIA DEL
ARTICULADO CONSTITUCIONAL

96 - 115

Artículo 96

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución de Cádiz de 1812 se estableció dentro de las prerrogativas del rey la de nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado.

Los artículos 186, 151 al 154, 156 y 157 de la Constitución de Apatzingán de 1814 establecieron que la elección de los individuos del Supremo Tribunal de Justicia se haría por el Congreso, en sesión secreta por escrutinio en que haya examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos, eligiendo a un número triple de los individuos que han de componer el Supremo Gobierno. Hecha esta elección, continuaría la sesión en público y el secretario anunciaría al pueblo a las personas que hubieren elegido. En seguida repartirá por triplicado sus nombres escritos en cédulas a cada vocal y se procedería a la votación de los tres individuos, eligiéndolos uno a uno por medio de las cédulas, que se recogerían en un vaso prevenido al efecto.

El secretario a vista y satisfacción de los vocales reconocería las cédulas, y haría la regulación correspondiente, quedando nombrado aquel individuo que reuniera la pluralidad absoluta de sufragios.

Si ninguno reuniera esta pluralidad, entrarían en segunda votación los dos individuos que hubieren sacado el mayor número, repartiéndose de nuevo sus nombres en cédulas a cada uno de los vocales. En caso de empate decidiría la suerte.

Para proveer las vacantes de los individuos que deben salir anualmente, y las que resultaren por fallecimiento u otra causa, se seguiría el mismo procedimiento. Las votaciones ordinarias de cada año se efectuarían cuatro meses antes de que se verifique la salida del individuo a quien tocara la suerte.

96

Sumario Artículo 96

Introducción histórica Óscar Cruz Barney	15
Texto constitucional vigente.	19
Comentario César Astudillo	
Introducción	20
Las fuentes del procedimiento	20
Verificación de los requisitos de los aspirantes.	22
El sistema de nombramiento	22
Etapas del procedimiento.	23
La función del presidente de la República y del Senado.	23
La nominación de tres candidaturas. . .	26
La comparecencia	28
El papel de las comisiones dictaminadoras.	31
Rechazo de las candidaturas.	33
Mayoría requerida	36
Formalización del encargo	37
Plazo de nominación y de designación.	38
La garantía de la regularidad procedimental	41
Límites a la facultad de nominar.	43
Bibliografía	46
Trayectoria constitucional	48

En el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano de 1822 se contempla en la sección quinta la organización del Poder Judicial. Tocaba al emperador establecer, conforme a la ley, los tribunales que fueren necesarios y nombrar los jueces a propuesta del Consejo de Estado. Conforme al artículo 66 para la pronta y fácil administración de justicia, en todos sus ramos, continuarían los alcaldes, los jueces de letras que puedan ser pagados cómodamente y las audiencias territoriales que están establecidas; además, el gobierno podría nombrar otros jueces de letras y establecer dos o tres audiencias nuevas, en aquellos lugares, en que a discreción del mismo gobierno se estimen oportunas, para evitar a las partes los perjuicios que se experimentan por las enormes distancias en que se hallan las audiencias territoriales.

El 23 de junio de 1823 se ordenó mediante decreto el Establecimiento provisional y planta de un tribunal supremo de justicia¹ que tenía las atribuciones fijadas por las leyes vigentes y la Constitución.

En cuanto a su integración, estaba compuesto por tres Salas en donde la Primera se integraba por tres individuos y las otras dos por cinco cada una, todos ellos nombrados por el Congreso. Había un fiscal que desempeñaba su oficio en las tres Salas.

El Tribunal debía recibir el tratamiento de alteza, los ministros de Señoría y el decano de Ilustrísimo.² El sueldo de los ministros era equivalente al que gozaban los individuos de la audiencia territorial en México.

Adoptada la República Federal, en la Constitución federal de 1824 tocaba a las legislaturas de los estados llevar a cabo la elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia, lo que debía efectuarse en un mismo día a mayoría absoluta de votos y una vez concluida, cada legislatura debía remitir al presidente del Consejo de Gobierno una lista certificada de los 12 individuos electos, con distinción del que lo haya sido para fiscal.

En el día señalado por el Congreso, se debían abrir y dar lectura a las listas en presencia de las cámaras reunidas, retirándose en seguida los senadores. Acto continuo, la Cámara de Diputados nombraba por mayoría absoluta de votos una comisión compuesta de un diputado por cada estado, que tuviere representantes presentes, para que revisando las listas den cuenta con su resultado, procediendo la Cámara a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.

El o los que reunían más de la mitad de los votos computados por el número total de las legislaturas, y no por el de sus miembros respectivos, se tenía(n) por nombrados, sin más que declararlo así la Cámara de Diputados.

Si los que hubiesen reunido la mayoría de votos no alcanzaban el número de 12, la misma Cámara debía elegir sucesivamente de entre aquellos que hubieren obtenido de las legislaturas mayor número de votos, observando en todo lo relativo a estas elecciones, lo prevenido en la sección primera del título IV, que trata de las elecciones de presidente y vicepresidente.

¹Decreto de 23 de junio de 1823 sobre el Establecimiento provisional y planta de un tribunal supremo de justicia, en Dublan, Manuel y Lozano, José María, *Legislación Mexicana...*, tomo I, núm. 341.

²El primer ministro nombrado se desempeñaba como decano y hacía las funciones de presidente.

En el caso de que un senador o diputado resultare electo para ministro o fiscal de la Corte Suprema de Justicia, debía optar por la elección hecha para estos destinos.

En las Bases Constitucionales, los artículos 7º, 12 y 13 tratan del poder judicial, el cual residiría conforme a las Siete Leyes Constitucionales en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales y jueces cuyas cualidades, número, radicación, responsabilidad y modo de elección se establecerían mas adelante.

En los departamentos se ejercería el Poder Judicial hasta la última instancia, por tribunales y jueces residentes en ellos, nombrados o confirmados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con intervención del Supremo Poder Ejecutivo, de las juntas departamentales y de los tribunales superiores. Las leyes y reglas para la administración de justicia en lo civil y criminal serían las mismas en toda la nación. Como señala Linda Arnold, que “Los ministros de la Corte estaban conscientes de los profundos cambios que tenía México en su propósito de lograr un gobierno autónomo y republicano. Todos habían cursado estudios de derecho y fueron examinados y admitidos por el Colegio de Abogados cuando la monarquía, con su sistema de justicia, estaba aún en Nueva España. Ante la ausencia de códigos en materia civil, penal y comercial y de una legislación administrativa posterior a la Independencia... tenían obligación de conocer la legislación dispersa, nueva y antigua”.³

Los artículos 5º y 6º de la Quinta Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 establecieron que la elección de los individuos de la Corte Suprema en las vacantes que hubiere se harían de la misma manera y en la propia forma que la del presidente de la República. Declarada la elección se expediría en el propio día el decreto declaratorio, se publicaría por el gobierno y se comunicaría al tribunal y al interesado, para que éste se presente a hacer el juramento y tomar posesión.

El artículo 116 de las Bases Orgánicas de 1843 mantuvo la integración de la Corte Suprema de Justicia en 11 ministros y un fiscal. La ley determinaría el número de suplentes, sus calidades, la forma de su elección y su duración.

Restablecido el federalismo, en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se estableció que por medio de las leyes generales se arreglarían las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del Senado que establece el artículo 8º de esta Acta. Mas en las elecciones indirectas no podrá ser nombrado elector primario, ni secundario, el ciudadano que ejerza mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar, o cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeñe su encargo.

Con la Constitución federal de 1857 cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia duraría en su encargo seis años y su elección sería indirecta en primer grado, en los términos que dispusiere la Ley Electoral.

Con la caída del Segundo Imperio, don Benito Juárez expidió el Decreto de 20 de agosto de 1867 por el que se revalida los actos judiciales del tiempo de la intervención

³Linda Arnold, “Hacia una historia de la Suprema Corte”, en *Suprema Corte de Justicia de la Nación, La Suprema Corte de Justicia: sus orígenes y primeros años 1808-1847*, México, Poder Judicial de la Federación, 1986, pp. 85-86.

y del imperio y restablece la Suprema Corte de Justicia, quedando como su presidente don Sebastián Lerdo de Tejada. Asimismo, el 20 de agosto se emitieron las reglas para la revalidación de las actuaciones judiciales del tiempo de la Intervención y del Imperio, así como la rehabilitación de los abogados que ejercieron la profesión durante el Imperio ante sus tribunales o bien aceptaron cargos en el mismo.

El 22 de mayo de 1900 se reformaron los artículos 91 y 96 de la Constitución para aumentar el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia a 15, disponiendo que la ley establecería y organizaría a los Tribunales de Circuito, a los Juzgados de Distrito y al Ministerio Público de la Federación. El 20 de abril de 1901, la Suprema Corte de Justicia, en uso de las atribuciones que le concedía la fracción el artículo 63 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El artículo 92 se reformó el 4 de junio de 1914 para establecer que los ministros de la Corte Suprema de Justicia serían electos por el Senado en escrutinio secreto, y precisamente entre las personas que proponga en terna el presidente de la República. El Senado se erigirá en Colegio Electoral dentro del tercer día útil, que siga a aquél en que reciba del Ejecutivo la propuesta para ministros de la Corte Suprema; y si dicho cuerpo legislativo no hiciera la elección, el presidente de la República designará libremente a cualquiera de las personas señaladas en la terna.

Cada uno de los ministros de la Corte Suprema de Justicia duraría en su cargo ocho años, contados desde la fecha que el Senado fije para otorgar la protesta constitucional, aun cuando el funcionario electo no se presente el día marcado. Cuando en la fecha señalada no se presentare a otorgar la protesta alguno de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Senado fijaría un término prudente, que no podrá excederse de dos meses, para que el ausente cumpla tal requisito, y si no acudiere a ello se procederá a nueva elección.

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 96 establecía:

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Artículo 96

Texto constitucional vigente

Artículo 96. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

96

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.⁴

⁴Artículo reformado, *DOF*: 20-08-1928 y 31-12-1994.

Artículo 96

Comentario por **César Astudillo**

96

Introducción

Los pasos que determinan la nominación de los ministros se encuentran establecidos en el artículo 96 de la Constitución mexicana. Se prescriben de esta forma las vías para acceder a tan relevante cargo, por lo que dicha norma es, en realidad, una guía metodológica para su *reclutamiento*.

El precepto en cuestión se encarga de regular todas aquellas piezas que en conjunción armónica conforman lo que puede denominarse el “sistema de nombramiento” de los funcionarios que integran el órgano que constitucionalmente tiene la función de salvaguardar a nuestra norma suprema.

El análisis sopesado de la disposición permitirá tener elementos que adviertan en qué medida los pasos contemplados para la selección de las personas idóneas a portar la toga de ministro ofrecen previsiones suficientes para garantizar un nombramiento que proteja la independencia e imparcialidad de los jueces y la autonomía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y, en ese mismo sentido, cuál es el estándar de certidumbre, transparencia y apertura que confiere el procedimiento.

Para lograr nuestro objetivo, inicialmente realizaremos un breve esbozo en torno a la trascendencia del sistema de nombramiento adoptado en nuestro país, nos detendremos en el estudio de sus fuentes normativas y, enseguida, en la parte central del análisis, se procederá a un ejercicio de *deconstrucción* del artículo 96, con el objeto de analizar individualizadamente cada una de las piezas que conforman el sistema de designación de los ministros de la SCJN.

Las fuentes del procedimiento

El sistema de designación constituye uno de los ejes basales del “Estatuto constitucional” de los ministros de la SCJN. Esto propicia que en su calidad de metodología de reclutamiento comparta la necesidad de “ser” constitucional y “estar” debidamente constitucionalizado.

La oportunidad de salvaguardar de mejor manera la independencia “externa” de los integrantes del colegio de ministros conduce a que las fuentes que regulan el procedimiento de designación se encuentren lo más restringidas como sea posible, con el objeto de ponerlas fuera del alcance del legislador ordinario.

No obstante, a diferencia de los requisitos de elegibilidad que pueden ser enunciados exhaustivamente por la Constitución, la determinación de cada una de las piezas del procedimiento para nombrar a los ministros guarda cierta complejidad y propician la posterior intermediación legislativa con la finalidad de que sean normas de rango infraconstitucional las que contribuyan a racionalizarlo.

En el sistema constitucional mexicano los elementos que racionalizan el procedimiento para nombrar a los ministros inician y terminan en el artículo 96 de la Constitución. No queda duda, por tanto, de que están constitucionalizados; sin embargo, la naturaleza compuesta con que se presentan requiere normas de intermediación que contribuyan a dar certidumbre a cada una de sus etapas y de los actos que se desarrollan en su interior.

Por extraño que pueda parecer, ni la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ni la del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuentan con referencia alguna al respecto. No existe, en consecuencia, norma jurídica adicional sobre el particular.

Existen, en cambio, disposiciones en el contexto de un *acuerdo parlamentario* expedido por un órgano político (la Junta de Coordinación Política del Senado de la República), en el que se definen distintos elementos del procedimiento; por ejemplo, lo relativo a las comparecencias de los nominados, la forma de elección y votación, el plazo para realizar el nombramiento y la notificación del o los nombrados.

Como parte significativa del procedimiento, los dictámenes de elegibilidad de los candidatos se rigen bajo las normas que para la generalidad de asuntos se encuentran estipuladas tanto en la Ley Orgánica como en el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General (artículos 86 y 94; 65, 87 a 90 respectivamente), y en menor medida por las disposiciones del acuerdo parlamentario.

La forma como se racionaliza el procedimiento para nombrar a los ministros, como se aprecia, dista mucho de garantizar que sus reglas se mantengan fuera de la órbita de influencia de los legisladores. Esa es, de hecho, la pretensión de ponerlas en una auténtica Ley Orgánica votada con mayoría calificada.

Prescindir de la “ley”, así sea ordinaria, y apoyarse en un “acuerdo” que representa la convergencia de una voluntad política para hacer frente al ejercicio de una atribución de nombramiento implica seguir una regulación que carece de los más elementales atributos de generalidad y previsibilidad.

Esta situación, en los hechos, empuja a los candidatos a participar de un procedimiento que se dicta caso por caso y que, por tanto, vulnera el principio de igualdad; impide cualquier posibilidad de previsibilidad, afectando igualmente al principio de seguridad jurídica y, sobre todo, otorga un alto margen de discrecionalidad a favor del Senado, infringiendo claramente el principio de legalidad. Advertir la denominación de dichos acuerdos, tener presente su naturaleza y constatar que se aprueban con anterioridad a la realización de una designación, precisamente para regularla, confirma lo que acaba de señalarse.

Generar una práctica parlamentaria de estos alcances conduce inexorablemente a que el legislador tenga completa disposición de las reglas de procedimiento. Dado que

son disposiciones fruto de un acuerdo político, si está en su ánimo, las aplica, si no, sencillamente deja de seguirlas; incluso, mantiene amplia libertad para modificarlas de conformidad con sus expectativas e intereses.

Estamos en presencia de una zona carente de una regulación completa y adecuada, ello se debe a que la solución de las dudas surgidas con frecuencia de la aplicación del artículo 96 constitucional se subsana, por lo general, mediante ejercicios de interpretación realizados por el Senado de la República, en su calidad de órgano de decisión de los nombramientos.

Por ende, no debe causar sorpresa que de 1995 a la fecha, la evolución del sistema de designación se ha producido, más que por el cauce de las normas jurídicas, por el de las prácticas parlamentarias que progresivamente se han ido consolidando en la Cámara alta.

Las fuentes reguladoras de este importante procedimiento son insuficientes. Al sistema mexicano le falta una ley de jerarquía supralegal que defina con claridad cada uno de los rubros que componen el sistema de designación, bajo la premisa de abonar certidumbre y legalidad, garantizar la independencia de los miembros de la SCJN y reducir las zonas de franca discrecionalidad política producida por la carencia de normas.

Nos encontramos en presencia de uno de los problemas que emanan de la actual posición institucional de la SCJN. A pesar de tener atribuciones de constitucionalidad y de manejarse de forma insistente como Tribunal Constitucional, situarse dentro de la órbita del Poder Judicial en calidad de órgano de vértice, le impide tener una Ley Orgánica propia y particular que se ocupe, entre otras cosas, de este tipo de definiciones. No obstante, su posición al interior del ordenamiento no es óbice para que un capítulo de la actual Ley Orgánica del Poder Judicial se hiciera cargo de racionalizar el sistema de nombramiento.

Verificación de los requisitos de los aspirantes

Una cuestión adicional consiste en determinar en qué momento debe comprobarse la edad mínima requerida. La norma indica que debe contarse con 35 años al momento de la “designación” y en ese sentido es necesario recordar que, en virtud del artículo 96, esa atribución corresponde al Senado de la República. Por ende, pudiera existir el supuesto de que al momento de integrar la terna un candidato tenga todavía 34 años cumplidos y se encuentre en la antesala de cumplir los 35.

El sistema de nombramiento

El artículo 96 constitucional determina los pasos que deben seguirse para el nombramiento de los ministros, erigiéndose en una guía metodológica para el *reclutamiento* de los integrantes del cargo judicial de mayor relevancia en México.

El sistema de nombramiento adquirió una relevancia muy significativa a partir de la reforma de 1994, porque a través de él han dejado de elegirse jueces ordinarios de casación para pasar a reclutarse auténticos jueces constitucionales. Valorado en su individualidad es igualmente importante, porque representa un diseño que supone, en el plano jurídico, la articulación de un procedimiento dispuesto a transmitir certeza, fomentar apertura, garantizar pluralidad y posibilitar transparencia, con la capacidad de auspiciar, en el plano político, una actitud de cooperación entre los principales órganos del Estado para concretar acuerdos que garanticen la integración oportuna del colegio de ministros y eleven el nivel de legitimidad de sus componentes.

Etapas del procedimiento

El proceso de nombramiento de los ministros de la SCJN, tal y como ha quedado definido en la reforma constitucional de 1994, se compone de tres etapas: la *etapa de elección* es el paso inicial del procedimiento, se desarrolla en el ámbito del Poder Ejecutivo y tiene por objeto identificar a las personas que conformarán la terna a presentarse por el presidente de la República para ocupar el cargo de ministro. La *etapa designación* es la fase cronológicamente sucesiva que se lleva a cabo al interior del Senado de la República, en la que se realiza propiamente la adhesión a una de las candidaturas de la terna presentada. La *etapa de nombramiento* representa el episodio con el que concluye formalmente el proceso, en donde se produce el acto de juramento del encargo ante el mismo Senado.

La distinción de las etapas es útil para advertir el cambio de papel asignado al Senado de la República. En 1928, se le asignó la facultad de “otorgar o negar su *aprobación* a los *nombramientos* de ministros” (artículo 76, fracción VIII), realizada por el presidente, lo cual implicaba más la actitud de asentir o dar por buena la designación hecha por el Ejecutivo que un ejercicio de designación como el que la reforma de 1994 le ha atribuido.

La función del presidente de la República y del Senado

La participación del presidente y del Senado se ha venido modificando con el transcurso de los años. El texto original de 1917 no contempló la participación del presidente de la República, producto de una previsión del Constituyente, para que no se auspiciara una injerencia del Ejecutivo parecida a la que se había presentado bajo la presidencia de Porfirio Díaz. Se entiende así que la nominación de candidatos se dejara en manos de las legislaturas de los estados y que la designación definitiva correspondiera al Congreso de la Unión.

Al cambiar el sistema de elección en la reforma constitucional de 1928, se generó un auténtico punto de inflexión en el sistema de designación de los ministros. Acogiéndose a las premisas del modelo estadounidense, el sistema mexicano abandonó la

participación de las legislaturas estatales y confió la *elección* de los ministros al presidente de la República, al tiempo de perfilar la intervención exclusiva del Senado como órgano de *designación*, con lo cual el mecanismo terminó por aproximarse a sus contornos actuales.

El reforzamiento de la intervención presidencial se hizo evidente al reconocerle al Senado la facultad de “otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros”, lo cual, más que un auténtico poder de designación, representaba solamente una atribución para acompañar la decisión presidencial.

Si jurídicamente la norma ensanchaba las facultades del Ejecutivo, el esquema de dominación política ejercitado por el partido hegemónico durante alrededor de siete décadas se convirtió en el acicate que terminó por conferir al presidente un papel determinante en la integración de la SCJN.

La reforma de 1994 vino a definir con mucha mayor puntualidad el papel correspondiente a cada órgano. A pesar de que la iniciativa de reforma buscaba preservar la influencia presidencial, el dictamen en segunda lectura de las comisiones unidas del Senado realizó un ajuste bastante significativo al cambiar los términos del artículo 96 y otorgar al Senado (actuando en pleno: artículos 89, fracción XVIII, y 76, fracción VIII) la designación definitiva de los ministros, procediendo así al fortalecimiento de las atribuciones del cuerpo legislativo. Con la aprobación del cambio, el poder de nominar a los candidatos quedó en manos del presidente, mientras que el poder de designar y nombrar formalmente a los ministros se depositó en el pleno del Senado.

La reforma de 1994 no derogó la facultad de la Comisión Permanente para la ratificación de los ministros; sin embargo, tanto el nuevo diseño como la dinámica del sistema de designación hace inviable jurídicamente que el nombramiento pueda producirse en los periodos de receso del Congreso de la Unión.

El rol asignado al Senado, en este contexto, ha adquirido una nueva significación porque hoy en día tiene la capacidad de decidir la designación dentro del universo de tres candidatos presentados por el Ejecutivo. Es verdad que puede existir una terna cuya confección haga sobresalir una candidatura que por sus méritos conduzca al Senado a apoyarla sin oposición (por ejemplo, la terna en la que participó el ahora ministro Cossío), pero puede suceder también que la misma se construya con distintos nombres de prestigio (como la terna en la que figuraron la actual ministra Luna Ramos y José Luis de la Peza), lo cual dimensiona la toma de la decisión.

Además, la creciente pluralidad que se manifiesta en el Senado propicia que en ocasiones los grupos parlamentarios de oposición tengan los votos suficientes para oponerse al candidato preferido por el presidente (como ocurrió recientemente con la candidatura de Elvia Díaz de León) o, incluso, para designar a quien en el papel no representa la primera opción del Ejecutivo.

Derivado de lo anterior, cada vez es mayor la exigencia de que el presidente envíe una terna de candidatos previamente consensuada con el Senado, para que la decisión final se profile desde el inicio del procedimiento de designación, evitando que se generen fricciones o vetos que lastimen el prestigio de las personas que concurren a él

(como en el caso de la candidatura de Bernardo Sepúlveda) y que perjudique la debida integración de una institución fundamental de la democracia mexicana.

Otro punto importante a destacar es el relativo a la participación de únicamente dos órganos del Estado en este trámite. Al efecto, es oportuno recordar que la intervención del Ejecutivo se justifica por ser la institución que representa la unidad del Estado mexicano, mientras que la del Senado, por encarnar la representación territorial del país.

Que los dos contribuyan a integrar el colegio de ministros representa el más nítido ejemplo de la función integradora que debe reconocerse a la SCJN, pero al mismo tiempo es la prueba más evidente de que este tipo de designación contiene una elevada carga de politización que no es comparable con la de ningún otro cargo judicial.

La participación de cada órgano en el procedimiento tiene un significado e implicaciones diferentes. La intervención del presidente, por ejemplo, está condicionada por la función y la posición que constitucionalmente tiene asignado. Empero, en un entorno en donde el Ejecutivo asume la doble función de Jefe de Estado y de Gobierno al mismo tiempo, es necesario discernir bajo qué calidad se actúa al momento de nominar a los ministros de la SCJN.

La nominación presidencial puede basarse en alguna de sus dos calidades. Según el momento y las particularidades del caso, el presidente está en aptitud de nominar a una persona con un perfil eminentemente político, sobre todo si advierte la oportunidad de incorporar un ministro que se encuentre cercano a la visión política del Gobierno. Esta clase de nominación se sujeta, en ocasiones, a que no existan incompatibilidades que impidan a los jueces pertenecer a algún partido político.

En el extremo opuesto, puede nominar a una persona cuyo perfil altamente especializado garantice una interpretación autorizada del texto constitucional, al margen de cualquier interés político que condicione su forma de aproximarse al significado de las normas. La nominación, como es visible, goza de movilidad para ubicarse en el ámbito de los perfiles políticos o técnicos, o incluso de un perfil que pueda conjugar lo mejor de dichas expectativas.

La importancia de lo que acaba de señalarse reside en que la nominación genera efectos adicionales cuando se le vincula con la composición orgánica del colegio de ministros y con los equilibrios políticos al interior del mismo. Ni que decir tiene que la nominación presidencial, desde la perspectiva de jefe de Estado o jefe de Gobierno, puede estar condicionada directamente, o transcurrir al margen de la ideología política (liberal o conservadora) del presidente, y que dicha decisión habrá de generar importantes repercusiones en la formación de mayorías estables al interior del colegio.

Sin embargo, es importante recalcar que cuando el presidente formula una terna para integrar al guardián de la Constitución mexicana, debe hacerlo anclado en su carácter de jefe de Estado. Arroparse de dicha condición permite prescindir de la fórmula mayoría-minorías existente en la dinámica del Congreso, de los intereses creados al interior de los partidos, y situarse por fuera y por encima de las vicisitudes concretas del gobierno, a fin de que la proposición de candidatos se encuentre al margen de las pasiones ideológicas, de las componendas de los partidos políticos y de las

exigencias políticas concretas, ubicándose exclusivamente en el ámbito de las necesidades objetivas del sistema constitucional.

La participación del Senado, por su parte, es una exigencia derivada de la función pacificadora de la SCJN dentro de los conflictos entre órganos constitucionales o de las disputas entre los diferentes órdenes de gobierno. En la medida en que las entidades contribuyen a crear la federación y que con ella se instaura un régimen competencial determinado, en esa misma medida se hace necesario el establecimiento de un órgano que no esté adscrito ni a la federación ni a los estados miembros, para que bajo un *status* de imparcialidad resuelva las diferencias que eventualmente puedan existir entre ambos niveles de gobierno. Por ello, es del todo razonable que en la integración de ese cuerpo arbitral participe el órgano legislativo que representa los intereses de las entidades federativas y del conjunto federativo.

No está todavía definido en qué medida el Senado se encuentra constreñido a incorporar como criterio “transversal” de su decisión la vecindad de los candidatos, ya que la entrada de ministros provenientes de diversas entidades del país es un elemento que favorece la cualidad integradora de la SCJN y que, además, propicia cierta sensibilización hacia la maximización del potencial contenido en el principio de autonomía que se reconoce a los estados miembros.

Por ello, no es de excluir que el contenido del principio de subsidiariedad y de cooperación pueda proyectarse al ámbito de la justicia constitucional con el objeto de fortalecer el papel que directa o indirectamente pueden jugar los estados miembros.

Como quiera que sea, es oportuno señalar que si la SCJN es un árbitro privilegiado entre los componentes del Estado, la integración de su colegio debería hacer un esfuerzo por reflejar aquella riqueza de perfiles que en muchas ocasiones se obtiene garantizando que los ministros provengan de distintas partes del país.

Sin embargo, si a la SCJN se le reconoce la función de erigirse en *nodo operativo* del acoplamiento estructural entre el sistema político y el sistema jurídico mexicano, resulta necesario cuestionarse la oportunidad y viabilidad de incorporar otras instancias políticas a esta dinámica para involucrar a más órganos estatales en la definición de aquellos que, en última instancia, habrán de arbitrar los conflictos en los distintos ámbitos de decisión política.

Las posibilidades existentes al respecto son distintas; abrir la nominación a un abanico más amplio de órganos estatales, o bien, mantener la nominación presidencial con un mecanismo que lo vincule a determinar las candidaturas en función de las propuestas que le formulen distintas instituciones académicas y/o judiciales. Al abrir el procedimiento a un número mayor de participantes, es evidente que la participación actual tanto del presidente como del Senado tendría que ser reformulada globalmente.

La nominación de tres candidaturas

Como ha habido ocasión de apuntar, la nominación de los candidatos es una facultad que corresponde al presidente de la República. La reforma de 1928, sobre la estela del

modelo estadounidense, estipuló la nominación individual. La presentación de una candidatura única permaneció vigente por más de seis décadas.

La fórmula adoptada no iba a ser cambiada en 1994, al menos no en la iniciativa presidencial; fue en la segunda lectura del dictamen de las comisiones unidas del Senado donde se incorporó la nominación colectiva a través de la figura de la “terna” de candidatos, sin que se justificara el sentido del cambio.

Una de las explicaciones al ajuste afirma que fue una decisión política dirigida a aminorar la percepción de que el entonces presidente Zedillo podría conformar una SCJN a su modo. Como quiera que sea, lo cierto es que cada que ocurre una vacante, el presidente debe enviar al Senado una lista con tres candidatos.

Por paradójico que parezca, la nueva modalidad de nominación no se utilizó para nombrar a los 11 ministros que habrían de integrar a la renovada SCJN en los albores de 1995. El artículo tercero transitorio del decreto de reformas estableció que el titular del Ejecutivo presentaría una lista con 18 candidatos (en lugar de 11 ternas y 33 candidatos si se hubiera tomado lo señalado en el reformado artículo 96), de los cuales el Senado elegiría a 11. El sistema de “ternas” comenzó a utilizarse hasta noviembre de 2003, rigiendo hasta ahora el nombramiento de siete ministros.

La nominación colectiva a través de la terna ha generado efectos tanto positivos como negativos. No cabe duda, por ejemplo, que ha atemperado el poder presidencial y ensanchado el rol institucional del Senado; no obstante, en ocasiones, la manera como se confecciona ha impedido la competencia entre tres candidatos con un auténtico “perfil” idóneo e incluso ha inhibido la participación de juristas de impecable trayectoria, ante los efectos que para su prestigio tendría la eventualidad de no alcanzar la designación. Es por ello que la propuesta de volver a la nominación individual ha cobrado nueva relevancia y constituye al día de hoy uno de los temas que es necesario repensar.

Es importante apuntar que el margen de libertad con el que el presidente confecciona la terna es absoluto. Únicamente se encuentra limitado a la observancia de los requisitos objetivos y subjetivos estipulados en el artículo 95 constitucional.

No existen elementos objetivos que permitan aproximarse a los criterios que definen la selección de los miembros de la terna, debido a que el presidente no está obligado a realizar un ejercicio de motivación, constriñéndose a remitir la información curricular de los candidatos, para que sea valorada por las comisiones del Senado.

De los distintos criterios que han podido moldear la voluntad presidencial, al menos en los dos últimos sexenios, uno de los más evidentes ha sido el del “origen” de los candidatos, porque los presidentes han procedido a formular las ternas con personalidades de *dentro* y *fuera* de la carrera judicial.

En un episodio reciente, que es relevante destacar, fueron los propios ministros de la SCJN los que solicitaron al presidente el envío de una terna conformada con integrantes del Poder Judicial de la Federación (PJF), con la finalidad de “preservar un sano equilibrio” al interior del máximo tribunal.

El presidente puede pedir asesoría o consejo a su círculo de asesores, a los funcionarios que laboran con él, o a intelectuales y académicos de distintos centros de educación del país, pero al final, su libertad para confeccionar la terna es inmensa.

En la actualidad no existe ningún dato que nos permita advertir el o los criterios seguidos por los presidentes en la selección de los integrantes de las ternas. No sabemos si el elemento definidor se asienta en los méritos de las personas, la carrera judicial, la relación personal existente con los candidatos, los servicios prestados directa o indirectamente a su partido, los criterios transversales o adicionales que pueden tomarse en cuenta, o en la cercanía del candidato con la ideología, filosofía o política del gobierno en turno.

Por ello, cada vez se debate con mayor intensidad la oportunidad de establecer reglas para atemperar el poder de nómina presidencial y para acrecentar la idoneidad de los perfiles sometidos al Senado. Una de las posibilidades a explorar sería la propuesta de carácter “vinculante” hecha por organismos judiciales, federales y locales, por instituciones académicas y por asociaciones de abogados.

De este modo, el presidente podría tener sobre su escritorio un conjunto de nombres provenientes de la judicatura local y federal, de la academia y del foro para que, en el marco de un universo acotado por un filtro previo, proceda al análisis de los distintos perfiles y realice la nominación respectiva. La lista, por su propia naturaleza, favorecería una nominación basada en el criterio de los méritos objetivos, eliminando de esta forma la selección llanamente discrecional.

La comparecencia

La comparecencia del candidato nominado constituye una de las etapas esenciales del sistema de nombramiento de los jueces de la Suprema Corte estadounidense. En este sentido, sorprende que el punto de inflexión generado por la reforma constitucional de 1928 no haya incorporado este elemento a nuestro ordenamiento jurídico, y que su adopción se produjera hasta la reforma de 1994.

La iniciativa de reforma presentada por el presidente proponía que la comparecencia se convirtiera en uno de los elementos para conferir mayor “rigurosidad” al nombramiento. Se pensaba que a través de ella el Senado realizaría una valoración exhaustiva del perfil del candidato a ocupar una vacante en el pleno; sin embargo, la introducción de una nominación colectiva por parte de las comisiones unidas del Senado vino a cambiar su relevancia.

De ser un mecanismo para valorar internamente (en comisiones) las cartas credenciales del candidato del Ejecutivo, pasó a convertirse en un espacio en donde los perfiles de los candidatos tienen una reducida exposición ante el pleno. Paulatinamente ese espacio ha consentido que en un entorno de mayor apertura, publicidad y transparencia, de cara a la representación popular y a la ciudadanía (sobre todo porque el canal del Congreso suele transmitir en vivo la comparecencia de los candidatos), se compita por el acceso a la función de mayor relevancia jurisdiccional.

La comparecencia en México, empero, dista mucho de parangonarse con el procedimiento de nuestro vecino del norte. A pesar de ello, recientemente ha obtenido una evolución muy significativa que la ha comenzado a redimensionar. En Estados Unidos,

la comparecencia se realiza ante la Comisión de Asuntos Judiciales conformada con senadores que, derivado de la posibilidad de ser reelegidos, gozan de una estabilidad y experiencia muy amplia que influye de modo determinante en la exhaustividad de las entrevistas realizadas.

En México, la comparecencia es un acto que en las designaciones realizadas en 2003, 2004 y 2006, aconteció de modo exclusivo ante el pleno del Senado. El formato, estipulado por el *acuerdo parlamentario* correspondiente contemplaba una presentación de máximo 20 minutos de duración, en donde los candidatos, en el orden en que fueron establecidos en la terna, debían “exponer sus ideas en torno a la justicia constitucional; la importancia actual de la SCJN en el sistema político mexicano, así como los demás temas que conforme a su consideración estén relacionados con la impartición de justicia y las funciones del más alto tribunal de la República”.

Los nombramientos realizados en diciembre de 2009 han modificado el formato, ya que desde entonces se debe comparecer preliminarmente ante las comisiones unidas de Justicia y Estudios Legislativos —primera y segunda— del Senado, y en fecha posterior presentarse ante el pleno a realizar una “exposición” de 15 minutos.

En Estados Unidos, la Comisión puede agendar tantas audiencias como temas a abordar existan. En su desarrollo es común que los senadores cuestionen, requieran información, pidan la opinión o exijan el posicionamiento de los aspirantes respecto a temas que por lo general son profundamente ideológicos.

En México, desde 2009 se determinan audiencias en comisiones que por lo regular se agotan en una única sesión de trabajo, en donde los senadores realizan diversos cuestionamientos a los aspirantes, pero que no alcanzan a prefigurar su ideología, ni lo que puede esperarse de él, de arribar al cargo. Una vez en tribuna, ni antes ni ahora se contemplan las preguntas, los debates o las interpelaciones.

En Estados Unidos la nominación, en principio, no se realiza mediante terna; es una nominación directa e individual que por su propia naturaleza tiende a centrar la atención en una sola persona. La comparecencia del candidato no se realiza ante el pleno del Senado, sino ante la Comisión de Asuntos Judiciales compuesta de 14 miembros; en los hechos, pueden ser tantas audiencias como temas a abordar existan; en su desarrollo se permite que cualquier senador pueda cuestionar, pedir la opinión o requerir información al nominado. Al finalizar, la Comisión debe elevar una recomendación no vinculante al pleno para que éste vote y en su caso designe al nuevo juez.

Concluida la labor de la Comisión estadounidense, existe la obligación de elevar una recomendación no vinculante al pleno para que se proceda a la votación y, en su caso, designación del nuevo juez. En México, dado que ha sido práctica constante que la comparecencia se realice en la misma sesión en donde se nombra al ministro correspondiente, no existe la obligación de levantar ningún documento en que conste su realización, ni tampoco, su valoración. El fijar la comparecencia en un momento anterior a la expedición del dictamen de elegibilidad, como sucedió en 2009, ha aportado nuevos elementos para el confeccionamiento del dictamen final.

La sola lectura de las dos dinámicas expuestas permite sacar algunas conclusiones preliminares. A pesar de que desde 1994 las comparecencias son públicas y que cada

vez pueden ser vistas por un mayor número de personas a través de las transmisiones en vivo que realiza el canal del Congreso, el formato rígido en el que se desenvuelven —y sólo recientemente modificado— favorece el vaciamiento de toda la riqueza implícita en una presentación de carácter público.

Antes de 2009, más que una comparecencia, lo que en realidad se producía era una pasarela que no permitía la interlocución entre quienes designan y quienes serían designados. Los candidatos acudían a leer un documento minuciosamente preparado que impedía que los senadores, en su papel de sujetos de decisión, y los ciudadanos, en su calidad de destinatarios últimos de las decisiones judiciales, se allegasen de un mayor flujo de información para hacerse de un juicio ponderado de las fortalezas y debilidades de los nominados.

La comparecencia se realiza al interior de un órgano político, pero trasciende sus fronteras para convertirse en un verdadero acto de interlocución de cara a la sociedad. En su desenvolvimiento, el papel protagónico debe estar a cargo del compareciente; ni qué decir tiene que el acceso a la tribuna más alta de la República representa el espacio propicio para que cada aspirante exponga su visión del juez constitucional, del control constitucional y el papel que uno y otro desarrollan en la democracia constitucional; es el marco adecuado para mostrar, si así lo consideran, su posición ideológica y su forma de entender la Constitución y el Derecho constitucional; incluso, para externar su parecer sobre la política jurisprudencial desarrollada por la Corte, pero, sobre todo, es el momento único e irrepetible para dejar fuertemente asentado por qué se cuenta con el perfil idóneo para ocupar un puesto en la más alta magistratura.

En esta dinámica, un papel igualmente relevante debe corresponder a los senadores, que son los encargados de evaluar los méritos y la idoneidad de los candidatos, formarse un juicio respecto a cada uno y exteriorizar su respaldo institucional mediante el voto.

No debe olvidarse, empero, la interlocución necesaria con la ciudadanía (sean clérigos o profanos del Derecho), algo que sólo es posible allí donde el diseño de la comparecencia favorece la apertura, la publicidad, la transparencia, la oxigenación misma del procedimiento.

Si el diálogo se permite, se estarán sentando las bases para un debate responsable, serio, informado y comprometido sobre los integrantes de la terna; situación que permitirá, por un lado, que los analistas, comentaristas e intelectuales entren a una dinámica de debate y discusión con el objeto de secundar un eventual nombramiento o de objetarlo, y posibilitará, por el otro, que los ciudadanos organizados tengan la suficiente información para movilizarse políticamente, si así lo consideran oportuno, a favor o en contra de una candidatura, y ejercer así un relevante control social.

En el contexto descrito, la comparecencia representa el espacio de tiempo oportuno para escudriñar en el pasado e indagar en todos aquellos elementos que aporten luces sobre la personalidad, los hábitos y los vicios de los candidatos; pero representa también un momento que permite un diagnóstico en perspectiva, ya que toda la información obtenida contiene elementos suficientes para hacerse una idea respecto al comportamiento futuro de un ministro, en virtud de que la constatación de su línea

ideológica o su tendencia constitucional son datos fidedignos que permiten predecir el sentido de su voto ante determinadas situaciones concretas.

A partir de las últimas designaciones, las formas comienzan a cambiar; sin embargo, lo que todavía no puede negarse es que el requisito de la idoneidad, desarrollado en un ámbito plenamente subjetivo y construido principalmente a partir de esta presentación pública, termina por diluirse en un vacío criterio de elegibilidad desarrollado en el ámbito objetivo y respaldado, sobre todo, en la currícula de los aspirantes y las constancias que lo sostienen.

A pesar de que las formas han ido evolucionando, lo cierto es que, como lo señala el exministro Mariano Azuela, todavía se carece de los elementos que coadyuven a potenciar la riqueza implícita en una presentación de carácter público como la que representa la comparecencia.

El papel de las comisiones dictaminadoras

La exigencia de garantizar la autonomía, la independencia y la autoridad de la SCJN supone la disposición de un mecanismo de verificación del título a través del cual se accede al cargo de ministro. Es evidente que si son dos los órganos del Estado que colaboran para posibilitar un nombramiento, corresponda a ambos verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los candidatos.

El artículo 96 determina que presentada la terna y realizada la comparecencia de los candidatos, se procederá a la designación y el nombramiento formal del ministro. No existe ninguna prescripción adicional que indique la mecánica procedimental al interior del Senado, pero es evidente, sin embargo, que la exigencia de garantizar la autonomía e independencia de la Corte, supone como uno de sus actos principales, la verificación del título con el cual se accede al cargo de ministro.

El primer cuestionamiento que surge sobre el particular puede ponerse en estos términos: ¿A quién le corresponde verificar que un candidato a ocupar la toga de ministro cumpla efectivamente con los requisitos establecidos en la Constitución? En virtud de que no existe norma que responda al cuestionamiento, la interpretación conduce a sostener tres respuestas posibles.

Primero, que el cotejo respectivo es una obligación que recae solamente en el órgano que nombra, ya que el acto de proposición formal de una terna presupone la previa verificación de los requisitos de elegibilidad de sus integrantes; segundo, que se trata de una carga para el órgano que designa, en función de que goza de un efectivo poder de nombramiento que no puede materializarse hasta constatar que la persona elegida cumpla con las exigencias que se piden para el cargo; tercero, que es una obligación compartida que debe observarse en la etapa inicial y la conclusiva respectivamente, para brindar una especie de garantía reforzada y dotar de plena certeza a la designación.

En la práctica, la verificación es una tarea que desarrollan los dos órganos estatales que participan en el nombramiento. El presidente está obligado a hacer un análisis previo del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, a fin de presentar ante el

Senado una terna con aquellos aspirantes que cumplan con el perfil exigido por el artículo 95. Sin embargo, este hecho no exime al Senado de la obligación de realizar una verificación propia como prerequisite para que las candidaturas puedan ser votadas.

Cuando el presidente de la República pone a consideración del Senado la terna de candidatos, debe presentar las constancias que acrediten el cumplimiento de los requisitos del artículo 95 constitucional. Al interior del órgano legislativo, la fase de verificación se lleva a cabo a través de sus comisiones ordinarias, sin que exista una que de manera “específica” se encuentre prevista para ello.

El dictamen correspondiente necesita el voto de la mayoría de miembros de la Comisión para su aprobación; hecho lo anterior, deberá remitirse al pleno para que sea discutido y aprobado como precondition para que las candidaturas puedan ser sometidas a la votación por mayoría calificada.

El dictamen emitido por las comisiones unidas tiene como tarea el análisis pormenorizado, y caso por caso, del cumplimiento de los requisitos por parte de los aspirantes. En el documento debe asentarse la verificación, por un lado, de las constancias que por sí mismas acreditan los requisitos objetivos y la valoración, por el otro, de los diferentes documentos que en conjunción con las presunciones legales correspondientes hacen presumible el cumplimiento de las exigencias de carácter subjetivo.

En la constatación del perfil de los aspirantes resultan de mucha utilidad las comparecencias que ordena el artículo 96, sobre todo porque al margen de su experiencia judicial y de su conocimiento jurídico, es necesario advertir su visión de Estado y su sensibilidad social y política.

De lo apenas señalado surgen dudas adicionales que la falta de regulación impide contestar de manera concluyente. Por ejemplo: ¿Qué pasa si las comisiones observan que alguno de los aspirantes no acredita o no cumple con alguno de los requisitos?, ¿tienen facultades para solicitar nuevas constancias y documentos?, ¿no las tienen y deben dictaminarlo negativamente para que los aspirantes acreditados puedan ser votados en el pleno? Incluso: ¿Es posible rechazar por estos motivos una terna y solicitar al Ejecutivo el envío de una nueva?

Los cuestionamientos no parecen encontrar solución en el dictado constitucional ni en el resto de las normas aplicables. Debe recurrirse nuevamente a la interpretación más adecuada para garantizar un procedimiento transparente y con igualdad de oportunidades para todos los participantes.

Cuando se actualiza el supuesto de falta de acreditación de un requisito, las comisiones dictaminadoras cuentan con atribuciones para solicitar la información faltante al titular del Poder Ejecutivo (artículo 89 del Reglamento) en su calidad de órgano proponente.

Si realizado lo anterior se concluye que alguno de los aspirantes no cumple con las condiciones de elegibilidad, las comisiones deberán asentar claramente en su dictamen qué aspirantes han acreditado los requisitos y quiénes no, indicando expresamente el requisito no cubierto; el documento deberá votarse en comisiones y remitirse al pleno para que nuevamente sea votado; lo anterior condicionará que en el acto de designación propiamente dicho, solamente puedan ser votados aquellos aspirantes cuya condición de elegibilidad haya sido aprobada.

Asumimos que cuando el dictamen de comisiones determine la no elegibilidad de alguno de los nominados, no es razón suficiente para el rechazo conjunto de la terna, ya que de proceder de esa manera se estará vulnerando el derecho fundamental a ser votado y el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad de aquellas personas que han cumplido con los requisitos de elegibilidad. Únicamente en el remoto supuesto de que ninguna de las tres personas cumpliera con los requisitos podría actualizarse la hipótesis para desechar la terna y solicitar la formulación de una nueva.

A pesar de que la verificación se dirige a la constatación de los requisitos expresamente establecidos en la Constitución, el hecho de que a partir de noviembre de 2009 la comparecencia se realice de manera previa a la emisión del dictamen contribuye a que esta fase vaya aumentando paulatinamente su significado y que, en el futuro, contribuya a determinar quiénes cuentan con el “perfil” más idóneo para asumir el encargo.

Rechazo de las candidaturas

Desentrañar el sentido del precepto implica centrar la atención en el significado asignado a los distintos conceptos que maneja el párrafo segundo aludido. *Terna* es el “conjunto de tres personas propuestas para que se designe de entre ellas la que haya de desempeñar un cargo o empleo”; *rechazar* significa, entre otras cosas, “no admitir lo que se propone u ofrece” o “mostrar oposición o desprecio a una persona, grupo o comunidad”; *totalidad* es la “cualidad de total” o el “conjunto de todas las cosas o personas que forman una clase o especie”; *nuevo* o *nueva*, es algo “que se ve o que se oye por primera vez”, o bien, “distinto o diferente de lo que antes había”.

Existen dos líneas interpretativas respecto a lo que puede entenderse por “rechazar la totalidad de la terna propuesta” y por “someter una nueva”.

La primera interpretación conduce a subrayar que rechazar una terna, más que expresar una inconformidad respecto al “documento” en que se exterioriza, significa realizar objeciones de fondo respecto a la idoneidad para acceder al cargo de cada una de las “personas” que la integran.

Es un rechazo global o de conjunto (por eso se emplea el término “totalidad”) que conduce a la inadmisión de las tres propuestas del Ejecutivo, puesto que ninguno alcanza la votación exigida y porque el rechazo parcial sólo es posible cuando el dictamen de comisiones advierte que alguno de los candidatos es inelegible y, por ende, su nombre queda automáticamente excluido de la votación final.

La actualización de esta hipótesis implica que en la formulación de una “nueva terna” no pueda figurar ninguna de las personas que ya fueron propuestas en la anterior porque con la votación se produjo un rechazo explícito a su designación; rechazo que, como se ha señalado, es de “fondo”, vinculado a la “idoneidad” del perfil; no es, ni puede ser de forma, porque ello se vincula a las condiciones de elegibilidad.

En conclusión, si alguien ya fue rechazado en las distintas votaciones que se permiten, es porque no se consideró idóneo; por ende, no podría volver a presentarse para

ser nuevamente votado. La terna, para que sea auténticamente “nueva”, debe incluir a personas distintas o diferentes a las de la lista precedente.

En principio, es necesario determinar qué se entiende por rechazo de la “terna”; mostrar oposición al “documento formal” enviado por el Ejecutivo en el que se contienen los nombres de los aspirantes a ministro, o bien, no admitir a las “personas” propuestas en dicho documento.

De conformidad con lo que se ha señalado líneas atrás, parece que la única hipótesis que permite el rechazo de la terna entendida como “documento” es aquella que se produce cuando el análisis de las comisiones dictaminadoras concluye que ninguno de los tres aspirantes cumple con los requisitos para acceder al cargo, lo cual es indicativo de una confección errónea de la terna.

Ante este supuesto, las comisiones y el pleno del Senado deberían votar el rechazo conjunto de la terna. Fuera de esta hipótesis, todo parece indicar que el vocablo *terna* debe concebirse en su vertiente de “personas” propuestas, cuyo rechazo se produce por cuestiones sustanciales o de fondo, derivado de que el Senado considera que los aspirantes, siendo elegibles, carecen del perfil “idóneo” o de la suma de voluntades políticas necesarias para desempeñar el cargo en cuestión y por ello, al momento de externar el sentido de su voto, ninguno alcanza el respaldo exigido por la Constitución. En virtud de lo extrema que resulta la primera hipótesis, todo parece indicar que la que queda subsistente es esta última, en donde el rechazo de la terna significa oposición de fondo a los aspirantes.

El acuerdo parlamentario expedido por el Senado en noviembre de 2003 retomó parcialmente ambas interpretaciones. Señaló que de no alcanzarse los sufragios requeridos en la primera votación, la Mesa Directiva ordenaría la realización de una segunda (punto décimo primero); si al concluirse ésta tampoco se alcanzaba la votación exigida, se procedería a desechar la terna y el presidente de la Cámara solicitaría al Ejecutivo la formulación de una nueva (punto décimo segundo).

El acuerdo de octubre de 2004 modificó el mecanismo, aproximándose a la primera interpretación. Determinó que si en la primera votación no se alcanzaba la mayoría necesaria, la Mesa Directiva ordenaría la realización de una segunda en la que participarían únicamente los dos candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos.

Si aún así continuaba sin generarse la mayoría exigida, el procedimiento debería repetirse tantas veces como fuese necesario hasta que un candidato pudiera reunir la mayoría calificada. El acuerdo parlamentario de noviembre de 2009 estipulaba la realización de hasta tres votaciones, posteriormente la terna se entendería rechazada en su totalidad y se pediría al Ejecutivo la presentación de una nueva (punto séptimo).

Este último supuesto parece confirmar la hipótesis de que cuando una terna es rechazada, lo es por cuestiones de fondo, porque en el amplio espacio temporal en el que se llevan a cabo las distintas votaciones, el Senado cuenta con todos los elementos para llegar a un acuerdo político en torno a la persona idónea para el cargo.

El artículo 96 párrafo segundo de la Constitución establece la posibilidad de que el Senado rechace la totalidad de la terna propuesta por el Ejecutivo; cuando ello su-

cede, éste tiene la facultad de remitir una nueva lista de candidatos que, en el nuevo contexto, constriñe al Senado a pronunciarse a favor de uno de los candidatos *so pena* de ver difuminada su facultad de designación, dado que el precepto es claro en advertir que si la segunda terna es rechazada, ocupará la vacante quien directamente designe el presidente. La fórmula, como es evidente, garantiza que el Ejecutivo no renuncie de forma absoluta al control de los nombramientos.

Cuando no existe conformidad con el perfil de los candidatos sucede regularmente a falta de una adecuada interlocución política entre el presidente, su grupo parlamentario y los demás líderes camerales. La creciente pluralidad política existente al interior del Senado exige que un nombramiento de esta naturaleza venga precedido por una importante labor política que permita alcanzar un amplio consenso dentro de una negociación de alto nivel.

Lo anterior contrasta con la forma como se produjo el rechazo, en diciembre de 2010, de la terna para sustituir al fallecido ministro Gudiño Pelayo, en donde dicha interlocución no parece haberse producido para lograr el acceso a la SCJN de una magistrada (Díaz de León) que ya había conformado una terna en 2003.

El significado de “nueva terna” ha quedado igualmente definido a través de la práctica asumida en los procesos de designación. A pesar de que la connotación de “nuevo” sugiere algo “distinto” o “diferente” a lo que se había presentado con anterioridad —lo que deriva en la presentación de un documento distinto al precedente, en el que se consignen tres nombres distintos a los de la primera nominación—, la interpretación senatorial se ha movido en una ruta distinta, en donde la noción de “nuevo” hace referencia a una situación “temporal” que permite al Ejecutivo desplegar de nueva cuenta su potestad de nominar, con independencia de que los nombres incorporados en la subsecuente lista puedan ser los mismos.

Esta definición se produjo en diciembre de 2003, cuando por primera vez en la vida reciente de la SCJN se rechazó una terna y una de sus integrantes sería nuevamente nominada en la segunda terna enviada por el presidente Fox, alcanzando así la votación necesaria para ser designada ministra de la Corte.

Ahora bien, ¿efectuar la votación en el pleno del Senado sin que ninguno de los aspirantes logre la mayoría exigida implica que la terna ha sido automáticamente rechazada? La carencia de normas para regular las distintas hipótesis posibles impide saber con certeza la respuesta.

De hecho, la laguna normativa ha hecho titubear más de una ocasión al Senado. Sin embargo, la interpretación constitucional, las normas internas y las prácticas parlamentarias ofrecen algunas orientaciones para esclarecer el panorama.

El 14 de diciembre de 2010 se presentó la segunda ocasión en que el Senado rechaza una terna enviada por el presidente, reafirmando el criterio de que el rechazo total de la terna se produce cuando ninguno de los nominados alcanza la votación exigida constitucionalmente. A 52 días de dicho acontecimiento, el titular del Ejecutivo procedió finalmente a enviar la segunda terna, luego de múltiples requerimientos de los propios ministros y de severas críticas por parte de los senadores, el foro y la academia.

Mayoría requerida

El procedimiento para llegar al acuerdo político juega un papel determinante. Si se realiza mediante un sistema de cuotas políticas inspirado en un criterio político-representativo, se estará favoreciendo una progresiva *lotificación* de los asientos del colegio de ministros, situación que al final únicamente contribuirá a integrar una Corte en grupos que en nada conviene a su autoridad, ni a la delicada labor que realiza.

El sistema ideal, por la fortaleza que imprime al resultado, es aquel en el que se pone por delante la exigencia de apoyar un perfil capaz de integrar la voluntad de los distintos actores políticos, para que ninguno vea al futuro ministro como una posición propia y que todos puedan reconocer en él una garantía de inclusión y una posición recíprocamente compartida.

La pretensión presidencial de perfilar un procedimiento más “riguroso” para el nombramiento de los ministros y de acrecentar la “corresponsabilidad” entre los órganos participantes condujo a que desde 1994 se exigiera una votación calificada de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.

Sin embargo, la fórmula vigente en el texto original de 1917 era todavía más estricta, porque contemplaba un *quórum de instalación* de la sesión conjunta del Congreso y un adicional *quórum de votación*. Para deliberar, debían asistir cuando menos las dos terceras partes de los diputados y senadores, y para perfeccionar la designación de los ministros era necesaria una mayoría absoluta de votos. La reforma de 1928 fue extrañamente omisa al determinar el tipo de votación exigida, propiciando que en la práctica se mantuviera la mayoría absoluta.

Del todo significativa ha sido la introducción de este umbral de votación, principalmente porque se produjo en un entorno en donde el pluralismo político en el Senado era todavía precario, pero con una tendencia a la alza, augurando que los nombramientos dejarían de producirse como en épocas anteriores, cuando una única fuerza política contaba con la capacidad de incidir de manera trascendente en el resultado. El sustancial tripartidismo que hoy identifica al Senado garantiza que los nombramientos emanen de un amplio proceso de negociación que, bien llevado, permita trascender los particulares intereses políticos de cada uno.

La fórmula, en el actual contexto político, abona a que el designado no se encuentre demasiado cerca de las expectativas e intereses del partido en el poder, ello hace posible que las minorías parlamentarias se sientan involucradas en un acto que por su naturaleza debe implicar el más amplio consenso.

No obstante, no debe pasar desapercibido que en ocasiones la lógica que ha presidido el acuerdo se ha orientado por un sistema de cuotas políticas que, de no detenerse a tiempo, puede contribuir a generar una SCJN claramente conformada por grupos, cuya *lotificación* en nada conviene al fortalecimiento de su autoridad.

Formalización del encargo

La práctica parlamentaria de los nombramientos ha dispuesto que en todos los casos, la votación, el escrutinio y cómputo, la declaración de resultados, la toma de protesta y, hasta 2009, la comparecencia, se realicen en una misma sesión del Senado de la República.

Se explica así que los integrantes de la terna respectiva estén presentes en la sesión senatorial para que, inmediatamente después de conocer el resultado de la votación, quien haya obtenido la mayoría calificada pase al pleno a rendir la protesta constitucional establecida en el artículo 97.

La votación formal es un procedimiento que debe suceder al acuerdo político. De conformidad con lo que estipula el acuerdo parlamentario, debe realizarse mediante votación por medio de cédula. La Mesa Directiva de la Cámara deberá ordenar su realización; para ello, cada senador recibirá una papeleta con el nombre de los integrantes de la terna; inmediatamente después, solicitará que pasen en riguroso orden alfabético al frente del salón de sesiones, donde estará ubicada la urna correspondiente, para depositar la papeleta previamente marcada con el candidato de su elección. Finalizada la votación de los senadores presentes, la misma Mesa ordenará la realización del escrutinio y cómputo y solicitará a la Secretaría que informe a la Asamblea el resultado de la votación.

El acta con los resultados de la votación y la designación realizada deberá comunicarse al presidente de la República y al presidente de la Suprema Corte. Asimismo, deberá notificarse al nombrado, citándolo para que rinda la protesta constitucional.

El juramento constitucional goza de una particularidad significativa. No sólo obliga a los ministros a conducir su actuación con estricto apego a la Constitución (guardar) o a procurar el respeto de la misma por parte de terceros (hacer guardar) tal y como es concebida la formalidad para el conjunto de los funcionarios. En el caso particular, la labor que tienen confiada constitucionalmente hace que el juramento implique, principalmente, la vinculación exclusiva y preferente de los ministros a la Constitución, confirmando que deben avocarse a garantizar el respeto del texto constitucional con la diferencia, o más bien la significativa diferencia, de que dicha observancia viene impuesta de manera vinculante para todos, poderes públicos y ciudadanos.

Desde el momento en que se jura formalmente el nombramiento comienzan a generarse las protecciones establecidas en la Constitución a favor de los ministros y desde ese instante se produce la obligación de concurrir a la integración del pleno de la SCJN.

Lo que acaba de señalarse produce que a la sesión plenaria del Senado se acceda como invitado y se salga como ministro, investido con los derechos, deberes y obligaciones generados por el encargo, y ataviado con todas las garantías que el propio ordenamiento constitucional establece a su favor. La ceremonia de investidura que se realiza en la SCJN representa un acto solemne en donde el ministro, formalmente nombrado, toma posesión de su encargo.

Plazo de nominación y de designación

Contrario a la voluntad de la iniciativa presidencial, las comisiones unidas del Senado dictaminaron que el plazo para perfeccionar el nombramiento de los ministros aumentara de 20 a 30 días. Se definió con ello un margen temporal que no estuvo previsto en el texto original de 1917 y que la reforma de 1928 fijaría en 10 días improrrogables.

Si se trataba de dar mayor certidumbre al procedimiento de designación, hay que subrayar que la atención en el órgano de designación no fue consecuente con la puesta en el de nominación. De esta forma, cuando llega una terna al Senado debe decidir lo conducente dentro de un plazo perentorio de 30 días, ya que de no hacerlo, el original poder de nominación presidencial se convierte en un posterior acto de designación, pues el propio presidente puede determinar quién, dentro de la terna, ha de acceder a la toga.

Ni qué decir tiene que el establecimiento de un plazo de designación sirve para dotar de mayor certidumbre al procedimiento, al garantizar la adecuada integración del pleno de la Corte, evitando, por consiguiente, que se produzcan vacíos que puedan generar alguna afectación al ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales del máximo tribunal.

No obstante, el plazo al que se refiere la Constitución vincula únicamente al órgano que designa, de ahí que si se observa detenidamente, se advertirá que no existe plazo para realizar la nominación. Esto quiere decir que desde el momento en que la terna presidencial llega al Senado, éste se encuentra obligado a designar a un ministro dentro de un ámbito temporal que no puede exceder los 30 días, pero antes de que dicha proposición se formule, no existe plazo alguno para que, una vez producida una vacante, el presidente concurra a la formulación de la terna respectiva.

Este aspecto es relevante porque pone al descubierto la plena discrecionalidad para determinar el tiempo de “formulación” de la terna y el tiempo de “presentación” de la misma, cuestión que se debe, primordialmente, a que no existe certeza respecto al momento preciso en que se genera y exterioriza la potestad de nominación presidencial.

En relación con lo primero, es debatible el momento en el que surge la potestad de formular una terna: ¿se actualiza al presentarse alguna de las hipótesis de agotamiento del mandato (fallecimiento, separación definitiva o término del encargo) o con algún margen de antelación?

Una opción indicaría que el ejercicio de la potestad de nominar inicia al momento de generarse la “vacante”, cuando existe un espacio vacío en el colegio de ministros; otra, que dicha atribución surge con anterioridad a que dicho espacio se produzca.

Naturalmente, la solución que protege de mejor manera la continuidad de los trabajos del pleno es aquella que permite que con anterioridad a que se genere la vacante (un mes o un mes y medio antes) se notifique al presidente de la República para que con oportunidad pueda confeccionar la terna y remitirla al Senado para que éste, a su vez, agote el trámite de la designación en un momento muy próximo a aquél en el que se ha producido el vacío.

Como segunda cuestión está la determinación del momento en que se debe realizar la presentación de la terna. La hipótesis adquiere relevancia cuando se admite que la

vacante se puede generar cuando el Senado se encuentra fuera del periodo ordinario de sesiones.

En este supuesto, ¿debe esperar el presidente a que se inaugure el próximo periodo ordinario para presentar la terna, o debe presentarla ante la Comisión Permanente? En concordancia con la respuesta dada al cuestionamiento anterior, se asume que es deber del presidente proceder a la confección de una terna en un tiempo razonable y suficiente para realizar las consultas necesarias, y presentarla ante la Comisión Permanente para, de ser necesario, convocar a sesión extraordinaria con el objetivo de desahogar el procedimiento respectivo.

El plazo de 30 días establecido en el artículo 96 contiene problemas interpretativos adicionales. No define, por ejemplo, cuándo empieza a correr, ni el tipo de días, hábiles o naturales, a los que hay que atenerse. La cuestión no es banal puesto que la vacante de ministro se puede generar en cualquier momento cierto (término del mandato) o incierto (muerte o enfermedad) y ello puede derivar en que la nominación presidencial se produzca cuando el Senado se encuentre en periodo de sesiones o fuera de él.

Ante la imposibilidad de que la Comisión Permanente realice la designación, ¿qué procede si la terna llega en periodo de receso? En este caso, ¿cómo se aplica el plazo constitucional para no vulnerar el contenido del artículo 96? ¿Es necesario convocar a sesión extraordinaria con este propósito?

Los acuerdos parlamentarios de octubre de 2004 y noviembre de 2009 contienen una importante definición al respecto. Señalan que para el cálculo del plazo improrrogable de 30 días dispuesto por el artículo 96 constitucional, se considerarán solamente los días hábiles, en los términos del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (punto décimo primero y octavo, respectivamente). La especificación es relevante porque expande alrededor de dos semanas más el ámbito temporal para realizar el nombramiento.

A pesar de que no se determina en qué momento comienza a correr el plazo, la interpretación que creemos más ajustada a la lógica del sistema de designación es aquella que señala su inicio a partir del momento en que el acto de nominación del presidente es formalmente presentado ante la Cámara de Senadores, porque es el instante en que se cierra la fase de elección de los candidatos y se abre la de designación y nominación.

Si ello se produce cuando el Senado se encuentra en receso y se advierte que también los 30 días transcurrirán dentro del periodo de receso, el presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente deberá convocar a sesión extraordinaria del Senado para realizar la designación y el nombramiento correspondiente. El plazo, en este contexto, corre con independencia de que el Senado se halle en periodo de sesiones o fuera del mismo.

No analizar y resolver el asunto en dicho plazo, actualiza la hipótesis establecida en la parte final del primer párrafo del artículo 96, dando como resultado que al original poder de nominación suceda un posterior acto de designación por parte del presidente.

La convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones resulta plenamente justificada, ya que no hacerlo significa eliminar el poder de decisión que se encuentra en

manos del Senado y transferirlo a las manos del presidente. Si esto se produce, el acuerdo político implícito en una designación de esta naturaleza se margina, activándose la atribución institucional del presidente para que, con entera libertad, pueda proceder a elegir, de conformidad con las expectativas y necesidades del momento, al ministro que habrá de cubrir la vacante. La capacidad de integración que se reconoce al ministro disminuye notablemente.

Paradójicamente no existe disposición que obligue al presidente al envío de la terna dentro de un lapso de tiempo determinado, una vez ocurrida una vacante. La finalidad perseguida, orientada a garantizar la oportuna integración de la SCJN y su funcionalidad misma, no se alcanza a cabalidad porque al titular del Ejecutivo Federal se le permite una amplia discrecionalidad.

En los hechos tiene completa libertad para decidir el momento en que confecciona y envía la terna al órgano legislativo; la tiene también para determinar si la envía cuando el Congreso se encuentre en periodo de receso, lo que constreñiría a convocar a un periodo extraordinario para poder perfeccionar el nombramiento dentro del plazo, o si, por el contrario, espera a que inicie el periodo de sesiones siguiente.

La designación que acaba de llevarse a cabo en 2011 confirma que el envío de la terna se realiza generalmente dentro de un proceso ordinario de sesiones, puesto que el presidente esperó a que transcurriera el tercer día de la apertura del segundo periodo para enviar la segunda terna de donde emanó el actual ministro Pardo Rebolledo.

El amplio margen de discrecionalidad presidencial para formular la terna se aprecia en distintos casos. La terna para sustituir al ministro Román Palacios se presentó 105 días posteriores a su fallecimiento y 27 días después del inicio del primer periodo ordinario; el ministro falleció el 15 de junio de 2004, cuando ya había finalizado el segundo periodo ordinario de sesiones, y la terna para sustituirlo se presentó al Senado el 28 de septiembre. En el caso del ministro Gudiño Pelayo, el presidente tardó 72 días en enviar la terna, haciéndolo cuando estaba por finalizar el primer periodo de sesiones; la terna fue rechazada y el presidente esperó otros 52 días para remitir la nueva terna.

Este último retraso presidencial evidenció las distintas afectaciones que pueden generarse en el funcionamiento de la SCJN; no sólo se perjudicó el desahogo normal de sus asuntos, sino que se auspició la generación de empates en el pleno y en las salas, impidiendo el desahogo normal de su labor jurisdiccional, forzando, además, la modificación de su agenda institucional, todo ello como consecuencia de la omisión de explicitar un plazo para la nominación que constitucionalmente está obligado a realizar el presidente.

El amplio margen de discrecionalidad presidencial para formular una terna y la cuestión del plazo puede ser mucho más preocupante cuando se produce el supuesto de presentación de una “nueva” o “segunda terna”, porque el lapso que transcurre entre la presentación y el rechazo de la primera terna y la segunda produce un espacio de tiempo que puede ser significativamente amplio, situación que no es saludable ni para la vida institucional de la Corte, ni para la vida política de la República.

Sólo por aportar un dato hay que recordar que el mandato del ministro Juventino V. Castro terminó el último día de noviembre de 2003 y que el presidente envió la

primera terna para su sustitución el 19 de noviembre de ese año, pero ante el rechazo de la terna inicial, la vacante fue ocupada hasta el 19 de febrero de 2004, es decir, 92 días después de la primera nominación.

La situación señalada no debe pasar inadvertida por los efectos adversos que podría generar para el funcionamiento del alto tribunal. No establecer las cautelas necesarias podría desembocar en la imposibilidad de una adecuada integración del pleno jurisdiccional.

Las eventuales soluciones a lo anterior pueden ser dos. O bien incorporar un plazo vinculante para el Ejecutivo federal, a fin de obligarle a realizar la nominación de los candidatos dentro de un ámbito temporal delimitado, o establecer la figura de la *prorrogatio* del mandato de los ministros para que una vez concluido el periodo de 15 años para el que fueron electos, permanezcan en el cargo hasta la toma de posesión del ministro que habrá de ocupar su lugar.

Esta figura es típica de los órganos constitucionales y está pensada para salvaguardar la continuidad de su vida institucional con el objeto de evitar problemas tan graves como una eventual parálisis de sus funciones ante la falta de una adecuada integración de su órgano de dirección.

Así como la introducción de esta figura tendría sus ventajas, traería igualmente aparejadas ciertas desventajas que hay que tener en cuenta; allí donde se encuentra presente suele incorporar un incentivo negativo que en ocasiones propicia que el acuerdo político no pueda fluir dentro del ámbito temporal prefijado, demorándolo indefinidamente.

La garantía de la regularidad procedimental

El ejercicio de “deconstrucción” del contenido del artículo 96 constitucional evidencia las diferentes piezas implicadas en el sistema de nombramiento de los ministros. En ese contenido se advierte, recordemos, el órgano con facultades para nominar y aquél con capacidad para elegir; la modalidad de presentación de las candidaturas; los elementos mínimos de un procedimiento que debe agotarse en un ámbito temporal delimitado, cuya dinámica incorpora una etapa de comparecencias y determina un tipo de votación particular para la designación de los ministros. Adicionalmente, señala el supuesto en el que el presidente puede designar directamente a uno de los candidatos propuestos, o la hipótesis en donde deberá formular una nueva terna.

Si a lo anterior añadimos el contenido del artículo 95, que establece los requisitos de elegibilidad, advertimos la arquitectura de un sistema de nombramiento con etapas y actos a satisfacer bien delimitados. De esto deriva una pregunta elemental: ¿cómo se garantiza la regularidad del procedimiento para nombrar a los ministros? Lo normal y lo adecuado es que sus prescripciones, por suficientes o insuficientes que resulten, se respeten sin excepciones; pero ¿qué procede en caso de que exista alguna irregularidad? Por ejemplo, ¿qué sucede si se nombra a un ministro sin que hayan comparecido los miembros de la terna, o sin que haya obtenido la votación calificada que exige el

artículo 96?, ¿Existe algún remedio frente a ello?, o en el extremo del argumento ¿hay que darle cabida a la hipótesis de que los garantes constitucionales pueden haber surgido de un procedimiento inconstitucional?

Nos encontramos ante supuestos extremos que pueden producirse. Las pocas normas que regulan el procedimiento permiten sostener con total certidumbre que no existe posibilidad alguna de controlar sucesivamente la regularidad constitucional del procedimiento.

No obstante, lejos de considerar este hecho como una omisión, hay que señalar que estamos ante una de las peculiaridades de la jurisdicción constitucional, cuya función última de garantía no permite que un órgano diferente pueda analizar la constitucionalidad del procedimiento, porque eso significaría ubicarlo, en los hechos, por encima de la propia Corte, fragmentando con ello su *status* constitucional.

En tanto procedimiento definido a nivel constitucional deberían preverse ciertos medios de defensa que garanticen su regularidad; lo contrario llevaría a sostener que no existe forma alguna de reparar las violaciones cometidas en el contexto de su dinámica procedimental. No obstante, el sistema constitucional mexicano no ofrece previsiones frente a la eventualidad de que se produzcan vicios formales en las fases que perfeccionan la designación. El procedimiento, como tal, está exento de control jurisdiccional alguno.

Sistemas constitucionales distintos al nuestro y caracterizados por la existencia de un Tribunal Constitucional *autónomo* (por ejemplo Italia y España) permiten que sea el propio órgano de tutela constitucional el que preventivamente realice la verificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales de los nominados.

En estos países, el acto de nominación de los jueces constitucionales por los distintos órganos que tienen reconocida dicha atribución se encuentra sucedido por una etapa de verificación del “título de admisión” de los jueces. Lo significativo es que este ejercicio recae en el propio pleno de los tribunales constitucionales; así, constatado el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, se despeja el camino hacia la última fase del procedimiento, en la cual se produce el nombramiento y la investidura formal mediante la prestación del juramento.

A pesar de lo anterior, el procedimiento, en sí, permanece fuera del control, con independencia de que son distintos los órganos que tienen la facultad de nominar, que la Constitución determina el número de jueces que deben proponer, e incluso que los procedimientos de nominación pueden variar en función del órgano que nombra.

Si bien puede considerarse inadmisibles que un método de tanta relevancia quede sujeto a la plena discrecionalidad de los órganos participantes, que por su propia naturaleza son órganos políticos, es posible justificarlo señalando que es la fórmula que posibilita de mejor manera el mantenimiento del equilibrio entre los distintos órganos del Estado.

Con independencia de lo anterior, hay que señalar que el sistema que incorpora la participación del órgano de control constitucional confiere un mayor margen de certidumbre al proceso de designación, en virtud de que, a la original participación de los órganos políticos, se añade la intervención neutral y especializada del propio Tribunal Constitucional, lo cual garantiza que quienes se presentan a rendir el juramento cons-

titucional sean personas a las que en adelante no se podrá reprochar haber sido elegidos a pesar de no contar con el perfil exigido para ello.

En nuestro caso, la única fase que se encuentra sometida a un escrutinio de tipo político es la verificación del *título* por el cual se accede al cargo de ministro, ya que la revisión de los requisitos de elegibilidad constituye una carga que debe realizar tanto el presidente, mediante su consejero jurídico, como el Senado, a través de las comisiones correspondientes. Se aprecia, de esta manera, que la única certeza que puede tenerse en torno a la satisfacción de los extremos formales señalados por la Constitución se encuentra en la cautela con la que procedan ambos órganos.

Límites a la facultad de nominar

La designación de los ministros de la Corte está sometida a un riguroso sistema de escalonamiento que quedó fijado en el artículo cuarto transitorio del decreto de reformas a la Constitución de 1994. Ahí se dispuso que dos ministros del colegio terminaran su mandato el último día de noviembre de los años 2003, 2006, 2009 y 2012, y que los tres ministros restantes lo harían el último día de noviembre de 2015.

Las bondades del sistema de escalonamiento son evidentes. Basta decir que este mecanismo se incorpora con el objeto de asegurar tanto la continuidad como la renovación institucional de los órganos del Estado; por un lado, es un mecanismo para garantizar la estabilidad de la Corte y de su jurisprudencia, situación que un cambio en bloque no podría garantizar de inmediato; por el otro, permite la conformación paulatina y ordenada de nuevas mayorías al interior del pleno, los consecuentes cambios de criterio y la redefinición de los controles al interior de la propia Corte; además, y esto es bastante significativo, permite una sana convivencia entre la experiencia de los que se quedan y la frescura de los que llegan.

No obstante, el sistema inicial de escalonamiento tiene perfiles problemáticos que es necesario comentar. Si atendemos a las fechas, el último día del mes de noviembre de 2006 y de 2012 es, respectivamente, el día en que expira el mandato del presidente de la República y de la legislatura senatorial.

En este contexto, el cuestionamiento que al respecto debe realizarse es el siguiente: ¿hasta qué punto es válido que el presidente y el Senado realicen el nombramiento de un ministro, a unas horas de agotar su mandato constitucional? ¿Es oportuno dejar este tipo de herencia al Estado? O, incluso, llevando el argumento al extremo, ¿es posible derivar límites de carácter temporal a la potestad de nominar y designar?

La cuestión no es hipotética. Sucedió en 2006, se presentó en iguales términos en 2012 y en 2018 cuando expire el mandato del ministro Cossío. Será, incluso, una cuestión recurrente en los futuros nombramientos. Recordemos que en 2006 debieron ser nombrados dos nuevos ministros, pero el fallecimiento en 2004 del ministro Román Palacios apresuró el nombramiento del ministro Valls Hernández y, más de una década después, el fallecimiento de este último produjo el nombramiento del ministro Eduardo Medina Mora en 2015.

A pesar de que puede sostenerse que en el ocaso del mandato facultades de nombramiento como las que nos ocupan tienden a debilitarse, es importante destacar que en nuestra particular experiencia, los sujetos de la designación han procedido de forma inusual.

En la designación del ministro Franco González, quien sustituyó al ministro Juan Díaz Romero, el presidente Fox envió la terna 14 días previos a la renovación de los poderes, tiempo suficiente para que el Senado agotara el trámite; sin embargo, el Senado saliente procedió a realizar el ejercicio de dictaminación y el desahogo de las comparecencias, pero dejó que fuera el Senado entrante quien procediera a realizar la designación.

El trámite se concretó con la incertidumbre respecto a si la manera de proceder fue producto de un acuerdo político previo. Si así fue, conviene resaltar que se produjo entre dos presidentes pertenecientes al mismo partido político y que nada garantiza que así haya de ocurrir en el futuro.

Ahora que la tendencia a la alternancia comienza a cobrar carta de naturalización es necesario advertir los problemas que devendrían en un contexto en el que, en la antesala de la cesión del poder presidencial entre partidos de signo político opuesto, se concrete el nombramiento de un ministro con clara afinidad ideológica con el gobierno que deja el poder.

Esta experiencia exige una valoración detenida sobre un tema capital del Derecho constitucional. Sin embargo, es una cuestión que tiene tanta relevancia pública que hace necesario compaginar el razonamiento constitucional con el político.

La cuestión pasa por dilucidar si en la parte final del mandato de ciertos órganos del Estado se produce una especie de reducción o atenuación en el ejercicio de las facultades que tienen constitucionalmente asignadas o si, por el contrario, debe afirmarse que dichos órganos mantienen la plenitud de su ejercicio hasta el último minuto de su gestión.

A pesar de que existe plena certeza para determinar cuándo inicia y cuándo termina el mandato de los órganos que participan en el procedimiento de nombramiento de los jueces, carecemos de una respuesta precisa al planteamiento anterior. Por tanto, acaso lo más interesante sea advertir lo que eventualmente sucedería si se acoge uno u otro supuesto.

Considerar que en la fase terminal del mandato representativo existe plenitud en el ejercicio de las atribuciones conduce a no encontrar obstáculo alguno a la nominación y designación de los ministros por un presidente y un Senado que están a días de concluir su gestión.

El nuevo ministro, por la circunstancia apuntada, comenzaría a ejercer sus funciones dentro del mandato de los órganos que los nominaron, pero dado el prolongado periodo de su nombramiento, sus funciones se extenderían al mandato de quienes no participaron en el mismo, lo cual propiciaría que el sujeto controlador fuese nominado por órganos que, en realidad, no se van a someter a su control, puesto que la eficacia de éste se ampliaría a los nuevos órganos elegidos.

Sin señalar si esto es o no conveniente para el equilibrio de poderes, resulta necesario apuntar que el eventual vínculo de lealtad o agradecimiento del ministro entrante se diluiría muy rápidamente favoreciendo de manera importante su independencia.

Ahora bien, si se razona que en la fase terminal a la que nos hemos referido se produce una atenuación del ejercicio de las facultades constitucionales, habría que concluir que dicha situación se concretaría de dos maneras posibles: la primera, en la abstención de ejercer las prerrogativas de nominación y designación por parte de los órganos salientes y, en consecuencia, diferir el momento de la nominación y designación hacia el futuro con la finalidad de que dichas atribuciones sean ejercidas por los titulares de los órganos entrantes, para que, derivado de su nueva condición, puedan cumplir con sus atribuciones con total plenitud. La segunda, en el ejercicio de dichas prerrogativas de una manera conjunta entre los órganos que terminan su mandato y quienes lo inician, situación que implicaría un acuerdo entre el presidente electo y el constitucional en torno a la confección de la terna, o un compromiso entre los grupos parlamentarios salientes y entrantes en torno al sentido del nombramiento.

La solución expuesta, a pesar de mostrarse con mayor complejidad, elevaría notablemente la autoridad con la que el nuevo ministro accedería al cargo por el caudal de respaldo político que precedería a su nombramiento; pero, por otro lado, podría favorecer la disminución de la independencia del mismo, por el agradecimiento que en parte debe a los titulares de los órganos con los que tendrá que convivir institucionalmente, al menos por seis años.

Adicionalmente, debemos advertir que de las dos posibilidades, sólo la primera garantiza la oportuna continuidad institucional de la Corte, porque sin la demora que implica el cambio de estafetas de gobierno se estaría procediendo a llenar aquellos espacios que, en el supuesto más extremo, podrían impedir el adecuado desenvolvimiento de su actividad jurisdiccional.

La cuestión no debe pasar desapercibida, sobre todo en un entorno como el mexicano, donde el cambio del partido en el gobierno comienza a ser una realidad. En el contexto del diseño de escalonamiento actual, existen factores adicionales a tomar en consideración.

No cabe duda, por ejemplo, que si la elección presidencial la gana un candidato opositor, el presidente saliente tendría mayor interés en realizar la nominación, situación que se diluiría de mantenerse su partido en el gobierno. El primer supuesto, de darse, produciría sin duda fricciones importantes, porque los perfiles de los candidatos a ministros serían diametralmente opuestos si los nombra el presidente saliente o el entrante.

Incluso, debe ponderarse la eventualidad de un conflicto entre las ternas enviadas por el Ejecutivo, en el supuesto en que el presidente saliente envíe una terna al Senado, sea rechazada totalmente, y que ante la inminente expiración de mandato ya no le sea posible reproponerla.

En este panorama, el presidente que tendría la atribución de reenviar la terna sería el entrante, y esto produciría el escenario que de manera más fidedigna patentizaría el notable cambio de perfiles de las personas propuestas para el encargo.

Bibliografía

- ASTUDILLO, César, “Comentario al artículo 95”, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 20a. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.
- , “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Armin von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Mariela Morales Antoniazzi (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Max Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional/UNAM, 2010.
- AZUELA GÜTRÓN, Mariano, “El juez constitucional”, en Edgar Corzo Sosa (coord.), *I Congreso Internacional sobre justicia constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.
- BARAK, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, SCJN, 2008.
- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, *Originalismo e interpretación. Dworkin vs. Bork: una polémica constitucional*, Madrid, Civitas, 1989.
- CARBONELL, Miguel, “Prólogo”, en Rodolfo Vázquez (comp.), *Corte, jueces y política*, México, Fontamara-Nexos, 2007.
- CARPIZO, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (comps.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.
- , *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 2002.
- CORZO SOSA, Edgar, “Introducción”, en *Idem* (coord.), *I Congreso internacional sobre justicia constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Sobre jueces y política”, en Rodolfo Vázquez (comp.), *Corte, jueces y política*, México, Fontamara, 2007.
- , *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998.
- , *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996.
- COURTIS, Christian, “La legitimidad del Poder Judicial ante la ciudadanía”, en Rodolfo Vázquez (comp.), *Corte, jueces y política*, México, Fontamara-Nexos, 2007.
- D’ORAZIO, Giustino, *Aspetti dello status di giudice della Corte costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1966.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 22a. ed., 2001.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El federalismo en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Los tribunales constitucionales en la consolidación democrática”, *Tribunales constitucionales y democracia*, México, SCJN, 2008.
- GARCÍA CUEVAS, Elena, “Estatuto jurídico de los jueces del Tribunal Constitucional Federal Alemán”, *Revista de Derecho Político*, Año XV, Vols. III-IV, Números 116-117, julio-diciembre de 1989.
- GERHARDT, Michael J., *The federal appointments process*, Duke University Press, Durham y London, 2003.
- LANDA ARROYO, César, “La elección del juez constitucional”, *Revista latinoamericana de Derecho*, México, año I, núm. 2, julio-diciembre de 2004.

- , “La elección del juez constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 6, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- LOZANO MIRALLES, Jorge y Albino Saccomanno, *El tribunal constitucional. Composición y principios jurídico organizativos (el aspecto funcional)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- MAGALONI, Beatriz, Eric Magar y Arianna Sánchez, *Activists vs. Legalists: The Mexican Supreme Court and its ideological battles*, disponible en <http://www.juecesypoliticaenamericalatina.cide.edu/papers/magaloni.pdf>.
- MAYER-SIERRA, Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni, “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, núm. 23, julio-diciembre de 2010.
- MELGAR ADALID, Mario, “Comentario al artículo 97”, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 20a. ed., México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “La integración y estatuto jurídico de los magistrados de los tribunales constitucionales de Latinoamérica”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y César de Jesús Molina Suárez (coords.), *El juez constitucional en el siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/SCJN, 2009.
- PANIZZA, Saulle, “Lo status dei giudici costituzionali”, en A. Anzon, G. Azzariti y M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Turín, G. Giappichelli, 2004.
- RINELLA, Angelo y Tobia, Mario, “I giudici costituzionali nei sistema federali”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 8, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.
- ROMANO, Antonio Augusto, *La prorogatio negli organi costituzionali*, Milan, Giuffrè, 1967.
- RUGGERI, Antonio y Spadaro, Antonino, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Turín, G. Giappichelli, 2004.
- SANDULLI, Aldo M., “L’indipendenza della Corte”, en Maranini Giuseppe (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Florencia, Vallecchi editore, 1966.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *Principi e voti. La Corte Suprema costituzionale e la politica*, Italia, Einaudi, 2005.
- , *La giustizia costituzionale*, Bolonia, Il Mulino, 1998.

Legislación y acuerdos

- Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, en relación con el procedimiento para la elección de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003-2004.
- Acuerdo de la Mesa Directiva en relación con el procedimiento para la elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.
- Acuerdo parlamentario de 26 de noviembre de 2009.
- Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de diciembre de 1994.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

Artículo 96

Trayectoria constitucional

96 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Se establece el sistema para que el presidente de la República nombre a los ministros y magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para que sean sometidos los nombramientos a la aprobación del Senado. Trámite en los casos de no aprobación.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Modifica el mecanismo de nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia: el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las persona propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante.

Artículo 97

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

La Constitución de Cádiz de 1812 estableció en su artículo 252 que los magistrados y jueces no podían ser depuestos de sus destinos, fueren temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada. El artículo 279 determinó que los magistrados y jueces, al tomar posesión en sus plazas, jurarían guardar la Constitución, ser fieles al rey, observar las leyes y administrar imparcialmente la justicia.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 el capítulo XVI trata de los Juzgados inferiores, señalando que habría jueces nacionales de partido que durarían el tiempo de tres años. Debían ser nombrados por el Supremo Gobierno a propuesta de los intendentes de provincia, mientras se formaba el reglamento conveniente para que los eligieran los mismos pueblos.

Los jueces tendrían, en los ramos de justicia o policía, la autoridad ordinaria que las leyes del antiguo régimen concedían a los subdelegados. Las demarcaciones de cada partido tendrían los mismos límites, mientras no fuesen modificados con la aprobación del Congreso.

Los jueces de partido podrían nombrar, dando cuenta al Supremo Gobierno, a tenientes de justicia en los lugares donde se han reputado necesarios. La aprobación y confirmación de los nombramientos la daría el Supremo Gobierno.

En los pueblos, villas y ciudades continuarían respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no fuere adoptado otro sistema; a reserva de las modificaciones que en su momento hiciere el Congreso.

97

Sumario Artículo 97

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	49
Texto constitucional vigente.	55
Comentario	
Mario Melgar Adalid	
Marco teórico conceptual.	56
Reconstrucción histórica.	58
Análisis exegético.	67
El primer párrafo, nombramiento, adscripción y ratificación de jueces y magistrados federales.	67
Los párrafos cuarto y quinto, una facultad administrativa y la designación del presidente de la Suprema Corte.	69
El último párrafo, la protesta al cargo de ministros, magistrados de circuito y jueces de distrito	70
La última reforma	71
Desarrollo legislativo	72
Desarrollo jurisprudencial.	75
Bibliografía	102
Trayectoria constitucional	104

Correspondería al Supremo Gobierno el nombramiento de jueces eclesiásticos, que, en las demarcaciones que respectivamente les señale con aprobación del Congreso, conocerían provisionalmente en primera instancia de las causas temporales, así criminales como civiles, de los eclesiásticos; en tanto se ocupaban por las fuerzas insurgentes las capitales de cada obispado, y resolvía otra cosa el Supremo Congreso.

Se mantiene la figura de los intendentes para inspección al ramo de Hacienda, y sólo podrían administrar justicia en el caso de estar desembarazadas del enemigo las capitales de sus provincias, sujetándose a los términos de la Ordenanza de Intendentes que regía en la materia.

En cuanto al juramento, el artículo 187 establece que nombrados que sean los cinco individuos que integran el Supremo Tribunal de Justicia, siempre que se hallen presentes tres de ellos, otorgarían acto continuo su juramento en los términos que previene el artículo 155. Dicho artículo establecía que el juramento se otorgaría en manos del presidente, quien lo recibirá a nombre del Congreso bajo la siguiente fórmula:

¿Juráis defender a costa de vuestra sangre la religión católica, apostólica, romana? –R. Sí juro.– ¿Juráis sostener constantemente la causa de nuestra independencia contra nuestros injustos agresores? –R. Sí juro.– ¿Juráis observar, y hacer cumplir el decreto constitucional en todas y cada una de sus partes? –R. Sí juro.– ¿Juráis desempeñar con celo y fidelidad el empleo que os ha conferido la nación, trabajando incesantemente por el bien y prosperidad de la nación misma? –R. Sí juro.– Si así lo hicieris, Dios os lo premie, y si no os lo demande.

Durante el Primer Imperio, el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 establecía en el artículo 63 que los jueces o magistrados no podían ser suspendidos de sus destinos, ya fueren temporales o perpetuos, sino por acusación legítimamente probada, ni separados de ellos, sino por sentencia que cause ejecutoria. Asimismo, el artículo 70 determinaba que todos los jueces y magistrados propietarios o suplentes jurarán al ingreso en su destino ser fieles al emperador, observar las leyes y administrar recta y pronta justicia.

Con la República Federal, en la Constitución Federal de 1824 el artículo 136 contenía el juramento que los individuos de la Corte Suprema de Justicia al entrar a ejercer su cargo debían prestar ante el presidente de la República: *¿Juráis a Dios nuestro señor haberos fiel y legalmente en el desempeño de las obligaciones que os confía la Nación? Si así lo hicieris Dios os lo premie, y si no os lo demande.* Los requisitos para ser juez de circuito consistían en:

1. Ser ciudadano de la federación, y
2. Tener treinta años cumplidos de edad.

En lo que respecta a los juzgados de distrito, el artículo 143 establecía que los Estados Unidos Mexicanos se dividirían en cierto número de distritos, y en cada uno

de éstos habría un juzgado, servido por un juez letrado,¹ en que se conocería, sin apelación de todas las causas civiles en que esté interesada la Federación, y cuyo valor no excediere de quinientos pesos; y en primera instancia, de todos los casos en que deban conocer en segunda los tribunales de circuito. Para ser Juez de distrito se requería:

- a) Ser ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos, y
- b) Tener veinticinco años cumplidos de edad.

El 20 de mayo de 1826 se emitió el Decreto de los tribunales de circuito y jueces de Distrito en el que al tratar de los tribunales de Circuito se establecieron un total de ocho circuitos, se fijó el sueldo de los jueces y la forma de su designación. En materia de Juzgados de Distrito, el artículo 14 del Decreto estableció que se tendrían por distritos los 19 que corresponden a los estados que conforman a la Federación, debiendo situarse los juzgados en las capitales de los estados. Se fijó el sueldo de los jueces y la forma de su designación.

Adoptado el centralismo, en el artículo 12 de las Bases Constitucionales de 1835 se estableció que el Poder Judicial se ejercería en los departamentos hasta la última instancia, por tribunales y jueces residentes en ellos, nombrados o confirmados por la alta Corte de Justicia de la Nación, con intervención del Supremo Poder Ejecutivo, de las juntas departamentales y de los tribunales superiores, en los términos y con las responsabilidades que especificará la ley constitucional.

Durante el primer centralismo, la Quinta Ley Constitucional, dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, estableció que el individuo electo para la Suprema Corte de Justicia debía prestar el juramento ante la Cámara de Diputados, por su receso ante la de Senadores, y por el de ambas ante la diputación permanente, bajo la siguiente fórmula:

¿Juráis a Dios, nuestro Señor, guardar y hacer guardar las leyes constitucionales, administrar justicia bien y cumplidamente, y desempeñar con exactitud todas las funciones de vuestro cargo? Si así lo hicieréis, Dios os lo premie; y si no, os lo demande.

En cuanto a los tribunales superiores de los departamentos, el artículo 18 señala que en cada capital de Departamento se establecería un tribunal superior, que serán iguales en facultades, e independientes unos de otros en el ejercicio de sus funciones. Los requisitos para ser electo ministro de dichos tribunales son:

- I. Ser mexicano por nacimiento o hallarse en alguno de los casos que expresa el artículo 4º, párrafo 2 de la Quinta Ley Constitucional.
- II. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.
- III. Tener la edad de treinta años cumplidos.
- IV. No haber sido condenado en proceso legal por algún crimen.
- V. Ser letrado en ejercicio práctico de esta profesión por seis años a lo menos.

¹Nombrado por el presidente a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia.

VI. Hacer al tomar posesión de sus destinos, el juramento correspondiente ante el Gobernador y Junta departamental.

Tal como se establecía en la Constitución de 1824, si un diputado, senador o consejero resultaba electo ministro o fiscal de la Corte Suprema de Justicia, debía preferir la elección que se haga para estos destinos.

Los tribunales superiores de los departamentos formarán lista de todos los pretendientes a dichas plazas, y de los demás que a su juicio fueren aptos para obtenerlas: las pasarán enseguida al gobernador respectivo, quien en unión de la Junta departamental, podrá excluir a los que estime que no merezcan la confianza pública del Departamento, y hecha esta operación las devolverán a los mismos tribunales. Estos formarán de nuevo una lista comprensiva de los que quedaron libres después de la exclusión, calificando gradual y circunstanciadamente la aptitud y el mérito de cada uno: remitida esta lista al Supremo Gobierno, podrá éste, con su Consejo, excluir a los que crea que no merecen el concepto y la confianza de la Nación; y pasada por último a la Corte Suprema de Justicia, procederá al nombramiento entre los que resulten expeditos.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 dentro de las facultades de la Corte Suprema de Justicia estaba la de nombrar todos los dependientes y subalternos de la misma Corte, a los que expedirá sus despachos el presidente de la República, así como a los magistrados de los tribunales superiores y los jueces letrados.

En lo que respecta a los departamentos, el artículo 146 establece que habría en cada uno de ellos tribunales superiores de justicia y jueces inferiores. Todos los negocios que comiencen en los juzgados inferiores de un Departamento terminarían dentro de su territorio en todas las instancias.

En el artículo 19 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se determinó que la ley establecería y organizaría también los juzgados de primera y segunda instancia que hayan de conocer de los negocios reservados al Poder Judicial de la Federación.

En el artículo 79 del Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856 se determinó que el Supremo Gobierno, para solo el efecto de la responsabilidad, podía pedir copias de los procesos terminados y mandar que se visiten los tribunales. La visita puede ser decretada para los tribunales de circuito y distrito, por el gobierno o por la Suprema Corte de Justicia; para ésta, por el gobierno, y para los tribunales de los estados, por el Gobierno General y los gobernadores, conforme al artículo 117, parte 23.

El 23 de noviembre de 1855, siendo presidente Juan N. Álvarez y dentro de las Leyes de Reforma se expidió la Ley de administración de justicia y orgánica de los tribunales de la federación. Con ella se varía el número de ministros de la Corte Suprema de Justicia, quedando integrada por nueve ministros y dos fiscales, siendo requisito para ocupar cualquiera de dichos cargos el ser abogado, mayor de 30 años, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano y no haber sido condenado en proceso legal a ninguna pena infamante. La Ley se ocupa de las salas de la Corte, su competencia, de la Corte Marcial, del Tribunal Superior del Distrito y de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, así como de los juzgados de primera instancia.

El 8 de julio de 1856 se expidió la Ley sobre responsabilidad oficial de los jueces menores cuyo artículo 1º disponía que los jueces menores de la Ciudad de México, y los que desempeñen sus funciones en los respectivos puntos del distrito, serían juzgados en sus faltas y delitos oficiales, por los jueces respectivos de primera instancia del ramo criminal.

En la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios del 27 de noviembre de 1856 se dispuso en el artículo 47 que ningún juez o magistrado podría ser suspendido o removido sin previa causa justificada en el juicio respectivo.

Con la Constitución Federal de 1857, los individuos de la Suprema Corte de Justicia al entrar a ejercer su encargo, debían prestar juramento ante el Congreso, y en sus recesos ante la Diputación Permanente, en la forma siguiente:

¿Juráis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado de la Suprema Corte de Justicia, que os ha conferido el pueblo, conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?

Conforme al artículo 96 la ley establecería y organizaría los tribunales de circuito y de distrito. En noviembre de 1857 fue nombrado presidente de la Suprema Corte de Justicia don Benito Juárez, quien como presidente interino de la República y ante el motín de Tacubaya que disolvió a la Suprema Corte de Justicia, emitió el Decreto del gobierno de 22 de noviembre de 1859 para que los tribunales superiores de los Estados conozcan en última instancia, mientras se instala la Suprema Corte, de los negocios federales, quienes debían actuar conforme a las leyes, reglas y principios aplicables al máximo tribunal federal.

En enero de 1862, don Benito Juárez decretó la supresión de los juzgados de distrito y de los tribunales de circuito establecidos fuera de la capital, cesando además al Tribunal Superior del Distrito, desempeñando sus funciones la Suprema Corte de Justicia conforme a su reglamento. Las funciones de los juzgados de distrito se desempeñarían por los jueces de hacienda de los estados y las de los tribunales de circuito por los tribunales superiores de los estados. En julio de ese año emitió el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que integraba el pleno de la Suprema Corte de Justicia con 11 ministros propietarios, cuatro supernumerarios, el fiscal y el procurador general.

El Reglamento detalla qué asuntos corresponden al Tribunal Pleno y qué asuntos a las salas, así como de las atribuciones del presidente de la Suprema Corte, del ministro semanero, del ministro fiscal y del procurador general, de los secretarios, dependientes, escribano, porteros y procuradores.

El 22 de mayo del año de 1900 se reformaron los artículos 91 y 96 de la Constitución para aumentar el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia a 15, disponiendo que la ley establecería y organizaría a los tribunales de circuito, a los juzgados de distrito y al Ministerio Público de la Federación.

El 4 de julio de 1914 se reformó el artículo 94 de la Constitución de manera que los ministros de la Corte Suprema de Justicia al entrar a ejercer su encargo, prestarían

ante el Senado, y en sus recesos, ante la Comisión Permanente, la protesta de estilo, formulada en estos términos:

¿Protestáis sin reserva alguna guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus adiciones y reformas, las Leyes de Reforma, las demás que de aquella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Corte Suprema de Justicia que se os ha conferido conforme a la Constitución, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 97 establecía:

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de éste, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley. La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los Jueces de Distrito, pasándolos de un Distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los Magistrados de Circuito. Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal. Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los Ministros de la Suprema Corte para que estos visiten periódicamente; vigilen la conducta de los Magistrados y Jueces que lo desempeñen y reciban las quejas que hubiere contra ellos; y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley. La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su Secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados. La Suprema Corte cada año designará a uno de sus miembros como presidente, pudiendo éste ser reelecto. Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Congreso de la Unión, y en sus recesos, ante la Comisión Permanente, en la siguiente forma: presidente:

¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido, y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes que de ella dimanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión? Ministro: “Sí protesto”. presidente: “Si no lo hicieréis así la Nación os lo demande.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte o ante la autoridad que determine la ley”.

Artículo 97

Texto constitucional vigente

Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

97

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.²

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”.

Ministro: “Sí protesto”.

Presidente: “Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande”.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.³

²Párrafo reformado, *DOF*: 10-06-2011.

³Párrafo reformado, *DOF*: 11-06-1999. Artículo reformado, *DOF*: 20-08-1928, 11-09-1940, 19-02-1951, 06-12-1977, 28-12-1982, 10-08-1987 y 31-12-1994. Reforma, *DOF*: 13-11-2007: Derogó del artículo el entonces párrafo tercero.

Artículo 97

Comentario por **Mario Melgar Adalid**

97

Marco teórico conceptual

El Estado de derecho constituye un elemento indisoluble de una sociedad democrática. El Estado de derecho requiere de la existencia de principios jurídicos y normas que regulen la vida social, a fin de solucionar, en forma pacífica y ordenada, los intereses opuestos o controvertidos y los conflictos de los integrantes de una comunidad. El Estado de derecho es una aspiración de los pueblos por la seguridad que garantiza para las distintas expresiones de la vida social.

No es solamente una cuestión teórica, académica, meramente conceptual, sino el eje de la seguridad y la confianza de los actores sociales, a fin de que las actividades sociales, económicas, familiares, culturales y de todo orden estén reguladas para que prevalezca la justicia, el orden y la certidumbre social.

El Estado de derecho es el requisito del orden jurídico y del respeto de los derechos humanos. Lo que en México es el Estado de derecho, para los juristas angloamericanos se traduce como *Rule of Law* y se entiende como la aspiración de que los órganos del Estado se rijan por el derecho y estén sometidos a disposiciones jurídicas. Contrasta la idea del Estado de derecho con la de los Estados absolutos, totalitarios o autoritarios que lamentablemente han ocupado espacios en las páginas más deleznable de la historia de la humanidad.

El Estado de derecho consiste en la organización jurídica del Estado mediante principios que limitan el poder de los gobernantes y el establecimiento de condiciones generales para alcanzar fines y valores trascendentes de una sociedad. Los principios se refieren a:

1. La división de poderes o interdependencia entre los tres poderes clásicos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes;
2. La supremacía constitucional, según la cual los poderes públicos están sujetos a la Constitución general y al marco normativo que la misma establezca;
3. La existencia de reglas que den certeza sobre legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, seguridad jurídica, y
4. La existencia de los derechos humanos fundamentales y de las libertades públicas.

La mejor garantía de una sociedad para llegar a la justicia es la existencia de órganos jurisdiccionales autónomos, con funcionarios seleccionados objetivamente, ca-

lificados técnicamente, morales, bien remunerados, con una carrera judicial o servicio judicial de carrera que facilite las promociones de los más aptos, que revise las conductas indebidas de los ineptos, negligentes o descuidados, a la vez ha de estimular el trabajo y la dedicación de quienes administran la justicia.

Un sistema de formación judicial que impulse la dedicación al estudio y la ampliación de su cultura, así como su desarrollo intelectual, delinearán lo que deben ser los juzgadores. Todo ello requiere de un sistema de carrera judicial basado en principios inalterables que garanticen la selección de los mejores, su educación continua y su permanente actualización técnica jurídica.

En 1994, México emprendió una reforma constitucional cuyo propósito central fue reestructurar al Poder Judicial de la Federación. Se trató de modificaciones significativas que alteraron la conformación y el funcionamiento del Poder Judicial y de las relaciones y equilibrios que se habían ido configurando a lo largo de decenios, desde la Constitución de 1917. Lo más relevante de la reforma judicial ha sido propuesta de un sistema que llevaría a la designación de jueces, mediante métodos objetivos y con base en principios constitucionales que privilegien la excelencia, imparcialidad, profesionalismo, objetividad e independencia.

Un Estado de derecho no puede existir sin buenos jueces. Si bien son relevantes los adecuados sistemas de organización judicial, nada podría lograrse sin jueces probos, expertos, imparciales, justos, informados, capaces, que hayan transitado por un sistema de formación profesional y de educación continua que asegure su actualización permanente, su contacto con la realidad en la que desarrollan su relevante tarea y con la independencia indispensable para ejercer la función que la sociedad les ha encomendado y que la ley regula.

Hace casi un siglo, Emilio Rabasa consideró que el Poder Judicial no era un verdadero poder, porque nunca la administración de justicia es dependiente de la voluntad de la nación, y porque en sus resoluciones —decía el autor de *La Constitución y la dictadura*— no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos y el derecho individual es superior al interés común, pues los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo.

No obstante, lo que no admite controversia es que un Estado de derecho sólo puede sostenerse con un Poder Judicial independiente. En ello la función jurisdiccional muestra el carácter social, histórico y político del Derecho. El orden jurídico no es algo estático e inmovilizante que esté concluido; tampoco se trata de un organismo que se desarrolla de manera natural e inopinada, sino que se hace día a día y vive conforme al ambiente social que lo rodea.

Esto es lo que conocemos como el fenómeno jurídico la conformación de un marco normativo sustentado en la dinámica social y la dinámica de la sociedad ajustada a las normas que regulan su expansión y cambio constante. El compromiso de los juristas es descubrir los condicionamientos sociales y revestirlos de juridicidad para dar orden, certeza y seguridad social a una comunidad. En este contexto, la administración de justicia es parte medular de la organización política, pues el Derecho es lo que da el carácter social a la vida en común.

La Constitución federal mexicana establece en su artículo 97 que los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal con base en criterios objetivos y de acuerdo con requisitos y procedimientos que marque la ley. Estos criterios son los que norman la carrera judicial que significó un paso adelante en la profesionalización judicial del país y que modificó las viejas prácticas en la selección de los jueces que impedían una auténtica independencia judicial.

La Constitución consigna, en el mismo artículo 97, que la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recaerá en la persona que los integrantes del Alto Tribunal elijan cada cuatro años, lo que constituyó una innovación en el Derecho comparado, que ha rendido buenos frutos a la judicatura mexicana.

La gestión temporal del presidente de la Suprema Corte, acotada a cuatro años, impide el anquilosamiento de prácticas y usos, propicia la renovación, las nuevas costumbres administrativas y la apertura tan preciada en los sistemas democráticos, al tiempo que da permanencia y estabilidad a las políticas que cada presidente de la Suprema Corte ha de imprimir a su gestión, como el primero entre pares y representante de la organización judicial federal del país.

En este sentido, la reforma de 1994 constituyó un acierto al conferir a los ministros de la Suprema Corte la facultad de designar a uno de sus pares para que presida y represente al elevado órgano jurisdiccional por el término de cuatro años.

La justicia es el valor supremo que debe procurar una organización política y que encomienda a los poderes judiciales, tanto al Poder Judicial de la Federación que prevé la Constitución de ese orden (capítulo IV de su Título Tercero) como a los poderes judiciales estatales, como se consigna en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la ley fundamental, y en las respectivas constituciones de las entidades federativas. El artículo 97 constitucional forma parte del contenido constitucional relacionado con el tema de la justicia.

Reconstrucción histórica

En la primera mitad del siglo XIX, la Suprema Corte de Justicia se constituyó con 11 ministros en tres salas aparte del fiscal. En la Constitución liberal de 1857 se agregaron cuatro ministros supernumerarios. Las reformas del 22 de mayo de 1900 la reorganizaron con 15 ministros numerarios, los cuales se integrarían en el pleno o en salas, y se suprimieron los supernumerarios debido a la creación del juicio de amparo que era resuelto por el alto tribunal.

El texto original de la Constitución de Querétaro establecía que el nombramiento de jueces y magistrados correspondería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estaría integrada por 11 ministros. Los requisitos para desempeñar el cargo los fijaría la ley, duraban cuatro años y no podrían ser removidos, sin previo juicio de responsabilidad o incapacidad para desempeñarlo conforme a la ley.

El artículo original facultó a la Suprema Corte para cambiar de lugar de adscripción a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito, conforme a las necesidades del

servicio público. La Suprema Corte podría nombrar a los magistrados de circuito o jueces de distrito supernumerarios que auxiliaran las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de los asuntos, a fin de lograr una justicia pronta y expedita.

Asimismo, la Corte tenía la facultad de nombrar alguno de sus miembros, algún juez o magistrado, o bien, comisionados especiales, para averiguar la conducta de jueces o magistrados federales, que constituyera la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito federal. Lo anterior lo podía hacer la Corte cuando así lo juzgara conveniente, o bien, a solicitud del Ejecutivo federal, de alguna de las cámaras de la Unión, o del gobernador de algún estado en lo relativo al párrafo segundo del precepto.

La disposición constitucional original señalaba que los tribunales de circuito y los juzgados de distrito serían distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte para que éstos los visitaran periódicamente, vigilaran la conducta de los funcionarios judiciales y recibieran las quejas que hubiere en contra de ellos. La Suprema Corte nombrará y removerá a su secretario y demás empleados fijados por la plantilla que precise la ley.

El artículo 97 estableció que la Suprema Corte designaría cada año a uno de sus integrantes como su presidente, pudiendo ser reelecto. Los ministros deberían protestar en términos de este artículo ante el Congreso de la Unión y en sus recesos ante la Comisión Permanente en los términos previstos por el propio texto constitucional. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito protestarían ante la Suprema Corte o ante la autoridad que determinara la Ley.

El artículo original facultó a la Suprema Corte por sí misma o designando algún juez de distrito o magistrado de circuito, o comisionados especiales, únicamente para averiguar algún hecho o hechos que constituyeran una violación de alguna garantía individual o la violación del voto público u otro delito castigado por la ley federal. Esto lo podría hacer la Suprema Corte cuando lo estimara conveniente, o bien, cuando lo hubiere solicitado el Ejecutivo federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún estado.

Antes de la vigencia de la Constitución de 1917, en que la Suprema Corte no disponía de esta facultad, durante el largo régimen del presidente Porfirio Díaz, la Suprema Corte inició una averiguación en torno a ejecuciones, que sin formación de causa, llevó a cabo el general Luis Mier y Terán en el puerto de Veracruz. Se trata del tristemente célebre episodio motivado por la orden girada por el presidente al gobernador de Veracruz: “¡Mátalos en caliente!”.

Después de las ejecuciones, la indignación general llevó al fiscal de la Suprema Corte, José Eligio Muñoz, a dirigir escrito al pleno de la Corte. Los lamentables hechos resultaban atentatorios de las libertades públicas y en contra de las garantías individuales, y en consecuencia la Corte debía ordenar al juez de distrito en Veracruz que realizara una investigación de los hechos y la remitiera a la Suprema Corte.

El pleno de la Suprema Corte designó a un juez de distrito para iniciar la averiguación. No obstante, puesto que el juez de distrito no contaba con las garantías necesarias para su cometido, la Suprema Corte se dirigió al Ejecutivo para que lo auxiliara en su tarea y puso los hechos en conocimiento del Gran Jurado Nacional que operaba

en el siglo XIX. El Gran Jurado se declaró incompetente, pero la opinión pública estuvo del lado de la Suprema Corte que entonces presidía Ignacio L. Vallarta.

Éste es el origen de la facultad contenida en el párrafo segundo del artículo 97. La historia explica que Venustiano Carranza, entonces un joven, aprendió de este hecho y en su proyecto de Constitución que se discutiría en Querétaro incluyó, como primer jefe del Ejército Constitucionalista, la facultad de la Suprema Corte únicamente para averiguar hechos que pudieran constituir violaciones graves a las garantías individuales.

La primera reforma al artículo 97 ocurrió en 1928 y tuvo un propósito aparentemente gramatical: modificó la redacción de dos párrafos, el tercero y el cuarto, para suprimir que la Suprema Corte conociera de los delitos castigados por la ley federal, y para cambiar de ubicación la disposición relativa al nombramiento que la Corte hace anualmente de su presidente. No obstante, el propósito no fue meramente gramatical, pues en relación con el artículo 111 constitucional —estrechamente vinculado al artículo 97—, se facultó al presidente de la República para solicitar al Senado la destitución de los miembros del Poder Judicial de la Federación, lo que resultaba atentatorio de la independencia judicial y del principio de división de poderes.

La segunda reforma es de 1940. Sirvió para reubicar algunos párrafos con un sentido gramatical y de orden lógico. Sin embargo, el párrafo que se incorporó relativo al voto público es de la mayor trascendencia. La atribución que tuvo la Corte la había ejercido con extrema cautela, y solamente en algunos casos se solicitó su intervención en asuntos electorales. No obstante, en 1946, se sucedieron actos que constituían violaciones al voto público y a las garantías individuales, así como delitos del orden federal que motivaron una solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Manuel Gómez Morin y Roberto Cossío y Cossío, miembros del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, pidieron a la Suprema Corte interviniera en el conflicto suscitado con motivo de las elecciones para renovar Ayuntamiento en la ciudad de León, Guanajuato. El señor Andrés Servín Ojeda se dirigió a la Suprema Corte en términos similares, señalando además su exigencia de que “se haga justicia en los hechos sangrientos relacionados con el mismo conflicto”.

El ministro Hilario Medina preparó un dictamen y con escritos adicionales de Toribio Esquivel Obregón, Luis Valdivia y Javier San Martín, el presidente de la Suprema Corte, Salvador Urbina, consideró que debería encomendarse a una Comisión en el seno del alto tribunal para ejercitar las funciones que consigna el artículo 97 de la Constitución y averiguar “si en los sucesos registrados en León ha habido violaciones a las garantías individuales, violaciones al voto público y violaciones a la Ley Federal”.

Se propuso que se designara a los ministros Roque Estrada y Carlos L. Ángeles como altos comisionados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar la averiguación de los hechos sucedidos en León, autorizar a la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte para que dictara los acuerdos necesarios para el cumplimiento de la comisión conferida y facultar a los ministros que integran la Comisión para que designaran al secretario o secretarios y demás empleados necesarios, así como que todos los telegramas recibidos se turnaran a la Comisión.

Este acuerdo fue aprobado por unanimidad de 21 votos con la salvedad de que el ministro Antonio Islas Bravo votó en contra del punto relativo al ejercicio de las funciones que le confiere la Constitución a la Suprema Corte en el artículo 97. En cuanto a la averiguación de los sucesos de León, los ministros Meléndez, Guerrero, Ramírez, Rebolledo y el presidente Urbina votaron “únicamente por lo que afecta a la intervención de los funcionarios federales”.

Los ministros seleccionados aclararon que no fueron comisionados para instruir un proceso que culminara con la delimitación de responsabilidades, sino únicamente “para obtener una información que proporcionar a la Suprema Corte para que resolviera lo que estimara conveniente”. Es claro que los ministros comisionados estaban al tanto de la limitación de sus facultades y, seguramente, del conflicto que se generaría por las expectativas de la sociedad respecto de la aplicación de la justicia a los responsables de la matanza.

Los ministros llegaron a la conclusión de que el conflicto fue de naturaleza local derivado de las elecciones. El resultado final fue la solicitud del presidente Manuel Ávila Camacho a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a fin de que en términos de la fracción V del artículo 76 de la Constitución Política procediera a formular la declaratoria de desaparición de poderes del estado de Guanajuato, lo que sucedería más adelante.

Este asunto sirvió para que la Suprema Corte recibiera unos meses más adelante nuevas solicitudes para investigar “fraude cometido en las elecciones del siete de julio para favorecer a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional”. Estas solicitudes las formularon el Partido Nacional Democrático, el Partido Democrático Mexicano, el Partido Nacional Constitucionalista, el Partido Acción Nacional y el Partido “Mexismo” y Fuerza Popular.

La Suprema Corte tuvo una sesión permanente para discutir sobre la improcedencia de la investigación con respecto al voto público en toda la República en las elecciones del 7 de julio de 1946. Participaron en esa sesión histórica los ministros Salvador Urbina, como presidente de la Suprema Corte, Franco Carreño, quien tuvo a su cargo los expedientes del asunto, Teófilo Olea y Leyva, Carlos L. Ángeles, Hilario Medina, Santos Guajardo, Agustín Mercado Alarcón, Luis G. Corona, Manuel Bartlett Bautista, Carlos I. Meléndez, Fernando de la Fuente, Roque Estrada, José M. Ortiz Tirado, Emilio Pardo Aspe, Benjamín Miganjos, Agustín Téllez, José Rebolledo, Eduardo Vasconcelos y Antonio Islas Bravo.

Las conclusiones a las que llegaron los ministros es que resultaba improcedente la investigación solicitada por el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Nacional Constitucionalista respecto de la violación del voto público en toda la República. De igual manera se concluyó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación carecía de facultades para realizar la investigación, por lo que se resolvió que no había lugar para hacer la investigación.

En 1951, se habían reincorporado al texto de la Constitución las disposiciones relativas al periodo de gestión y la hipótesis de remoción del puesto por mala conducta o responsabilidad. La siguiente reforma estableció, en 1977, la facultad de la Su-

prema Corte de Justicia para practicar averiguaciones sobre hechos que constituyeran 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 oportunamente a los órganos competentes.

Años más adelante, en 1982, al iniciarse la gestión del presidente Miguel de la Madrid, se estableció la figura de la destitución de magistrados de circuito y jueces de distrito mediante juicio político. Posteriormente, en 1987, se modificaron los primeros párrafos del artículo 97, para aumentar el plazo de la gestión inicial de magistrados de circuito y jueces de distrito de cuatro a seis años, garantizando la inamovilidad después del periodo inicial en caso de ser reelectos o promovidos a cargos superiores.

La otra faceta de esta reforma consideraba la facultad de la Suprema Corte de nombrar algunos de sus miembros a algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno a varios comisionados especiales.

La reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994, estableció un nuevo sistema de selección y designación de jueces de distrito y magistrados de circuito, en tanto confirió esta tarea al Consejo de la Judicatura Federal, órgano que la llamada reforma judicial creó constitucionalmente. La disposición constitucional establece, en efecto, que corresponderá al Consejo nombrar y adscribir jueces y magistrados con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

Un artículo transitorio señaló que en tanto no se expidieran las disposiciones legales reglamentarias y los acuerdos generales, seguirían aplicando las vigentes al entrar en vigor las reformas, en tanto no se opongan a las enmiendas. Se trataba de una alusión particular a la Ley Orgánica del Poder Judicial que estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que reglamentó las reformas constitucionales. La nueva Ley estableció la reglamentación necesaria para hacer efectivas las disposiciones contenidas en el artículo 97 y otros relativos de la Constitución General de la República.

La designación de los funcionarios judiciales con base en criterios objetivos y procedimientos establecidos por la ley dio paso a la implantación formal y material en México de la carrera judicial, que fue un paso importante en el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, en la consolidación de la autonomía de los órganos jurisdiccionales y en el aseguramiento de la independencia de los juzgadores.

En 1999, se produjo otra reforma menor como parte del paquete de modificaciones sustanciales de la estructura y organización del Poder Judicial de la Federación, que devolvieron a la Suprema Corte facultades que se habían conferido al Consejo de la Judicatura Federal en la llamada reforma judicial de 1994. Estas reformas se conocen como la contrarreforma judicial que subordinó al Consejo de la Judicatura Federal, un otrora órgano constitucional autónomo a un apéndice de la Suprema Corte de Justicia.

La reforma al artículo 97 fue meramente formal y, como se ha planteado en la doctrina (Miguel Carbonell), más bien debería ser objeto de regulación ordinaria. Es la regla de ante quién deben rendir protesta los magistrados de circuito y los jueces

de distrito. Conforme a la reforma de 1994, el último párrafo del artículo 97 establecía que:

“Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que determine la ley”.⁴

Otra reforma en 2007 suprimió el párrafo tercero relativo a la facultad de la Suprema Corte de Justicia de practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de alguno de los Poderes de la Unión, lo que había sido planteado como una exigencia tanto por los propios integrantes del Poder Judicial de la Federación como por la academia mexicana.

El párrafo tercero del precepto constitucional había conferido a la Suprema Corte la facultad de averiguar de oficio 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. El precepto señalaba que los resultados de las investigaciones se harían llegar oportunamente a los órganos competentes.

Con motivo del resultado de las elecciones presidenciales de 2006, integrantes de la Coalición Por el Bien de Todos, con fundamento en la fracción tercera del artículo 97 constitucional, solicitaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas promociones, investigar violaciones graves al voto público en las elecciones del 2 de julio de 2006.

El presidente de la Corte desechó por ser “notoriamente improcedentes” todas ellas a excepción de una. Ésta, firmada por casi 17 mil personas —entre escritores, diputados y políticos—, planteaba que el resultado electoral “amenazaba la paz social”; fue analizada por el Pleno de la Suprema Corte. En votación dividida, ocho votos contra dos, la mayoría ratificó y avaló las decisiones anteriores del presidente de la Corte, Mariano Azuela, al desecharla por notoriamente improcedente, sin entrar al fondo del asunto.

El argumento central fue que los ciudadanos que presentaron las solicitudes de investigación sobre violaciones graves al voto público no estaban legitimados para hacerlo. La Suprema Corte resolvió que el párrafo tercero claramente establece que la facultad de investigación se ejerce de oficio por los ministros o el Pleno de la Corte y no a petición de parte, trátese de autoridades o particulares.

El presidente de la Suprema Corte expresó públicamente la inoperancia del párrafo tercero del artículo 97. En declaraciones insólitas —si bien hechas a título personal— señaló que se trataba de un párrafo de la Constitución que “está redactado con los pies”.

Más adelante, el Congreso de la Unión expidió la Ley para la Reforma del Estado que estableció una Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión. En dicha Comisión participó una representación del Poder Judicial de la Federación, facultada para hacerlo exclusivamente en cuanto al tema de la reforma del Poder Judicial.

⁴Actualmente se sustituyó dicha redacción para quedar: “Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal”.

Dicha Comisión, una vez obtenido el acuerdo de sus miembros, presentó ante la Cámara de Senadores y Diputados, entre otras reformas de carácter electoral, la correspondiente a la derogación del tercer párrafo del artículo 97 constitucional. No obstante, la necesidad de suprimir el párrafo en cuestión había sido planteada insistentemente por la doctrina desde tiempo atrás, predominando los trabajos de Jorge Carpizo sobre el tema específico.

En el año 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación propuso a la Comisión antes aludida, entre otras cuestiones, la de regular o eliminar la facultad de investigación conferida a la Suprema Corte de Justicia. Tanto quienes consideraban que la facultad de investigación no es propia de la naturaleza de un órgano jurisdiccional, como quienes estimaban que tal facultad podía servir como válvula de escape en los conflictos sociales o políticos, consideraban también que la precariedad normativa debería ser subsanada mediante la reglamentación a través de una ley reglamentaria del artículo constitucional, o bien, mediante la supresión de la facultad.

Como se mencionó anteriormente, el Constituyente permanente determinó suprimir la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de investigar hechos que pudiesen constituir la violación del voto público contenida en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional.

El segundo párrafo del artículo 97 establecía la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

Asimismo, podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal. Esta facultad de investigación ha sido muy cuestionada por la doctrina y la política mexicanas.

Es evidente que la Suprema Corte juega un papel fundamental en la vida de México. Se ha convertido en el árbitro de la arena política, en la instancia que dirime las controversias entre los órganos del poder y la que fija rumbos y derroteros de la organización pública del país, lo que debió haber ocurrido hace muchos años. El presidencialismo exacerbado, el centralismo y el autoritarismo impidieron que jugara ese papel.

La Suprema Corte se acerca cada vez más a ser la instancia que resuelva los conflictos y controversias, dando certidumbre al acontecer nacional. No obstante, la facultad de investigación a que se refería el segundo párrafo del artículo 97 constituía un obstáculo para la consolidación de la Suprema Corte como un auténtico tribunal constitucional. La facultad de investigación dejó de ser un asunto de especulación doctrinal para formar parte del debate político nacional.

Un escándalo sobre una red de pederastas y la difusión masiva de grabaciones sobre conversaciones entre presuntos implicados, y algunas de ellas con un gobernador del estado de Puebla, propiciaron que la Suprema Corte, a solicitud de la Cámara de Diputados, se avocara al análisis de las presuntas violaciones graves de garantías individuales de una persona.

En el asunto se generaron expectativas infundadas por parte de la opinión pública que esperaba que la Corte resolviera en el sentido del juicio previo hecho por la opinión pública, confirmando lo que ya estaba juzgado popularmente. ¿Qué le correspondía entonces hacer a la Suprema Corte? ¿Confirmar la resolución popular, o revocarla y emitir otra en sentido diverso o no realizar la investigación, desechando la petición de la Cámara de Diputados?

Antes de eso, en el sonado y casi olvidado asunto de la matanza de campesinos guerrerenses en Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, estado de Guerrero, la percepción es que la Corte intervino tibia y tardíamente, sólo cuando el presidente Ernesto Zedillo lo solicitó. No olvidemos que la Corte puede, sin necesidad de que se le excite, iniciar una averiguación para determinar si hubo violación grave de garantías individuales.

En aquel asunto la Suprema Corte esperó la solicitud del presidente y sus resultados fueron, a pesar de determinar que hubo violación grave a las garantías individuales de los gobernados, irrelevantes. ¿Cómo no iba a haber violación grave de garantías individuales si asesinaron a mansalva a los campesinos?

La Corte entonces fue más lejos y determinó contundente que en dicha violación resultaron responsables, entre otros, el gobernador de Guerrero y otros funcionarios de su administración. A pesar de esta declaración, nunca se ejerció acción penal en contra del gobernador que a la postre renunció. El resultado de la investigación quedó en un expediente y la Corte sufrió, frente a la opinión nacional, un detrimento en su majestad y prestigio.

Es conveniente recordar que la Suprema Corte podía no ejercer la facultad de investigación. De hecho, las estadísticas indican que ésta es la constante, y la excepción ha sido cuando determina ejercerla. En 1971, en pleno apogeo del partido único, con motivo del infausto “Jueves de Corpus”, el Partido Acción Nacional solicitó a la Suprema Corte realizara una investigación, pues la Procuraduría General de la República, después de un año que el presidente Luis Echeverría había ordenado la investigación, no llegaba a ninguna conclusión. La solicitud fue infructuosa y quedó en el archivo ignominioso de esa etapa de la historia patria.

El juez constitucional debe ubicarse en situación de superioridad frente a los otros órganos del Estado, debe imponerse no únicamente a los tribunales ordinarios, sino a todos los organismos públicos. Las resoluciones de la Suprema Corte deben ser vinculantes, tanto en la parte dispositiva como en las razones o motivos que generan los fallos.

La Suprema Corte como intérprete supremo del derecho de la Constitución tiene la función de crear claridad y seguridad jurídicas; para ello, es necesario vincular la conducta de particulares y de autoridades, en el caso concreto que juzga, pero, acaso más importante, en la indicación que un fallo tiene para fijar el marco en que deben darse las conductas futuras. Si la Corte dice que hubo violación de garantías, es algo importante, pero lo es más que con ello se prevé que esas mismas conductas vuelvan a repetirse.

La facultad contenida en el segundo párrafo del artículo 97 —conocida como facultad de investigación— existió históricamente, tanto por la jurisprudencia como

por la doctrina y por los precedentes que ha analizado la Suprema Corte, una visión compartida de que la facultad de investigación no es una facultad jurisdiccional, sino que su carácter es indagatorio, cuya finalidad es llegar a determinar si existieron o no hechos violatorios de garantías individuales, y si éstos fueron o no graves.

Se trata de determinar los hechos, de aproximarse al aspecto fáctico de un problema. Se trata de una cuestión relacionada con el aspecto epistemológico de los hechos. Se trata, al ejercer esta facultad, de “descubrir la verdad” (José Ramón Cossío).

La Constitución no establecía con claridad los efectos de la investigación que practica la Suprema Corte, y, por ello, cuando había ejercido la facultad —después de dilatadas, prolongadas, difíciles y costosas investigaciones—, dejó una sensación de impunidad. Tan es así que la ausencia de reglas procedimentales y la falta de efectos de la investigación llevó a la Corte, en 2007, a autorregularse dictando un Acuerdo general que establece las reglas mínimas a que deberán sujetarse las investigaciones.

Hubo quienes pensaron que era necesario por ello la expedición de una ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 97 constitucional, que normara el procedimiento y estableciera los efectos de las investigaciones que conduzca la Suprema Corte en ejercicio de dicha facultad. La Suprema Corte, por su parte, ha señalado que se trata de un precepto de aplicación inmediata que no requiere de ley o reglamento para su desarrollo.

No obstante lo anterior, la propia Suprema Corte, ante la frecuencia con que ha sido utilizada esa facultad, decidió establecer las reglas mínimas a las que deberá sujetarse su ejercicio y, aún más, que esas reglas se emitan por escrito y se les dé publicidad.

Algunos tratadistas que se han ocupado exhaustivamente del tema en varios momentos han concluido que no es necesaria la reglamentación de la facultad de investigación a través de una ley, sino que la propia Suprema Corte en las tesis de jurisprudencia que emita habrá de ir perfilando los alcances y límites de tal atribución. Se trata de una facultad —como afirmó Jorge Carpizo— “extraordinaria y una defensa excepcional de preceptos constitucionales violados que deben ser reintegrados y resarcidos”.

No obstante, en el fondo la doctrina coincidió en la conveniencia de suprimir esta facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La decisión del Constituyente permanente de conferírsele a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un acierto constitucional que debe celebrarse.

En jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estableció que los informes rendidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no entran en conflicto con las actividades que la Suprema Corte pueda realizar con base en la facultad que le confiere el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. No era obstáculo al ejercicio de esta facultad de investigación el que la Comisión Nacional aludida haya intervenido en la investigación de los hechos, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería considerar si a la fecha en que ejerce dicha facultad aquéllos han sido o no totalmente esclarecidos.

La reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación* sobre derechos humanos facultó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos hu-

manos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas (artículo 102).

Esta facultad antes ejercida por la Suprema Corte pasó a formar parte del catálogo de atribuciones que la Constitución confiere a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Uno de los argumentos definitivos para esta determinación del Constituyente permanente fue el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ocasiones había ejercido esa facultad, sin embargo, los resultados de su investigación se presentaron en un informe, documento que carece de efectos vinculantes.

Análisis exegético

El propósito de este apartado es descubrir la intención real del Constituyente permanente al diseñar el texto vigente del artículo 97 constitucional. La exégesis supone el intento de ver un texto objetivamente al extraer su significado, para lo cual es necesario apreciar algunos elementos del contexto geográfico, político, social, educativo-cultural, económico y demás, que formaron parte histórica del precepto.

El primer párrafo, nombramiento, adscripción y ratificación de jueces y magistrados federales

El primer párrafo del artículo establece que los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Efectivamente, conforme a la llamada reforma judicial de 1994 que creó el Consejo de la Judicatura Federal, la facultad de nombrar y adscribir a los juzgadores federales, a excepción de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, corresponde al órgano entonces creado: Consejo de la Judicatura Federal.

Los criterios objetivos a los que se refiere el precepto constitucional son los que norman la carrera judicial, la que debe regirse, según lo establece la propia Constitución en otro numeral (artículo 100), por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Los requisitos y procedimientos tanto para el nombramiento como para la designación de jueces de distrito y magistrados de circuito se encuentran en las bases que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La creación de la carrera judicial miró por la modernización del sistema de justicia a partir de la educación continua y la formación judicial de los impartidores de justicia. Más relevante que la reforma de los sistemas de planeación, administración, control y evaluación es la educación y formación judicial de los jueces para una de las tareas más relevantes a cargo del Estado: hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia.

Los jueces mexicanos han recorrido un camino que va del empirismo informal hasta la carrera judicial, esta última como elemento catalizador de la función jurisdic-

cional. En la etapa empírica de este proceso, la propia responsabilidad personal e íntima de los juzgadores determinaba los elementos de la formación de cada juez. Naturalmente este “sistema” era asistémico por definición. El propio sentido de responsabilidad de cada juez determinaba el programa educativo y los elementos de la formación a seguir.

Con la implantación de la carrera —a partir de la reforma judicial que inicia en 1995, y su constitucionalización— México inició una etapa de profesionalización técnica en la formación de los juzgadores. Institucionalizada en los ámbitos federal y del Distrito Federal, e inducida con más o menos éxito en los sistemas judiciales de los estados de la República, la carrera judicial constituye un avance significativo en el fortalecimiento del sistema de impartición de justicia.

La carrera judicial pasó del sistema empírico o tutorial a un proyecto institucional ligado a la educación y formación objetiva de los juzgadores, y no exclusivamente al criterio subjetivo de los superiores jerárquicos, como acontecía hasta antes de su implantación constitucional.

La adscripción de los juzgadores federales es de relevancia institucional. La Constitución estableció que tanto el nombramiento como la adscripción se hiciera con base en criterios objetivos y de acuerdo con lo que determine la ley para evitar el subjetivismo en estas decisiones. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece los elementos para que el Consejo de la Judicatura determine la primera adscripción, o bien, el cambio de adscripción de jueces y magistrados federales.

En el primer supuesto se deben tomar en cuenta la calificación obtenida en el concurso de oposición, los cursos que se hayan realizado en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o la experiencia profesional; y, en su caso, el desempeño en el Poder Judicial de la Federación y el grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente (artículo 119).

El Consejo de la Judicatura Federal conforme a sus atribuciones determinó que no precederían cambios de adscripción de jueces de distrito o magistrados de circuito antes de dos años de la primera adscripción, lo anterior para evitar una rotación excesiva e inconveniente para las necesidades del servicio.

En cuanto a los cambios de adscripción de magistrados de circuito y jueces de distrito, se consideran los cursos de enseñanza y capacitación que se hayan realizado en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, el grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente; los resultados de las visitas de inspección, y la disciplina y desarrollo profesional (artículo 120).

En un Acuerdo General del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial, se establece el valor de cada elemento, mismo que consta en las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal en donde se acuerde un cambio de adscripción.

El artículo 97 establece que los jueces de distrito y los magistrados de circuito durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores —es el supuesto de los jueces de distrito que son designados magistrados de circuito—, solamente podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

El Constituyente permanente consideró que el término de seis años para el ejercicio de la función jurisdiccional de jueces y magistrados permite al órgano que ejerce la administración, disciplina, vigilancia y carrera judicial —como es el Consejo de la Judicatura Federal— determinar si se reúnen las condiciones para efectuar la ratificación de los funcionarios judiciales y conferirles la inamovilidad de aquellos que, al finalizar el plazo para el que fueron designados, sean ratificados o promovidos a cargos superiores.

Una vez ratificados solamente podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley. La reforma evitó el término *reelegir*, toda vez que no se trata propiamente de una elección, sino de una designación, a la que puede corresponder, si se cumplen los requisitos, la ratificación, o bien, el ascenso. La inamovilidad judicial de los jueces fue adoptada por el sistema mexicano en virtud de la garantía de estabilidad y reforzamiento de la independencia judicial.

Los párrafos cuarto y quinto, una facultad administrativa y la designación del presidente de la Suprema Corte

El párrafo cuarto del artículo 97 consigna una obviedad que no debería formar parte del texto constitucional. Establece que la Suprema Corte puede nombrar y remover a su secretario y demás funcionarios y empleados. Señala, asimismo, que los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

La facultad de nombrar y remover a su secretario corresponde al presidente de la Suprema Corte, quien tiene a su cargo la administración del alto tribunal. No obstante, el desarrollo organizacional de la Suprema Corte la llevó a integrar distintos órganos, entre los que no se encuentra propiamente el secretario al que se refiere la Constitución.

En los términos del Reglamento Interior de la Suprema Corte, existen órganos de apoyo a la función jurisdiccional, como es la Secretaría General de Acuerdos, y órganos de apoyo administrativo, como son los diversos comités, la Comisión de Transparencia, la Secretaría General de la Presidencia y la Oficialía Mayor.

Con la reforma de 1994 al artículo 97 constitucional se fortaleció la institución del ombudsman judicial, a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, por conducto de la Visitaduría Judicial. Este órgano surgió con la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 25 de mayo de 1995. De esta manera quedó instituido un mecanismo de control interno del Poder Judicial de la Federación, que también recaba las quejas formuladas por los litigantes acerca de las actuaciones de los jueces y magistrados federales, así como de los servidores públicos de la Judicatura no dependientes de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su función es relevante para la ratificación de jueces de distrito y magistrados de circuito, o bien, para el ascenso de los primeros.

La reforma de 1994 introdujo otra modalidad del concepto de carrera judicial, adicional al mecanismo necesario para acceder a los cargos y lograr ascensos, como es que los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial. La carrera judicial ha sido anhelo y reclamo del Poder Judicial de la Federación, del foro, de la academia y del pueblo de México.

La reforma contenida en el párrafo quinto es por demás relevante. Se refiere a que cada cuatro años el Pleno elegirá, de entre sus miembros, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior. Esta facultad conferida al Pleno de la Suprema Corte constituye una modificación importante a la manera como se elegía al presidente de la Corte antes de la reforma judicial.

La Constitución establecía entonces que la Suprema Corte elegiría a su presidente por un periodo de un año pudiendo ser reelecto. No obstante esta disposición, las prácticas del sistema autoritario llevaron a que el presidente de la Suprema Corte fuera designado por el presidente de la República y a que durara en ese encargo el tiempo que el Ejecutivo federal tuviera a bien determinar.

El artículo 97 modificó el término de la *gestión anual* que se estableció desde 1917, para aumentarlo a cuatro años, lo que da una mayor estabilidad y permanencia a los programas de trabajo, tanto de la Suprema Corte como del Consejo de la Judicatura Federal, toda vez que el presidente de la Corte ejerce también la presidencia del nuevo órgano del Poder Judicial de la Federación.

La nueva disposición se complementa con la prohibición de la reelección del presidente para el periodo inmediato posterior; tal y como existe la regla para los miembros del Congreso de la Unión.

El último párrafo, la protesta al cargo de ministros, magistrados de circuito y jueces de distrito

El artículo 97 establece que los ministros de la Suprema Corte, al entrar a ejercer el cargo, protestarán ante el Senado guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El propio artículo contiene la fórmula de la protesta que debe hacerse en estos términos:

Presidente: ¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?

Ministro: Sí, protesto.

Presidente: Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande.

El artículo contiene también la referencia de que los magistrados de circuito y los jueces de distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal. La Constitución establece en el artículo 129 que todos los funcionarios públicos, “sin excepción alguna, antes de tomar posesión de cargo”, prestarán la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

En el caso concreto del presidente de la República, se precisa un texto específico de la protesta, lo que no ocurre con otros funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo, mientras que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación rinden protesta ante el Senado bajo un texto que la propia Constitución precisa contenido en el artículo 97.

La protesta es un acto relevante, formal y protocolario que debe rendir todo funcionario público y ha adquirido un valor cívico importante. Tiene connotaciones metajurídicas, en tanto contiene una carga emocional como es el acto de “jurar”, de comprometerse pública y solemnemente a ajustar su actuación al orden jurídico. Es evidente que se trata de un acontecimiento histórico en tanto marca la pauta de una gestión pública.

El hecho de que los ministros rindan protesta ante el Senado tiene sentido, pues es esta Cámara del Congreso de la Unión la que tiene la facultad de designar de entre la terna que envía el presidente de la República para cubrir una vacante de la Suprema Corte a quien desempeñara el cargo. En cuanto a la referencia constitucional de que los magistrados de circuito y los jueces de distrito deben rendir protesta ante la Suprema Corte de Justicia y ante el Consejo de la Judicatura Federal, el Constituyente permanente aprovechó la reforma constitucional de 1999 para dar una señal y un mensaje políticos.

Los funcionarios judiciales designados magistrados de circuito y jueces de distrito, que integraban el Poder Judicial de la Federación, protestaban por disposición constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta la reforma judicial de 1994. A partir de esta reforma lo hacían ante el Consejo de la Judicatura Federal.

Por otra parte, desde la creación del Consejo de la Judicatura Federal, los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación rendían su protesta ante el Consejo de la Judicatura Federal al que se integraban. Los consejeros nombrados por el Senado protestaban ante ese cuerpo legislativo. Con motivo de la llamada contrarreforma judicial de 1999, los funcionarios judiciales protestan ahora ante la Suprema Corte de Justicia y ante el Consejo de la Judicatura Federal, independientemente de que el nombramiento lo otorgue el Consejo de la Judicatura Federal.

Esta reforma constitucional ha sido considerada un ejemplo que ilustra, entre otras cuestiones, la vocación de superficialidad que con tanta frecuencia afecta al poder reformador de la Constitución, que suele entretenerse en cuestiones verdaderamente menores que ni siquiera tendrían que estar previstas en un texto constitucional (Carbonell).

La última reforma

Después de numerosas solicitudes formuladas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que investigara algún hecho o hechos que pudieran constituir una violación

grave de las garantías individuales, se suprimió el párrafo segundo del artículo 97 constitucional, que facultaba a la Suprema Corte para investigar tal o tales hechos.

Se mantuvo la facultad de la Suprema Corte de solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal. La derogación ocurrió con motivo de una reforma magna en materia de derechos humanos (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011). El Constituyente permanente trasladó esta facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para averiguar algún hecho o hechos que constituyan grave violación de garantías individuales.

El órgano constitucional del Estado mexicano, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, habrá de ejercer esta facultad para la cual deberá tener acceso en forma plena a la información necesaria que le permita ejercer esta nueva atribución. El procedimiento de las investigaciones sobre violaciones graves de los derechos humanos tiene como propósito el esclarecimiento de la verdad, tal y como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas jurisprudencias.

La reforma fortalecerá a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y preservará el imperio necesario que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para desarrollar su elevada tarea.

Desarrollo legislativo

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula la mayoría de las disposiciones contenidas en el artículo 97 constitucional. La propia Constitución señala que los nombramientos de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito se harán por el Consejo de la Judicatura Federal con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

La ley a que se refiere el texto constitucional es precisamente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ésta establece la organización, funcionamiento, atribuciones e integración de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación. La ley regula la estructura del Consejo de la Judicatura Federal y señala que contará con comisiones permanentes o transitorias conforme lo determine el Pleno de dicho órgano, pero, en todo caso, deberán existir las comisiones permanentes de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y de adscripción.

La ley regula las facultades del Consejo a que se refiere el artículo 97, como es el nombramiento y la adscripción de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito, así como las condiciones para su ratificación o ascenso.

Adicionalmente, el Consejo de la Judicatura Federal está facultado por ley para emitir acuerdos generales que normen y regulen su actividad, y en este sentido realiza una función que resulta cuasi reglamentaria al delimitar las atribuciones que le confiere la Constitución y la propia Ley Orgánica. La ley confiere al Consejo de la Judicatura Federal la facultad de expedir reglamentos interiores en materia administrativa,

de carrera judicial, de escalafón, de régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación y todos aquellos acuerdos generales necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia puede solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Suprema Corte puede revisar y hasta revocar los acuerdos que el Consejo apruebe, conforme a la Constitución. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones que hacen del Consejo de la Judicatura un órgano subordinado a los designios de la Suprema Corte.

Acuerdos generales expedidos por la Suprema Corte y por el Consejo de la Judicatura Federal

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar acuerdos generales sobre aquellas materias de su competencia que fijen reglas de operación y funcionamiento que faciliten sus tareas. En este sentido, la Ley la faculta, entre otras cuestiones, determinar la competencia por materia de cada una de las salas y el sistema de distribución de los asuntos que éstas deban conocer, así como emitir para su resolución los asuntos de su competencia a las salas, igualmente que a los tribunales colegiados de circuito aquellos asuntos de su competencia en que hubiere establecido jurisprudencia.

De manera similar, la ley aludida faculta al Pleno del Consejo de la Judicatura para publicar en el *Diario Oficial de la Federación* los reglamentos, acuerdos o resoluciones, o bien, los que emitan las comisiones que pudieran resultar de interés general. Entre los acuerdos generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal destacan los publicados el 3 de octubre de 2006. Uno que reglamenta a la organización y funcionamiento del propio Consejo, y el que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios federales.

En cuanto a la facultad de investigación que consignaba el párrafo segundo del artículo 97, se había señalado por múltiples actores la ausencia de una reglamentación que normara el procedimiento y estableciera los efectos de las tareas de investigación que conduzcan la Suprema Corte en ejercicio de dicha atribución. El vacío legal llevó al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia a establecer por medio de un acuerdo general las reglas a las que deben sujetarse las comisiones de investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad contenida en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional.

Dicho acuerdo señala que la Suprema Corte se ajustará a lo que señalen los reglamentos de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal en cuanto a la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Quienes llevan a cabo las investigaciones deberán guardar la más estricta confidencialidad sobre el expediente. Las investigaciones se sujetaban a revisar exclusivamente

los hechos consumados determinados por el Pleno de la Suprema Corte en la sesión en que se acordara el ejercicio de la facultad de investigación.

La Comisión que se integre debería preparar un protocolo de investigación que tendría que aprobar el Pleno, mismo que podría ampliarse si las características de la investigación así lo exigen, además de rendir un informe mensual al mismo sobre las actividades de tal periodo.

El acuerdo general facultaba a la Comisión para solicitar de autoridades o servidores públicos todo tipo de documentos e informes, que pudieran guardar relación con la investigación, con independencia de que sea de naturaleza reservada o confidencial. De igual manera podrían solicitar la colaboración de las personas físicas o morales que resultaran necesarias para la investigación, a fin de que manifestaran los hechos o datos que les consten.

Una de las reglas establecía que las autoridades serían responsables de proporcionar todas las facilidades que se requirieran para el buen desempeño de las labores de investigación, y de permitir el acceso a los documentos o archivos respectivos. Asimismo, deberían remitir a la Comisión investigadora la información solicitada, debidamente foliada y, en su caso, certificada.

Al término de la investigación la Comisión debería rendir un informe preliminar al Pleno que contuviera, entre otros, los siguientes elementos: la descripción de los hechos presumiblemente constitutivos de violaciones graves de las garantías individuales, la relación de los elementos de convicción que permitan presumir, en su caso, la realización de hechos constitutivos de violaciones graves de las garantías individuales, así como el cargo y nombre de las personas relacionadas con ellos, y las conclusiones.

Según las reglas, el informe no podría calificar la legalidad de lo actuado en averiguaciones previas, juicios o procedimientos que efectúen otros órganos del Estado y que versen sobre los hechos consumados, materia de la investigación, sin perjuicio de que si —en el desarrollo de la misma— la Comisión investigadora advirtiera que en alguno de estos asuntos pudieran haberse cometido violaciones graves de garantías individuales, así lo asentaría en sus conclusiones, a fin de que el Pleno determine lo conducente.

De igual forma, no podrían adjudicarse responsabilidades, sino únicamente identificar a las personas que hubieren participado en los hechos calificados como graves violaciones a las garantías individuales.

Este acuerdo general quedó sin materia al reformarse el artículo 97 constitucional y suprimirse la facultad de investigación de la Suprema Corte. No obstante, es probable que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos abrevé, en su contenido para reglamentar al interior de ese órgano, la manera en que habrá de llevarse a cabo las investigaciones conforme a la nueva facultad que le confirió la Constitución.

Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Reglamento Interior fue expedido por el presidente de la Suprema Corte con base en el artículo 14, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Es un instrumento jurídico de observancia general para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo objeto es establecer la organización y el funcionamiento, así como el ejercicio de las atribuciones de los diferentes órganos que integran el alto Tribunal.

Éste está sustentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales aplicables. El proceso para la elaboración de dicho Reglamento consistió en diversas sesiones plenarias de carácter privado, llevadas a cabo en el año 2006, a fin de que el Pleno emitiera el citado Reglamento, el cual fue revisado y modificado en los términos que éste mismo estableció en un artículo transitorio.

En lo concerniente a la facultad del Pleno de designar a su presidente, el Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece las reglas para dicho procedimiento. El presidente de la Suprema Corte será electo de entre los miembros del Pleno en la primera sesión del primer periodo de sesiones del año que corresponda. Su encargo como presidente durará cuatro años, que concluirán el día último del mes de diciembre respectivo, sin que pueda ser reelecto para el periodo inmediato posterior, como lo establece el artículo 97 constitucional.

El procedimiento que se sigue para la designación del presidente de la Suprema Corte consiste en que durante los primeros cinco días del mes de diciembre, previos a la conclusión del encargo del presidente electo anteriormente, los ministros interesados en optar por sustituirlo presentarán a los demás ministros las líneas generales conforme las cuales desarrollarían dicha función.

La elección se hace en sesión pública y solemne, presidida por el ministro más antiguo, quien estará encargado de dirigir y vigilar que se cumpla con el procedimiento que establece el Reglamento Interior. La votación es por cédula. El ministro decano que presida la sesión designará a dos ministros como escrutadores para el conteo de las cédulas de votación. Una vez contados los votos contenidos en las cédulas, se requerirá para nombrar presidente que obtenga cuando menos seis votos. Si ningún ministro obtuviera la mayoría requerida, se celebrará una nueva votación en la que sólo participarán como candidatos los ministros que hayan obtenido en la primera ronda el mayor número de votos, resultando presidente electo aquel que alcance seis votos o más en su favor.

En caso de que en esta segunda ronda tampoco se alcance la mayoría establecida, se repetirá el mismo procedimiento las veces necesarias, hasta que algún ministro obtenga la votación requerida. El nuevo presidente tomará posesión inmediatamente después de su elección y rendirá protesta en su cargo ante el Pleno.

Desarrollo jurisprudencial

Ante un número importante de solicitudes formuladas por diversas personas y agrupaciones de la sociedad civil, la Suprema Corte fijó un criterio para determinar quiénes tienen legitimación activa para solicitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia en hechos que pudieran constituir violaciones graves a las garantías individuales.

Conforme a esta tesis, únicamente lo pueden hacer la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando de oficio, o bien a petición del titular del Poder Ejecutivo, de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o del gobernador de algún estado. Ninguna otra persona está legitimada para solicitarla.

GARANTÍAS INDIVIDUALES. QUIÉNES TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA SOLICITAR LA AVERIGUACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES A ELLAS, DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL.

La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en investigación de violaciones graves a las garantías individuales, puede ser de oficio, cuando este Máximo Tribunal de la República lo estime conveniente, o a petición del titular del Poder Ejecutivo, de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o del gobernador de algún estado, lo que implica que ninguna otra persona está legitimada para solicitarla.

Expediente varios 451/95. Consulta respecto del trámite que procede darle al escrito presentado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. 18 de septiembre de 1995. Once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante Gonzáles.

Expediente varios 1/97. Consulta respecto al trámite que procede darle al escrito presentado por Mariclaire Acosta y otros. 17 de febrero de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

Solicitud 2/98. Edgar Cortez Morales, para que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerza la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. 3 de septiembre de 1998. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Solicitud 1/99. Félix Salgado Macedonio y otros, para que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerza la facultad prevista en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional. 12 de agosto de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Juan Ramírez Díaz.

Solicitud 2/99. Óscar Alzaga, para que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerza la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. 7 de octubre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, José Vicente Aguinaco Alemán y Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número 19/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil. No. Registro: 192,297, Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XI, marzo de 2000. Tesis: P/J. 19/2000, p. 34.

En esta tesis la Suprema Corte determinó que no es procedente la investigación a que se refiere el párrafo segundo del artículo 97, si lo que se pretende es velar por la eficacia de una sentencia de amparo.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE CON BASE EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO PROCEDE SI LA FINALIDAD DE SU EJERCICIO ES SOLAMENTE VELAR POR LA EFICACIA DE UNA SENTENCIA DE

AMPARO. Dentro de la legislación de amparo se encuentran los instrumentos de carácter procesal mediante los cuales la Suprema Corte de Justicia y, en general, los tribunales de amparo, están en posibilidad jurídica de conseguir que se cumplan en sus términos las sentencias que concedan el amparo. Así, en los artículos 95, fracciones II, IV, V y IX, 105 y 108 de la Ley de Amparo, se prevé la existencia del recurso de queja por defecto o exceso en la ejecución de una sentencia de amparo, del incidente de inejecución de sentencia, del de repetición del acto reclamado y del de inconformidad, ya sea que este último se haga valer contra el auto del Juez de Distrito, Tribunal Unitario o Colegiado de Circuito, cuando declaren que la ejecutoria de amparo ha sido cumplida, o contra la resolución de esos mismos órganos de control constitucional, en los casos en que se decida sobre la repetición del acto reclamado; recurso y medios de defensa cuyo objetivo genérico es determinar sobre el cumplimiento de la ejecutoria de amparo. De esto se sigue que la facultad de investigación prevista en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, no es factible que se ejerza por esta Suprema Corte con el propósito de dar eficacia a los fallos de los tribunales de amparo, pues no hay necesidad de que esto suceda, en tanto que la Ley de Amparo contiene los medios y las formas para lograrlo.

Investigación 1/97. A solicitud de Mariclaire Acosta y otros, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución Federal. 17 de febrero de 1997.

Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó, con el número XLIV/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y siete. Registro No. 199,251, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, V, marzo de 1997, p. 655. Tesis: P. XLIV/97. Tesis Aislada. Materia: Constitucional.

En esta tesis la Suprema Corte fijó el criterio de que la gravedad de una violación a la garantías individuales debe ser el presupuesto para que proceda la investigación que la propia Corte ordene se lleve a cabo. No obstante, los elementos que se tuvieron a la mano para tal determinación no rigen de manera excluyente, ni condicionan los criterios que pueda tener la Suprema Corte para la valoración final. De tal manera, la Suprema Corte puede modificar su criterio inicial conforme avance la investigación.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. LA VALORACIÓN INICIAL DE LA GRAVEDAD DE LAS VIOLACIONES A GARANTÍAS INDIVIDUALES NO RIGE NI CONDICIONA NECESARIAMENTE LA CALIFICACIÓN FINAL DEL CASO. La gravedad de una violación a las garantías individuales debe tenerse como presupuesto de la procedencia de las investigaciones que se emprendan con fundamento en el artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero los criterios que para tal valoración se hayan utilizado y la calificación a la que se haya llegado no rigen de modo excluyente, ni necesariamente condicionan los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considere pertinentes para la calificación final del caso, pues luego de agotada la investigación, su resultado puede conducirla a una convicción distinta a la que se tenía antes, motivada por su más informada posición. Así,

el Alto Tribunal está facultado para que, una vez agotada la investigación, confirme, modifique o se aparte de la convicción inicial que sostuvo y para señalar, en su caso, qué es lo que lo lleva a confirmar la gravedad de las violaciones documentadas, y puede acudir a referentes de diversa índole, preferentemente del ámbito de los derechos humanos para valorarlo y pronunciarse al respecto.

Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales. 12 de febrero de 2009. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, el siete de octubre en curso, aprobó, con el número LXV/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a siete de octubre de dos mil diez. Registro No. 163,122, Novena Época. Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXXIII, enero de 2011, p. 51. Tesis: P. LXV/2010. Tesis Aislada Materia: Constitucional.

La Suprema Corte determinó que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión no está facultada constitucionalmente para solicitar el ejercicio de la facultad de investigación prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. Lo anterior en los términos del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consigna las facultades de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR SU EJERCICIO. Conforme al artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, además de las facultades expresamente señaladas por la propia Ley Suprema, podrá prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional; recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República; resolver los asuntos de su competencia, y recibir, durante los recesos del Congreso de la Unión, las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; acordar, por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias; otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, sometida por el titular del Ejecutivo Federal; conceder licencia hasta por 30 días al presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta; ratificar los nombramientos que el presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores. En ese tenor, como la indicada Comisión es un órgano que únicamente puede actuar dentro de las atribuciones expresamente conferidas, entre las que no se encuentra la relativa a solicitar el ejercicio de la facultad de investigación, no puede asignársele alguna otra, ni siquiera vía interpretación, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe sujetarse al mandato constitucional, por lo que es evidente que aquel órgano carece de legitimación para solicitar el ejercicio de esa facultad.

Varios 430/2009. Consulta de trámite al Tribunal Pleno en relación con la solicitud de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para el ejercicio de la facultad de investigación prevista en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de julio de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el quince de febrero en curso, aprobó, con el número III/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de febrero de dos mil diez. Registro No. 165, 252, Novena Época. Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXXI, febrero de 2010, p. 23. Tesis: P. III/2010. Tesis Aislada. Materia: Constitucional.

Este criterio de la Suprema Corte amplía las reglas del acuerdo emitido por la propia Suprema Corte (Acuerdo General Plenario 16/2007) para regular la facultad de investigación que confiere el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. En efecto, conforme a dicha regla, la investigación que deba realizar la Corte se limitará a revisar exclusivamente los hechos consumados determinados por el Pleno en la resolución en la que se acuerde el ejercicio de la facultad de investigación.

No obstante, cuando se solicite la ampliación del ejercicio de la facultad por hechos respecto de los cuales no existen elementos suficientes para estimar que pudieron violarse garantías individuales y que posiblemente estén estrechamente relacionados con los que con anterioridad fueron motivo de análisis y que originaron el ejercicio de dicha facultad, debe acordarse favorablemente, ya que no existe impedimento alguno para ello.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONFORME AL ACUERDO GENERAL PLENARIO 16/2007, PROCEDE SU AMPLIACIÓN CUANDO SE SOLICITE POR HECHOS POSIBLEMENTE VIOLATORIOS DE GARANTÍAS QUE ESTÉN ESTRECHAMENTE RELACIONADOS CON AQUELLOS POR LOS QUE SE EJERCIÓ DICHA FACULTAD. Aun cuando la ampliación de ejercicio de la facultad de investigación no está expresamente consignada en el Acuerdo General Plenario 16/2007, conforme a su regla 26, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en caso de duda, puede interpretarlo para determinar lo conducente. Así, la regla 5, primer párrafo, del indicado Acuerdo, al establecer que “Toda investigación se limitará exclusivamente a los hechos consumados determinados por el Pleno en la resolución en la que se acuerde el ejercicio de la facultad de investigación”, circunscribe a esos hechos la materia de ésta, por lo que la Comisión que para tal efecto se designe no podrá ocuparse de aspectos que no guarden relación o que sean totalmente ajenos a los hechos donde posiblemente se violaron gravemente garantías individuales o derechos humanos fundamentales. De ahí que cuando se solicita la ampliación de ejercicio de la facultad de investigación, por hechos respecto de los cuales existen elementos suficientes para estimar que pudieron violarse garantías individuales y que posiblemente estén estrechamente relacionados con los que con anterioridad fueron motivo de análisis y que originaron el ejercicio de dicha facultad, debe acordarse favorablemente, ya que no existe impedimento alguno para ello. Solicitud de ampliación de ejercicio de facultad de investigación 1/2007. Solicitante del ejercicio de la facultad: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 26 de noviembre

de 2007. Mayoría de seis votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número XLIII/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho.

Nota: El Acuerdo General Número 16/2007, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación citado, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, agosto de 2007, p. 1905. Registro No. 169,499. Novena Época. Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXVII, junio de 2008. p. 12. Tesis: P. XLIII/2008. Tesis Aislada. Materia: Constitucional.

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es que la facultad de investigación contenida en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional puede ampliarse, aun cuando el texto constitucional no lo exprese. Debe admitirse tácitamente, pues es indispensable para que su cumpla con el postulado constitucional. En este sentido la autoridad legitimada puede formular una nueva solicitud en el ejercicio de la atribución. La ampliación favorece principios procesales como los de concentración, economía procesal, efectividad, especialización y pertinencia, y es más práctico y facilita la investigación.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. DEBE ADMITIRSE SU AMPLIACIÓN AUNQUE AQUÉL NO LA CONTEMPLA EXPRESAMENTE. La ampliación de ejercicio de la facultad de investigación no está prevista expresamente en el citado precepto constitucional; sin embargo, debe admitirse que tácitamente la contempla, tanto porque constituye una figura jurídica indispensable para que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vele por el irrestricto cumplimiento del postulado consagrado en el artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como porque existiendo la posibilidad de que la autoridad legitimada formule una nueva solicitud del ejercicio de esa atribución, procesalmente resulta más práctico incorporar al tema de la solicitud el asunto con el que se vincula, lo que facilitará la investigación de los Comisionados. Además, al encontrarse integrada una Comisión investigadora y siendo un tema procesal, rigen los principios de concentración, economía procesal, efectividad, especialización y pertinencia, los cuales dan sustento a la admisión de la ampliación.

Solicitud de ampliación de ejercicio de facultad de investigación 1/2007. Solicitante del ejercicio de la facultad: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 26 de noviembre de 2007. Mayoría de seis votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz. El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número XLI/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho. Registro No. 169,498. Novena Época. Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXVII, junio de 2008, p. 13. Tesis: P. XLI/2008. Tesis Aislada. Materia: Constitucional.

Conforme a esta tesis el principio que rige para otorgar valor probatorio a las grabaciones derivadas de intervenciones telefónicas obtenidas sin autorización judicial, es que éstas resultan sin valor probatorio alguno. Este principio opera plenamente en el procedimiento indagatorio previsto en el artículo 97 constitucional segundo párrafo, pues aun cuando éste no está sujeto al rigorismo, sí deben respetarse irrestrictamente los derechos fundamentales que consagra la Constitución.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA IMPOSIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE OTORGAR VALOR PROBATORIO A LAS GRABACIONES DERIVADAS DE LAS INTERVENCIONES DE COMUNICACIONES PRIVADAS OBTENIDAS SIN AUTORIZACIÓN JUDICIAL ES APLICABLE PARA LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS RECADADAS EN EJERCICIO DE ESA ATRIBUCIÓN. En virtud de que atendiendo a lo previsto en los párrafos noveno y décimo del artículo 16 constitucional, las grabaciones obtenidas mediante la intervención de comunicaciones privadas sin autorización judicial carecen de todo valor probatorio, sin que el Poder Revisor de la Constitución haya establecido alguna excepción a la consecuencia de vulnerar ese precepto fundamental, debe estimarse que la imposibilidad constitucional de otorgar algún valor probatorio a esas grabaciones opera plenamente en el caso del procedimiento indagatorio previsto en el artículo 97, párrafo segundo, de la propia Constitución, aunque éste no tenga el carácter de un procedimiento jurisdiccional, pues aun cuando no está sujeto al rigorismo propio de éste, sí lo está al respeto irrestricto de los derechos fundamentales consagrados en esa Ley Fundamental.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXI/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales. Registro No. 169,884. Novena Época. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXVII, abril de 2008, p. 5. Tesis: P XXXI/2008. Tesis Aislada. Materia: Constitucional

La Suprema Corte estableció en esta tesis que la facultad de investigación está desconectada de los procedimientos que sigan otras autoridades para determinar responsabilidades políticas, administrativas o penales. Las investigaciones de la Suprema Corte están acotadas al ámbito de la competencia que le otorga el artículo constitucional 97 en su segundo párrafo.

La investigación que realiza la Suprema Corte con base en esta atribución tiene como propósito conocer la verdad material de lo sucedido y determinar si existieron o no graves violaciones de garantías individuales, sin que con motivo de dicha investiga-

ción pueda imponer sanciones, determinar responsabilidades de cualquier índole, o exonerar individuos. Las decisiones de la Suprema Corte no son obstáculo o impedimento para que las autoridades competentes actúen en ejercicio de las facultades conferidas.

VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL. LAS DECISIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN USO DE SU FACULTAD DE INVESTIGACIÓN, NO IMPIDEN A LAS AUTORIDADES EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LES CORRESPONDAN, SEAN ÉSTAS POLÍTICAS, PENALES O ADMINISTRATIVAS.

La facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales que consagra el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reviste autonomía e independencia respecto a diversos procesos o procedimientos que puedan corresponder a otras autoridades en el ejercicio de sus facultades, de suerte tal que las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad de investigación, la suficiencia de la misma y la existencia o no de violaciones graves de garantías individuales se encuentran acotadas al ámbito de la competencia que el artículo constitucional citado le atribuye y que tiene como único propósito conocer la verdad material de lo sucedido y determinar si existieron o no graves violaciones de garantías individuales, sin que con motivo de dicha investigación pueda imponer sanciones, determinar responsabilidades de cualquier índole, o exonerar individuos. Por consiguiente, las decisiones de la Suprema Corte no pueden ser entendidas como un obstáculo o impedimento para que las autoridades competentes en las materias correspondientes actúen en ejercicio de las facultades que les hayan sido conferidas constitucional o legalmente, sean éstas de naturaleza política, administrativa o penal, locales o federales, verbigracia, los Congresos mediante la instauración de juicios políticos, los Ministerios Públicos en la investigación y persecución de los delitos correspondientes, o las autoridades judiciales en el seguimiento de los procesos respectivos.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXVIII/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales. Registro No. 169,764. Novena Época. Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXVII, abril de 2008, p. 7. Tesis: P. XXXVIII/2008. Tesis Aislada. Materia: Constitucional.

Con base en esta interpretación jurisprudencial, la Suprema Corte ha determinado que no cuenta con facultades para investigar delitos federales en tanto ésta es atribución del Ministerio Público Federal en los términos del artículo 21 constitucional. Una reforma constitucional eliminó de manera absoluta la atribución de la Suprema Corte para investigar delitos federales, por corresponder su investigación y persecución al

Ministerio Público Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación al realizar las investigaciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 97 constitucional carece de atribuciones para indagar sobre hechos que puedan constituir delitos federales.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EN SU EJERCICIO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO ACTÚA CON EL OBJETO DE RECABAR ELEMENTOS DE UN DELITO NI, MENOS AÚN, INVESTIDA DE LAS POTESTADES PROPIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO. Del análisis de las reformas realizadas al artículo 97 constitucional, en cuanto a las diversas facultades de investigación que establecía su texto original, se advierte que éstas se han acotado al otorgarse, en forma específica, a otras autoridades las atribuciones y responsabilidades constitucionales que alguna vez se confirieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto destaca que en el texto original del párrafo tercero de ese precepto constitucional se facultó a este Alto Tribunal para averiguar algún delito castigado por la ley federal; sin embargo, mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, se modificó dicho párrafo para subdividirlo en dos, señalando en uno, la facultad para investigar algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual y, en otro, la atribución para averiguar violaciones del voto público en los casos en que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. En ese tenor, mediante esta reforma constitucional se eliminó de manera absoluta la atribución de la Suprema Corte para investigar delitos federales, por corresponder su investigación y persecución al Ministerio Público Federal, conforme a lo previsto en el artículo 21 constitucional. Por tanto, atendiendo a los antecedentes de la atribución establecida actualmente en el párrafo segundo del artículo 97 de la propia Constitución, debe concluirse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al realizar las investigaciones conducentes carece de atribuciones para indagar sobre hechos que puedan constituir delitos federales y, menos aún, para ejercer las facultades que constitucional o legalmente se han otorgado al ministerio público, lo que permite concluir que la averiguación de hechos que puedan constituir una grave violación de garantías individuales constituye un medio formalmente judicial y materialmente administrativo de control constitucional cuya naturaleza es ajena a cualquier investigación de carácter penal.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Mayoría de siete votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordeiro de García Villegas. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXIV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales. Registro No. 170,088. Novena Época. Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXVII, marzo de 2008, p. 5. Tesis: P. XXXIV/2008. Tesis Aislada. Materia: Constitucional.

Conforme a esta tesis, la Suprema Corte considera que los informes rendidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no entran en conflicto con las actividades que la Suprema Corte pueda realizar con base en la facultad que le confiere el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. No es obstáculo al ejercicio de esta facultad de investigación, el que la Comisión aludida haya intervenido en la investigación de los hechos, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe considerar si a la fecha en que ejerce dicha facultad, aquéllos han sido o no totalmente esclarecidos.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PARA EJERCERLA, LOS INFORMES RENDIDOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CONSTITUYEN UN DATO RELEVANTE PARA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los referidos informes tienen una gran importancia en la calificación de los hechos, para que a juicio del Máximo Tribunal, presuntivamente las violaciones a las garantías individuales puedan tener la calidad de graves, pues una autoridad con vocación protectora de los derechos humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es quien puede realizar una investigación de los hechos y concluir que constituyen una violación de garantías individuales. No resulta obstáculo al ejercicio de esta facultad de investigación la circunstancia de que diversas autoridades, como la mencionada Comisión, hayan intervenido en la investigación de los hechos, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe considerar si a la fecha en que ejerce dicha facultad aquéllos han sido o no totalmente esclarecidos. Además, las investigaciones realizadas por diversas autoridades en ejercicio de las facultades que les han sido conferidas, no son incompatibles con la investigación que lleve a cabo este Alto Tribunal, cuya finalidad es la protección de la sociedad en su conjunto, siendo necesario aclarar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no está constreñida a dichos informes, o a algún otro, respecto de los hechos que fueron investigados y en cuanto a las conclusiones a las que se arribe, por lo que la Comisión que en el caso se designe debe investigar los hechos de acuerdo a la forma en que estime pueden ser constitutivos de violaciones graves a las garantías y emitir su propio informe o dictamen de acuerdo con el acervo probatorio recabado. Investigación (artículo 97 constitucional) 1/2007. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 21 de junio de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz. El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número XLVIII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil iete. Registro No. 170, 750. Novena Época. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXVI, diciembre de 2007, p. 19. Tesis: P XLVIII/2007. Tesis Aislada. Materia: Constitucional.

Conforme a esta tesis, se señala que la Comisión que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine deberá llevar a cabo la investigación a que se refiere el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, aunque no tiene facultades para realizar intervenciones de comunicaciones privadas.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA COMISIÓN INTEGRADA CON MOTIVO DEL

EJERCICIO DE AQUÉLLA CARECE DE ATRIBUCIONES PARA SOLICITAR LA INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS. Los párrafos noveno y décimo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se adicionaron por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de julio de 1996, para consagrar de manera explícita y general el derecho fundamental a la inviolabilidad de cualquier tipo de comunicación privada. Del proceso legislativo que dio lugar a dicha adición se advierte que tuvo su origen en la necesidad social de combatir el crimen organizado dotando a los Ministerios Públicos y a la policía de mayores instrumentos para perseguir e investigar los delitos, entre ellos, la posibilidad de intervenir las comunicaciones privadas, pero estableciendo a nivel constitucional, con el fin de garantizar el adecuado ejercicio de la atribución correspondiente, evitando actos abusivos y arbitrarios, los casos de excepción a ese derecho y los requisitos que deberían cumplirse. Ante ello, en el precepto citado, se dispuso que exclusivamente los jueces federales, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la correspondiente entidad federativa, podrán autorizar las intervenciones de cualquier comunicación privada; que la petición deberá ser por escrito en el que se funde y motive la causa legal de la solicitud, además de expresarse el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración; así como que las intervenciones no podrán otorgarse cuando se trate de las materias electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativa, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. Asimismo, la disposición constitucional exige que las intervenciones autorizadas se ajusten a los requisitos y límites previstos en las leyes, señalando que carecerá de valor probatorio el resultado de las intervenciones que no cumplan con aquéllos. Por tanto, la comisión investigadora integrada con motivo del ejercicio de la facultad, prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal, carece de atribuciones para solicitar la intervención de comunicaciones privadas, ya que, por una parte, la disposición constitucional condiciona la legitimación para hacer la solicitud correspondiente al principio de reserva de la ley, sin que algún acto formalmente legislativo confiera esa legitimación a la citada comisión; y, por otra parte, porque la facultad de investigación constituye un medio formalmente judicial y materialmente administrativo de control constitucional en el que sólo se busca inquirir la verdad hasta descubrirla, sin sujetarse a un procedimiento judicial, sin procurar, ante otro tribunal, la debida impartición de justicia y sin realizar una averiguación previa desde una perspectiva penal. Lo anterior se refuerza si se considera que las reformas que ha sufrido el citado artículo 97, en cuanto a las diversas facultades de investigación que el texto original contemplaba, demuestran que tales facultades se han acotado al otorgarse a otras autoridades las atribuciones y responsabilidades constitucionales que alguna vez estuvieron contempladas como parte de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y dentro de éstas se eliminó desde el año de 1977, la relativa a investigar los delitos federales, por corresponder al Ministerio Público Federal, conforme a lo previsto en el artículo 21 constitucional.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Mayoría de seis votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXII/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales. Registro No. 170,087. Novena Época. Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXVII, marzo de 2008, p. 6. Tesis: P. XXXII/2008. Tesis Aislada. Materia: Constitucional.

Esta tesis señala que la Comisión a la que se le encomiende llevar a cabo la investigación prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional está facultada para solicitar los registros de llamadas telefónicas.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA COMISIÓN INTEGRADA CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE AQUÉLLA ESTÁ FACULTADA PARA SOLICITAR LOS REGISTROS DE LLAMADAS TELEFÓNICAS. Los registros aludidos no constituyen una intervención a las comunicaciones privadas, ya que en ellos sólo se desglosan las llamadas telefónicas que en determinadas fechas se efectuaron, mas no se desprende el contenido de las conversaciones, por lo que para recabarlos y obtenerlos no es necesario encontrarse en los supuestos de excepción, ni cumplir con los requisitos previstos en los párrafos noveno y décimo del artículo 16 constitucional. Por tanto, la comisión investigadora, integrada con motivo del ejercicio de la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Federal, cuenta con atribuciones para recabar esos registros de llamadas telefónicas, pues sólo constituyen una prueba documental que, en su momento, tendrá que valorarse junto con los demás elementos de convicción que se recaben, a fin de conocer los hechos que de dichos registros puedan derivarse en relación a la violación grave de garantías individuales materia de la indagatoria correspondiente.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales. Registro No. 170,086. Novena Época. Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVII, marzo de 2008, p. 8. Tesis: P. XXXV/2008. Tesis Aislada. Materia: Constitucional.

La Suprema Corte de Justicia consideró que la figura del jefe de gobierno del Distrito Federal guarda similitud con la de los gobernadores de los estados por lo que, aun cuando no se encuentre expresamente en la Constitución, se considera que está legitimado para solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad de investigación prevista en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional. Lo anterior a partir de la nueva conformación política que desde 1996 tiene el Distrito Federal.

Tesis aislada P. XXVIII/2003 con el texto:

DISTRITO FEDERAL. EL JEFE DE GOBIERNO TIENE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA SOLICITAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EJERZA LA FACULTAD PREVISTA EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La nueva conformación política que desde mil novecientos noventa y seis tiene el Distrito Federal permite concluir que el jefe de Gobierno del Distrito Federal guarda similitudes fundamentales con los gobernadores de los Estados, porque se encuentra a cargo del Ejecutivo Local y de la administración pública de la entidad, fue elegido democráticamente mediante votación universal, libre, directa y secreta; de ahí su obligación de velar por la seguridad de sus gobernados. Por tanto, ante una eventual violación grave de garantías individuales, puede homologarse a los citados gobernadores para el efecto de reconocerle legitimación activa en términos de lo dispuesto en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la legitimación activa de los gobernadores deriva de la función ejecutiva que ejercen, cuya finalidad es satisfacer el interés público. Además, debe considerarse que el Constituyente de mil novecientos diecisiete, cuando estableció dicha legitimación, no estuvo en aptitud de prever la mencionada conformación. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVIII, diciembre de 2003, p. 11.

Conforme a esta tesis, la Suprema Corte interpreta lo que debe entenderse por “necesidades del servicio” cuando éstas son determinantes para la readscripción de un juez de distrito o de un magistrado de circuito.

READSCRIPCIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. CONCEPTO DE NECESIDADES DEL SERVICIO. El segundo párrafo del artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece la facultad del Consejo de la Judicatura Federal para readscribir a los Jueces de Distrito y a los Magistrados de Circuito, a una competencia territorial o a un órgano de materia distinta, por necesidades del servicio. En ese sentido, desde el punto de vista de la administración de justicia, por “necesidades del servicio” debe entenderse la actualización de supuestos jurídicos o de hecho que obligan al órgano del Estado a tomar determinadas acciones para iniciar, preservar, mantener o restaurar la prestación del servicio público de administración de justicia, las cuales pueden ser de índole personal o material como la designación, adscripción, readscripción, suspensión o destitución de Jueces, Magistrados y demás personal, o la creación, instalación, traslado, ampliación o supresión de órganos jurisdiccionales y, en general, todas aquellas medidas que permitan la realización del servicio público. Por tanto, la eficiente prestación del servicio público de administración de justicia es el elemento teleológico que rige la actuación de los órganos de gobierno a los que aquella se ha encomendado, es decir, es el fin o razón última del Poder Judicial de la Federación, de ahí que la readscripción de Jueces y Magistrados por necesidades del servicio, es una de las formas en que puede preservarse dicho servicio público.

Revisión administrativa 43/2010. 11 de agosto de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Diana Minerva Puente Zamora. Registro No. 163,288. Novena Época. Instancia: Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXXII, diciembre de 2010, p. 803. Tesis: 2a. CXVI/2010. Tesis Aislada. Materia: Administrativa.

En esta tesis se establece que el Consejo de la Judicatura Federal tiene la competencia exclusiva de aplicar lo relativo al sistema de carrera judicial, a excepción de lo que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para ello nombrará y adscribirá a los magistrados de circuito y jueces de distrito, con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual le confiere la atribución de que, según las necesidades imperantes y que dicho órgano, por su propia naturaleza y facultades, conoce, establezca esos criterios.

CARRERA JUDICIAL. ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL APLICAR LO RELATIVO A ESE SISTEMA, CON EXCEPCIÓN DE LO QUE SE REFIERE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y, POR ENDE, EMITIR LA CONVOCATORIA PARA LOS CONCURSOS DE DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. Conforme a los artículos 94, 97 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano especializado, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que tiene la atribución exclusiva de aplicar lo relativo al sistema de carrera judicial en los términos fijados por la Ley Orgánica de dicho Poder, para lo cual nombrará y adscribirá a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca dicha Ley, la cual le confiere la atribución de que, según las necesidades imperantes y que dicho órgano, por su propia naturaleza y facultades, conoce, establezca esos criterios. Así, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el mencionado Consejo tiene la atribución de emitir la convocatoria de los concursos para la designación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, lo que implica que en su ejercicio tiene la libertad de fijar los requisitos que aquella contendrá, en la inteligencia de que deben ser afines a los principios constitucionales rectores de la carrera judicial, con las bases previstas por la ley para su procedimiento y de acuerdo a los requisitos inherentes a la persona que, para ocupar tales cargos, prevé la propia Ley Orgánica, así como para decidir en qué momento se requiere realizar tales convocatorias, conforme a las necesidades imperantes en determinada época, las plazas a cubrir, etcétera, y además, tiene la atribución de efectuar los procedimientos necesarios para la ratificación de los Magistrados y Jueces Federales, así como la vigilancia de su correcta labor y, en su caso, de seguir los procedimientos disciplinarios e imponer las sanciones correspondientes.

Solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 3/2007. Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. 21 de abril de 2008. Mayoría de siete votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número XXI/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve. Registro No. 167,562. Novena Época. Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXIX, abril de 2009, p. 19. Tesis: P XXI/2009. Tesis Aislada. Materia: Constitucional, Administrativa.

La Suprema Corte confirma en esta tesis lo que señala la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En los concursos de oposición libres están impedidos para participar en los mismos aquellas personas que hayan sido destituidas por conductas graves. Lo anterior por ir en contra de preceptos constitucionales y legales, y oponerse a los principios de la carrera judicial.

CONCURSOS DE OPOSICIÓN LIBRES PARA LA DESIGNACIÓN DE JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO. ESTÁN LEGALMENTE IMPEDIDOS PARA PARTICIPAR EN ELLOS QUIENES FUERON DESTITUIDOS DE ALGUNO DE ESOS CARGOS POR CONDUCTAS CALIFICADAS COMO GRAVES. Los artículos 94, segundo párrafo, 97 y 100, párrafos primero, séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 105, 108, y 112 a 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevén el sistema para designar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, el cual será desarrollado por el Consejo de la Judicatura Federal buscando cumplir con los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, orientadores de la carrera judicial. De ahí que si el Pleno del indicado Consejo, al resolver una denuncia administrativa, destituye a un servidor público del cargo de Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, por conductas calificadas como graves conforme al artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el diverso 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es claro que aquél está impedido para participar en los concursos de oposición libres para ser designado nuevamente como Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, al no cumplir con los requisitos constitucionales, legales ni con los principios de la carrera judicial.

Revisión administrativa 75/2010. Carlos Hugo de León Rodríguez. 6 de octubre de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Alberto Rodríguez García. Registro No. 162,412. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXXIII, abril de 2011, p. 671. Tesis: 2a. XLV/2011. Tesis Aislada. Materia: Administrativa.

Conforme a esta tesis las personas que desempeñan alguna de las categorías señaladas en las fracciones III a la IX del artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a saber: Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro o Secretario de Estudio y Cuenta e Instructor de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Secretario de Acuerdos de Sala; Subsecretario de Acuerdos de Sala; Secretario de Tribunal de Circuito o Secretario de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Secretario de Juzgado de Distrito, pueden participar en los concursos de oposición libres para la designación de magistrados de circuito y jueces de distrito a que convoque el Consejo de la Judicatura Federal.

CONCURSOS DE OPOSICIÓN LIBRES PARA LA DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. NO EXISTE RESTRICCIÓN LEGAL PARA QUE PARTICIPEN QUIENES DESEMPEÑEN ALGUNA

DE LAS CATEGORÍAS SEÑALADAS EN LAS FRACCIONES III A IX DEL ARTÍCULO 110 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. El artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que para ser designado Juez de Distrito se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno ejercicio de sus derechos, ser mayor de treinta años, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente, un mínimo de cinco años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; y el último párrafo del artículo 113 de la misma Ley dispone que en los concursos internos de oposición para la plaza de Juez de Distrito únicamente podrán participar quienes se encuentren en las categorías señaladas en las fracciones III a IX del artículo 110 de la Ley citada. Ahora bien, en virtud de que en los diversos concursos de oposición libres el legislador no instituyó alguna restricción equivalente en sentido opuesto, por virtud de la cual en estos procedimientos abiertos se vedará recíprocamente la participación a quienes se convoca en los certámenes internos, tanto para la designación de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito, debe concluirse que estos servidores públicos colocados en las señaladas categorías de la carrera judicial tienen el derecho de participar en unos y otros tipos de concursos, pues si la ley no distingue, no es legalmente admisible introducir, vía interpretación, alguna salvedad que los prive de la posibilidad de concursar.

Revisión administrativa 69/2010. Jaime Murillo Morales. 29 de septiembre de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Impedido: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías. Registro No. 163,494. Novena Época. Instancia: Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXXII, noviembre de 2010, p. 225. Tesis: 2a. CX/2010. Tesis Aislada. Materia: Administrativa.

En esta tesis la Suprema Corte ratifica lo que establece la Constitución en el sentido de que las decisiones que tome el Consejo de la Judicatura Federal solamente pueden ser revisadas por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, en particular respecto a las resoluciones sobre designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito.

CARRERA JUDICIAL. LAS DECISIONES QUE AL RESPECTO TOMA EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL SÓLO PUEDEN SER OBJETO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LOS TÉRMINOS QUE PREVÉ LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Consejo de la Judicatura Federal, como órgano del Poder Judicial de la Federación, tiene independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, lo que comprende las funciones vinculadas con la carrera judicial, esto es, lo relativo al nombramiento, promoción, ratificación y remoción de los funcionarios de la judicatura, con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr su mayor profesionalismo, por lo que las decisiones que en ese sentido tome no pueden ser objeto de revisión por algún otro Poder, salvo en los supuestos expresamente señalados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, en todo caso, se confieren a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como ocurre tratándose del recurso de revisión administrativa contra las resoluciones sobre designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

Solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 3/2007. Ministro Guillermo I. Ortiz Mayo-goi-tia. 21 de abril de 2008. Mayoría de siete votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayo-goi-tia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número XXII/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve. Registro No. 167,561. Novena Época. Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXIX, abril de 2009, p. 20. Tesis: P. XXII/2009. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

La ratificación de jueces de distrito y magistrados de circuito no procede cuando en la revisión que se hace para determinarla, existen además de graves irregularidades en el desempeño de su función, las faltas constantes, carencia de organización, ausencia de calidad jurídica en las resoluciones, descuido generalizado en la tramitación y solución de asuntos y faltas similares, revelan que se carece de esos atributos para ser ratificado por el Consejo de la Judicatura Federal.

RATIFICACIÓN DE JUECES Y MAGISTRADOS. NO PROCEDE CUANDO SE DEMUESTRA QUE SE INCURRIÓ EN GRAVES IRREGULARIDADES O CUANDO DEL EXAMEN INTEGRAL DEL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN SE ADVIERTE QUE NO REÚNE LAS CARACTERÍSTICAS DE EXCELENCIA PROPIAS DEL PERFIL DE LOS ALTOS SERVIDORES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Cuando con motivo del vencimiento del plazo de la designación de un Juez de Distrito o Magistrado de Circuito se tenga que determinar si procede o no ratificarlo, volviéndose inamovible, procederá realizar un análisis detallado de todo su desempeño para poder determinar fundada y motivadamente si la resolución debe ser favorable o desfavorable. Ahora bien, tomando en cuenta que el servidor público de alto nivel del Poder Judicial de la Federación debe tener el perfil idóneo, a saber, honestidad invulnerable, excelencia profesional, laboriosidad y organización necesarias para prevenir y evitar problemas y para solucionarlos con programas eficaces, con objetivos a corto, mediano y largo plazo, según su gravedad, debe inferirse que no procederá la ratificación no sólo cuando se advierten graves irregularidades en el desempeño de su función, sino también cuando las faltas constantes, carencia de organización, ausencia de calidad jurídica en las resoluciones, descuido generalizado en la tramitación y solución de asuntos y faltas similares, revelan que se carece de esos atributos.

Revisión administrativa (Consejo) 20/97. 29 de noviembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Impedimento legal: Juan Díaz Romero y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número XXXV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil. Registro No. 192, 146. Novena Época. Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XI, marzo de 2000, p. 103. Tesis: P. XXXV/2000. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

Registro No. 6,466. Asunto: Revisión Administrativa (Consejo) 20/97. Promovente: Localización: 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; XI, mayo de 2000; p. 381 [...] Derecho internacional y comparado. El artículo 97 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la inamovilidad de los jueces de distrito y magistrados de circuito, una vez que hayan transcurridos seis años en el desempeño de cargo y sean ratificados, o bien cuando sean ascendidos a cargos superiores, alusión al hecho de que un juez de distrito sea designado en los términos de la carrera judicial como magistrado de circuito por el Consejo de la Judicatura Federal.

Una vez designados y ratificados por el Consejo de la Judicatura Federal, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

Esta idea de inamovilidad absoluta de los jueces, como una necesidad para preservar su independencia y libertad de criterio judicial, fue adoptada por el sistema mexicano, tanto por el dominio del sistema español durante la colonización como por la influencia de la Constitución de los Estados Unidos. La Constitución de Cádiz, promulgada en 1812, fue declarada vigente en dos ocasiones en la Colonia española en la Nueva España. Tuvo una notable influencia en la formulación del Acta Constitutiva, como en la Constitución de 1824.

La Constitución de Cádiz fue jurada en América y sirvió como modelo constitucional. El hecho de que diputados novohispanos hayan representado a las provincias —entre otros, el diputado Miguel Ramos Arizpe, el padre del federalismo mexicano— le imprimió un sello a este cuerpo normativo. En la parte conducente la Constitución gaditana establecía que “Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos sino por acusación legalmente intentada” (artículo 52).

La Constitución de los Estados Unidos establece que los jueces asociados de la Suprema Corte, así como los jueces federales, una vez designados y ratificados por el Senado, permanecerán en el cargo de manera vitalicia. Al contrario de lo que sucede en el caso mexicano, los jueces federales de ese país no están sujetos a ratificación. Una vez designados por el presidente y confirmados por el Senado ejercen su encargo de manera vitalicia. La Constitución de Estados Unidos no fija término para su gestión, pero la condiciona a que observen buena conducta. Lo anterior significa que pueden permanecer en el cargo hasta su renuncia o muerte.

Esto ha planteado un debate. ¿Qué sucede cuando un *Chief Justice*, un juez asociado de la Suprema Corte, o bien un juez federal de apelación, equivalente a nuestro presidente de la Suprema Corte de Justicia, ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de circuito o juez de distrito, llegan a una edad senil? O bien, ¿enferman, son ebrios consuetudinarios o pierden sus facultades mentales? Podrían teóricamente y conforme al texto constitucional, permanecer en sus cargos hasta su muerte. Se trata de una solución extrema para garantizar la independencia judicial y la autonomía de los juzgadores federales respecto de las fuerzas políticas dominantes.

El origen de esta necesidad de preservar la independencia judicial está en *El Federalista*. En la Convención constitucional estadounidense no se dieron diarios de debates, ni registros formales de las intervenciones de los convencionistas. Afortunadamente para quienes interesa desentrañar el sentido de la Convención, y conocer las discusiones, entre octubre de 1787 y mayo de 1788 en tres periódicos de la ciudad de

Nueva York se publicaron 77 artículos por un triunvirato, integrado por John Jay, Alexander Hamilton y Samuel Madison bajo el seudónimo de Publio, y que integrados se conocen como *El Federalista* (1957).

Alexander Hamilton escribió que: “La independencia completa de los tribunales de justicia es particularmente esencial en una Constitución limitada”. Hamilton suscita la necesidad de la permanencia en el cargo, en razón de que si los tribunales de justicia deben ser considerados como los baluartes de una Constitución en contra de las usurpaciones legislativas, será necesario que la tenencia permanente de las funciones judiciales se mantenga irrestricta, ya que nada puede contribuir y estimular a la independencia judicial como la garantía de permanencia en el cargo.

La Constitución de los Estados Unidos señala que los jueces asociados de la Suprema Corte, como los jueces de menor jerarquía, “permanecerán en su cargo mientras observen buena conducta y recibirán en fechas preestablecidas una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante su permanencia en el cargo”. La finalidad de conferir la inamovilidad a los funcionarios judiciales es para que se preservara así su independencia, una de las garantías judiciales más importantes de la función de impartir justicia.

La reforma al artículo 97 de 1994 tuvo como nota sobresaliente la implantación de un nuevo sistema de designación de jueces y magistrados federales. La doctrina ha clasificado diversas formas de selección de juzgadores conforme al desarrollo y experiencias del derecho comparado. La práctica mexicana había permanecido inalterada con la consecuencia de un sistema endogámico, si bien con la ventaja natural de fortalecer al interior al Poder Judicial de la Federación, pero con los inconvenientes de “cerrar demasiado las filas” y no aprovechar las ventajas de la apertura, la pluralidad, la democratización y el intercambio.

La selección de jueces y magistrados constituye una decisión política de la mayor relevancia para una sociedad por la elevada tarea que los funcionarios judiciales deben realizar. Néstor Pedro Sagües escribió que Jerónimo de Ceballos, en el *Arte Real*, decía que el nombramiento de un mal juez trae más peligros que dejar sueltos a los salteadores, pues esto a lo más podía perjudicar la vida y riqueza del asaltado, mientras que un juez inconveniente atenta contra la vida, la riqueza y la honra de toda la comunidad. Una buena organización judicial permite a un gobierno legitimarse cotidianamente y hacer brillar con luminosidad las bondades del Estado de derecho que tanto se pregona en la arena política.

En sistemas como el mexicano, en que los jueces, además de su elevada tarea de decir el derecho, tienen a su cargo, como sucede con los juzgadores federales, parte del gobierno y hasta de la política nacional, en tanto sus decisiones afectan cuestiones de constitucionalidad, el asunto de la selección de juzgadores resulta crucial para la vida del Estado y para el equilibrio social. El juez tiene a su cargo, además de las consideraciones jurídico-políticas que puedan hacerse, la elevada tarea de propiciar que impere en el grupo social al que pertenecen y sirven, los valores fundamentales de una sociedad: justicia, democracia, igualdad, solidaridad, paz, orden, colaboración social y certeza jurídica.

Selección y designación son dos conceptos que suelen confundirse y se les llega a dar trato de sinónimos. La selección tiene como objeto encontrar, a través de los métodos más adecuados, a los candidatos idóneos para el desempeño del cargo judicial. La designación es un acto jurídico posterior a la selección y consiste en el nombramiento del candidato seleccionado para desempeñar el cargo.

En México, como se mencionó anteriormente, el nombramiento de magistrados de circuito y jueces de distrito lo tuvo a su cargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación por disposición constitucional. La Constitución establecía que jueces y magistrados federales deberían satisfacer los requisitos de ley, durar en su encargo seis años, al término de los cuales podían ser reelectos o promovidos a cargos superiores, y sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución.

La reforma de 1994, que creó el Consejo de la Judicatura Federal, asignó a este órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación la tarea de nombrar magistrados y jueces federales y de determinar sus ratificaciones o ascensos al término de seis años. La selección indica un procedimiento a través del cual se revisan las calificaciones de aspirantes para ser designados. Uno es el procedimiento que tiene como propósito seleccionar a los mejor calificados, conforme a las evaluaciones previamente determinadas, mientras que la designación es un acto jurídico, posterior a la selección, a través del cual un candidato seleccionado es nombrado para el desempeño de un cargo judicial. Es conveniente mencionar que existen dos momentos entre los actos de selección y designación, aun cuando en sistemas poco desarrollados el nombramiento puede coincidir en tiempo y así al momento de la selección se hace la designación.

Los jueces deben actuar con absoluta independencia y no estar sujetos a las presiones políticas, administrativas o económicas para que juzguen con serenidad y libertad personal. Los sistemas de selección deben propiciar credibilidad y certeza, y favorecer que los mejores hombres, los más preparados, probos y capaces accedan a la elevada tarea de juzgador.

La selección es importante, pero constituye sólo la primera acción a la que deberán seguir otras que permitan el desarrollo, permanencia y perfeccionamiento de las potencialidades profesionales y técnicas de jueces y magistrados. Una buena selección es un primer paso al que deben seguir sistemas de formación, actualización y perfeccionamiento de la tarea judicial y la consolidación de la carrera judicial. Existen formas que la doctrina ha recogido de la experiencia histórica en distintos países con tradiciones jurídicas diversas que conviene revisar.

Los mecanismos van desde la compra del cargo judicial, la elección popular a través del sufragio, hasta la participación de los tres poderes en la selección y designación de jueces y magistrados mediante los consejos de magistratura o judicatura, implantado en Europa a partir de la Segunda Guerra Mundial en un movimiento reivindicador de la función jurisdiccional. Este movimiento tendría su fase posterior de expansión a los países hispanoamericanos, incluido México.

Conviene recordar que cualquier sistema de selección habrá de tomar en cuenta la concepción que se tenga entre la función de un abogado y la del juez. En el sistema anglosajón las tareas del juez y las del abogado son muy cercanas y pueden conside-

rarse como dos brazos de una misma profesión. Nadie se alarma en los Estados Unidos si un abogado deja de ejercer su profesión por haber sido designado juez o magistrado, y lo mismo ocurre si un juez deja de ejercer su función y se dedica al ejercicio de su profesión como litigante.

En los Estados Unidos existen, por ejemplo, abogados sin antecedentes en cargos judiciales y únicamente con la experiencia que brinda el foro o la academia han ocupado vacantes en la Suprema Corte. El sistema legal no exige requisitos para la designación de los jueces federales. De hecho, una persona no versada en derecho sin experiencia jurídica podría ser designado juez federal y hasta juez asociado de la Suprema Corte.

No obstante lo anterior, el Departamento de Justicia, dependencia del Ejecutivo federal que participa en el proceso de nominación, revisa con cuidado las calificaciones académicas, profesionales y hasta éticas de los nominados. El Senado hace también una revisión exhaustiva a través de su Comité Judicial y se ve que sería prácticamente improcedente la nominación de una persona como candidato a la judicatura federal sin los antecedentes jurídicos y profesionales, aun cuando no sean requisitos formales.

Por el contrario, el sistema de derecho civil se ha inclinado más por nombramientos con base en la carrera judicial y por ascensos a magistrados con experiencia de juzgadores en los tribunales. Abogacía y judicatura son modalidades de la profesión distintas y con pocos vasos de comunicación, y todavía hoy se ve con cierto recelo la incursión en los juzgados de abogados postulantes o de juristas dedicados a la academia por considerar que están en el “otro lado de la mesa”.

Han surgido sistemas mixtos que admiten para la selección tanto la mera experiencia profesional como la jurisdiccional y hasta la exclusivamente académica. Existen varias clasificaciones sobre las formas de nombramiento:

Cargos sujetos a compra

En el viejo régimen, anterior a la Revolución francesa, los cargos de juez estaban sujetos al mejor postor, y así se integraba “la Nobleza de la Robe”. Este sistema estuvo también vigente durante la dominación española y respondía a la realidad social e histórica.

Elección popular

El sistema de elección popular surgió en Francia después de la Revolución y como resultado de la aplicación estricta del principio de división de poderes. Se buscaba con esta fórmula fortalecer el espíritu democrático y popular de la Revolución Francesa y consolidar la independencia del Poder Judicial respecto de los demás poderes, en particular del Ejecutivo. Al no intervenir en la designación de jueces y magistrados, los poderes Legislativo y Ejecutivo respetaban la división clásica.

Uno de los países donde ha funcionado el sistema de elección popular de los funcionarios judiciales es en el ámbito estatal de los Estados Unidos de América, donde, como contraparte, los jueces federales están sujetos a un procedimiento de designación diverso. El sistema se ha ido perfeccionando mediante comicios para jueces con limitación del encargo judicial, pero sujetos a plazos largos, con lo que se mitiga el inconveniente del proselitismo electoral para los cargos judiciales, con lo que han alcanzado algunos de los ideales democráticos y también se ha utilizado la nominación simultánea por los partidos como condición para ser candidato y despolitizar la elección.

La participación de los colegios y barras de abogados, dando opinión sobre los candidatos, también ha permitido apuntalar el sistema.

No obstante el desarrollo favorable que ha tenido en varios estados del vecino país del norte, la crítica norteamericana estima que el sistema federal en el que colaboran el presidente que nombra y el Senado que aprueba es mejor que las elecciones que politizan la judicatura y desnaturalizan la función judicial.

Estados Unidos tiene un sistema mixto de selección y designación de jueces, como corresponde a un sistema coextenso como es el federal. Algunos estados funcionan con sistemas de elección popular para los jueces, bien sea como miembros de partidos políticos, o en comicios en que no intervienen los partidos. Algunos jueces estatales son designados por los gobernadores y unos cuantos por los congresos estatales.

En los estados ha cobrado popularidad recientemente (2010) la selección de jueces bajo el sistema de cuerpos colegiados denominados comisiones. Una comisión compuesta por abogados, jueces y ciudadanos laicos presenta al gobernador del estado una relación de candidatos, generalmente en ternas, que se recomiendan para cubrir las vacantes judiciales. El gobernador selecciona una de las personas en la lista de aspirantes y, así, a partir de la selección, se lleva a cabo una elección por “referéndum”, en la cual a los electores, de acuerdo con un calendario específico según el estado de que se trate, se les pregunta si se retiene al juez en cuestión o si debe retirarse. En algunos otros casos, el gobernador simplemente hace la designación.

La crítica a los sistemas democráticos de elección popular de los jueces es que politizan la función judicial. Esto se ha hecho evidente en los Estados Unidos, donde grupos de activistas políticos han puesto en la mira a los jueces para atacarlos o favorecerlos en los comicios según la orientación de sus decisiones judiciales. En el sistema de selección por méritos que opera en 16 estados, incluyendo Iowa, Kansas y Colorado, se estableció para evitar el gasto excesivo y el clima contencioso de las campañas en que compiten dos candidatos por un cargo judicial.

En Iowa, la designación de jueces se hace a partir de la terna que presenta un comité, a fin de que el gobernador del estado seleccione a quien deberá ocupar el cargo judicial. El sistema funciona además con votaciones que pueden confirmar o no al funcionario judicial. Los jueces están sujetos a ese voto después del primer año en funciones y después cada ocho años, en que el voto popular determina si deben o no continuar en el cargo.

El problema es que al politizarse este sistema se desvirtuó. Se trataba de que la comunidad expresara si los jueces estaban bien capacitados para su función, pero no

si sus decisiones eran del sentir popular. Lo anterior llevó a la Barra de Abogados del estado de Iowa a organizar un panel de discusión para alertar sobre este peligro.

Al mismo, acudió la juez asociada retirada Sandra Day O'Connor, para advertir del peligro de inyectar política al sistema judicial. Esto ocurría al mismo tiempo que se había iniciado una campaña encabezada por Bob Vanders, un ex candidato al gobierno de Iowa que organizó un grupo denominado Iowanos por Tribunales Justos e Imparciales, que pretende el retiro de tres jueces que fallaron la causa estatal *Varnum vs. Brien*, la cual legalizó los matrimonios entre personas del mismo sexo.

No se trata de un fenómeno nuevo. En 1986, la *Chief Justice* de la Suprema Corte de California, Rose E Bird, debió retirarse del cargo después de una intensa campaña enderezada en su contra por su oposición a la pena de muerte. En el mismo estado de California, el *Chief Justice* que escribió el proyecto de sentencia que legalizó brevemente el matrimonio entre personas del mismo sexo, y después la opinión que confirmó la cancelación de la Proposición 8, enfrentó un problema similar a la jueza Bird, solamente que renunció antes de buscar su reelección.

Los jueces federales son designados por el presidente de los Estados Unidos en términos de las facultades que le confiere la Constitución. La propia Constitución señala que el Senado deberá proporcionar su “consejo y consentimiento” sobre las propuestas presidenciales, lo que significa que debe confirmar las nominaciones. El Comité Judicial del Senado reúne la información necesaria para confirmar o denegar la nominación, como acontece con la designación de los jueces asociados de la Suprema Corte.

La aprobación de las propuestas presidenciales se ha prestado a tensiones y componendas políticas. En el último informe anual que rindió el *Chief Justice*, John Roberts Jr., correspondiente al año de 2010, se quejó de las agudas dificultades y de la lentitud del Senado para aprobar las propuestas del presidente Obama de jueces federales. Su queja la sustentó en las dificultades de los órganos judiciales para cumplir con su tarea.

En este caso, se trata de senadores republicanos que han mostrado un elevado grado de obstruccionismo. De igual manera, los demócratas en su momento bloquearon designaciones del presidente George W. Bush para los tribunales de circuito, generalmente no por razones técnicas o porque los candidatos no tuvieran todos los atributos que se esperaba de un alto cargo, sino por razones de política coyuntural.

Los requisitos formales para designar a los miembros de la Suprema Corte son los mismos que para los demás jueces federales, es decir, no existen disposiciones que los fijen o regulen, no existen tampoco requisitos respecto a la edad o experiencia previa. En términos cronológicos, el promedio de designaciones de jueces asociados en la historia de la Suprema Corte es de un juez asociado cada 22 meses, lo que significa que de 1790 a 2010 solamente 110 jueces asociados han ocupado ese sitio.

La disposición constitucional establece que el presidente nombra a la persona para cubrir una vacante en la Suprema Corte y el Senado ratifica la designación por mayoría simple. Como ocurre con los jueces de distrito o con los jueces de los tribunales de apelación, los integrantes de la Suprema Corte pueden desempeñar el cargo de por vida, mientras observen buena conducta.

En la historia de las designaciones, no todas las propuestas de los presidentes han sido confirmadas por el Senado. En múltiples ocasiones, las confirmaciones toman mucho

tiempo y revisten complicaciones políticas. Algunos candidatos controversiales pueden generar polémicas que exceden los límites del Senado y ocupan la atención pública.

Veintiséis nominaciones de los presidentes han sido insatisfactorias para el Senado y de éstas, 12 han sido rechazadas por votación senatorial. Una de ellas de John Rutledge, quien fue propuesto como *Chief Justice* en 1795. Contrario a lo que acontece en otros sistemas constitucionales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia es designado por el presidente de los Estados Unidos. Solamente tres presidentes fueron previamente jueces asociados, entre 17 que han ocupado el cargo en la historia de la Suprema Corte.

En Suiza ha sido muy provechosa la experiencia comicial, si bien restringida al ámbito local de los cantones. En Suiza funciona bien, como funciona casi todo en ese país. La ex-Unión Soviética implantó este sistema para jueces de primera instancia. En México, nuestra Constitución de 1857 utilizó el sistema electoral, como otras Constituciones latinoamericanas, pero nuestro país abandonó la elección de jueces por comicios en 1917.

La crítica contra el sistema comicial para la elección de juzgadores es de orden técnico, pero sobre todo político. Por una parte, los jueces requieren habilidades profesionales y una formación propia que les permita desempeñar las funciones jurisdiccionales. Por otra, es muy difícil para el electorado descubrir tales capacidades y experiencia en una campaña política. Los aspirantes a jueces que incursionan en una carrera electoral estarán sujetos a sus reglas, que requieren del compromiso político con los electores y de campañas de proselitismo que van en contra de la independencia judicial.

El sistema de elección popular, que tantas polémicas ha generado, ha estado vigente en numerosos sistemas y tiene ventajas y desventajas. Entre las primeras destaca la apertura que genera la democratización y el análisis popular de las candidaturas de jueces y las ventajas propias de los procedimientos electorales. No obstante, las desventajas exceden los beneficios: la politización de la jurisdicción y la participación de los partidos políticos no es aconsejable en la elección de juzgadores.

Además, existe el serio inconveniente de condicionar la independencia de los jueces, sujetos a los vaivenes de la política electoral, que pudiera comprometer su independencia respecto de sus electores. Es una práctica frecuente en la justicia estatal de los Estados Unidos de América, en algunos cantones suizos y también lo fue en la ex-Unión Soviética.

Nombramiento a cargo del Poder Ejecutivo

El sistema tuvo su origen en Inglaterra, donde los jueces de los tribunales superiores eran escogidos por la Corona o por el primer ministro, pero donde la legendaria figura de Edward Cooke reivindicó la independencia judicial frente a la Corona. En Irlanda, por ejemplo, los magistrados del Tribunal Supremo eran designados por el presidente, como ocurre actualmente en Ghana, en Haití y en Estados Unidos, donde los eligen los gobernadores a nivel estatal, y en el ámbito federal, el presidente de ese país.

En México, las constituciones estatales establecen un sistema en el que los gobernadores de los estados designan a los magistrados de los tribunales superiores de justicia, así como a sus respectivos presidentes. Una de las ventajas de la designación a cargo del gobierno es que se despolitiza el procedimiento, a menos que los jueces tengan intereses políticos con lo que se desvirtúan sus ventajas.

Elección por el Poder Legislativo

Uno de los ejemplos más significativos de designación a cargo de cámaras legislativas es el de Suiza. La Constitución de ese país, de 1874, establece que los miembros del Tribunal Federal son nombrados por la Asamblea Federal, que está integrada por las dos cámaras, el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados, en sesión conjunta.

Algunos estados de los Estados Unidos adoptaron este sistema, como Nueva Jersey, Rhode Island, Carolina del Sur, Virginia, Connecticut y Vermont.

La designación de los magistrados de la Suprema Corte de estos estados la hacían las dos cámaras legislativas reunidas en asamblea. El caso de Bolivia es interesante, pues conforme a su Constitución de 1880, la elección de los jueces de la Corte Suprema se hacía por la Cámara de Diputados de una terna preparada por el Senado.

Este sistema tiene problemas similares al sistema de elección, pues involucra a los partidos políticos que tienen representación en los órganos parlamentarios y además puede ocurrir el abuso de la influencia política. Como ventaja está la colaboración entre poderes y una adecuada división del trabajo.

Cooptación entre gobierno y las asambleas legislativas

Este sistema consiste en la propuesta del Ejecutivo y la confirmación del Senado. Es el adoptado por los Estados Unidos de América en el ámbito federal y similar al que existió en México para los ministros de la Corte hasta antes de la reforma de 1994. Debe recordarse que en nuestro país, conforme al texto constitucional anterior, los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia eran hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores.

Poder Judicial

La selección de jueces a cargo del Poder Judicial en exclusividad tiene la ventaja principal de garantizar la independencia respecto de los otros poderes. No obstante, este sistema tiende a perpetuarse a sí mismo; se aleja de los sentimientos y anhelos populares, y la creación del cuerpo de élite judicial podría llevar al nepotismo judicial. La gran ventaja es que refuerza el régimen de división de poderes y el principio de independencia judicial.

En nuestro país funciona, aunque con variables significativas, a través de los consejos de judicatura estatales y del Distrito Federal en los niveles de jueces y magistrados del fuero común y en el ámbito federal mediante las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal. La designación a través de consejos de judicatura como el mexicano, de carácter federal, con composición plural, toda vez que acuden a su conformación miembros del Poder Judicial de la Federación, dos designados del Senado y uno del Ejecutivo federal, rompe con la cooptación exclusiva por parte del Poder Judicial.

Si bien los funcionarios designados por el Senado y por el Ejecutivo federal no son representantes del poder que los designa, sino que al ser nombrados forman parte del Poder Judicial, su procedencia ajena a la judicatura permite que se valoren nuevos criterios y se evite la endogamia.

Este procedimiento ha probado su eficacia en México y en otras latitudes. Enlaza la designación por parte del Gobierno y del Poder Legislativo con la cooptación por parte de los propios tribunales. Además de la tarea de efectuar designaciones, los consejos de magistratura o de judicatura resuelven cuestiones relacionadas con el gobierno del Poder Judicial, con su administración, y ejercen la vigilancia y controlaría de los órganos jurisdiccionales.

Poder Ejecutivo-Senado

Este sistema ha probado su eficacia en los Estados Unidos, donde el presidente con el consejo y consentimiento del Senado nombra a los magistrados de la Suprema Corte. En este sistema, el presidente hace la designación, pero sujeto a la contraloría del Senado. La Cámara de Senadores no puede más que aprobar o rechazar la propuesta, toda vez que no tiene facultad de nombramiento. De esta manera, el presidente cuida su propuesta y el Senado no cae en la tentación de rechazar solamente por razones políticas, sino que puede, en casos extremos, anular la propuesta presidencial y obligar al Ejecutivo a presentarle otro candidato.

Esta fórmula de colaboración tiene detractores entre quienes no apoyan el presidencialismo y la concentración de facultades del Ejecutivo, pues estiman que acentúa la preponderancia presidencial y tiene el inconveniente de alejar del Poder Judicial a aquellos candidatos que reúnen los requisitos para ser designados, quienes al no contar con la propuesta presidencial, se ven desplazados por candidatos tal vez menos dotados técnicamente, pero con el apoyo del presidente.

Mecanismos complejos

Se denomina método complejo a la designación de jueces mediante dos o más órganos que eligen a los jueces o magistrados. Se trata de formas de colaboración entre poderes en que se dividen las acciones tendientes a la selección y designación, con lo que se establece un balance de responsabilidades y decisiones que se comparten.

El artículo 97 es pieza clave dentro de la reforma del Poder Judicial, pues como precepto constitucional contiene el orden normativo superior al que deben sujetarse los demás órdenes normativos orgánicos y procedimentales que regulan la estructura, integración y funciones de los órganos federales de impartición de justicia. Su contenido reformó la estructura y organización del Poder Judicial, y fue parte crucial de la reforma judicial de 1994, que tuvo su antítesis en la siguiente reforma de 1999.

En México, la instauración de la carrera judicial como catalizadora de las designaciones judiciales abona la idea de avanzar hacia una independencia real de los juzgadores federales, a la que seguirá, como ocurre en varios sistemas estatales de administración de justicia, señaladamente en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, un movimiento de instauración y fortalecimiento de la carrera y la formación judicial. La carrera judicial permite conocer de mejor manera las características profesionales de los funcionarios judiciales que se han nominado para tan elevada tarea jurídica.

La inamovilidad pretende garantizar la estabilidad e independencia de los juzgadores. No obstante, al comparar diversos sistemas de duración en el cargo de los juzgadores de los tribunales de distintos países, “Se logra la estabilidad de los jueces de mayor jerarquía a través de la duración vitalicia en esa función. Este principio requiere una buena designación, si no la inamovilidad es contraproducente” (Carpizo).

En cuanto a la designación del presidente de la Suprema Corte, el artículo 97 establece que el presidente es electo por sus pares entre sus pares. “Cada cuatro años, el pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior”. En este sentido su presidencia está acotada al tiempo que fue electo y al término regresará a su sitial como otro ministro más.

En Estados Unidos, por el contrario, el presidente de la Suprema Corte es un personaje muy poderoso, pues su nombramiento deviene de la designación que haga el presidente con la ratificación del Senado, pero sin estar sujeto a término. En ese país los presidentes de la Corte han impactado de tal manera la historia judicial que sus gestiones como presidentes imprimieron un sello a las cortes por ellos presididas. De esa manera se habla de la Corte de Marshall, la de Taney, la de Grant, la de Warren, la de Burger, la de Rehnquist, y otras más.

En España, el Consejo General del Poder Judicial, un órgano específico de gobierno, se ocupa de los nombramientos y de los ascensos, así como de la inspección y del régimen disciplinario de jueces y magistrados. La Constitución sólo contiene el núcleo del Estatuto de Jueces y Magistrados, y su desarrollo se encuentra en la Ley Orgánica del Poder Judicial. El estatuto tiene como finalidad garantizar la independencia funcional y la inamovilidad. Los jueces y magistrados españoles sólo podrán ser suspendidos, separados, cambiados de adscripción o jubilados por causas que están precisadas en la Ley Orgánica.

En Argentina existe, como en México, un Consejo de la Magistratura, creado también por la Constitución desde 1994. Conforme lo establece la Constitución de la

Nación Argentina, el Consejo de la Magistratura tiene a su cargo la selección de los magistrados. Entre sus atribuciones está seleccionar mediante concursos públicos a los postulantes a las magistraturas inferiores a las de la Suprema Corte de ese país.

Una vez seleccionados prepara ternas vinculantes a fin de que el presidente en ejercicio de sus atribuciones constitucionales nombre a los jueces de los tribunales inferiores, con acuerdo del Senado. Será necesario un nuevo nombramiento para mantener en el cargo a los magistrados una vez que hayan cumplido la edad de 65 años. A estos magistrados se les extenderá el nombramiento cada cinco años a través del mismo trámite.

Los jueces de los tribunales inferiores podrán ser removidos por las causales que consigna la propia Constitución, mediante un proceso en que interviene un jurado de enjuiciamiento integrados por legisladores, magistrados y abogados de matrícula federal, y el efecto del fallo que emitan será destituir al acusado.

Bibliografía

- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 7a. ed., México, UNAM, 1990.
- , “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 83, México, 1995.
- , “Nuevas Reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 13, México, IJ-UNAM, julio-diciembre, 2005.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981.
- FERRER MACGREGOR, Eduardo, “Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México”, en Eduardo Ferrer MacGregor (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2001.
- FUENTE, Fernando de la (comp.), *El artículo 97 constitucional y la democracia*, México, Jus, 1947.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Las garantías constitucionales en el derecho mexicano”, *Anuario Jurídico*, núm. III-IV, México, IJ-UNAM, 1976-1977.
- y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999.
- , “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, en *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, UNAM, 1996.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “El Estado de derecho y la reforma al Poder Judicial”, *Pemex-Lex. Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*, núms. 91-92, México, enero-febrero, 1996.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1979. [Reedición de 1994.]
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Pedro A. López Saucedo, *Las resoluciones judiciales que han forjado a México*, núm. 4, México, Poder Judicial de la Federación México, 2010.
- HAMILTON, Alexander, Samuel Madison y John Jay, *El federalista*, México, FCE, 1957.

- HERRENDORF, Daniel E., *El poder de los jueces. Cómo piensan los jueces, qué piensan*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994.
- MELGAR ADALID, Mario *et al.*, *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995.
- , *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000.
- PALLARES, Jacinto, *El Poder Judicial*, México, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 3a. ed., México, Porrúa, 1956.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “El Consejo de la Judicatura a la luz del Derecho comparado”, en *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995.

Artículo 97

Trayectoria constitucional

97 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Suprime el texto que dispone la duración del cargo de magistrado o juez, así como la remoción del cargo por incapacidad o responsabilidad. Protesta de los ministros de la Suprema Corte ante el Senado.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-IX-1940

XXXVIII LEGISLATURA (1-IX-1940/31-VIII-1943)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Sujeta la facultad de la Suprema Corte para nombrar y remover empleados a la estricta observancia de la ley respectiva.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 19-II-1951

XLI LEGISLATURA (1-IX-1949/30-VIII-1952)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30-XI-1952

Reincorpora al texto del artículo las disposiciones relativas al periodo de gestión de los magistrados y a la remoción del puesto por mala conducta o responsabilidad.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Facultad de la Suprema Corte de Justicia para practicar averiguaciones sobre hechos que constituyan la violación del voto público.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Destitución de magistrados y jueces de distrito mediante juicio político.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se modifican los dos primeros párrafos para aumentar el periodo tanto de magistrados como de jueces a seis años, garantizando su inmovilidad en caso de ser reelectos o promovidos a cargos superiores. La Suprema Corte de Justicia podrá nombrar algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar a uno o varios comisionados especiales.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se establece que el nombramiento y la adscripción de los magistrados de circuito y los jueces de distrito corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Además de la facultad de supervisión sobre violaciones graves a garantías individuales y al voto público por lo que hace al proceso de elección. Para tal efecto se podrán designar uno o varios comisionados especiales. Asimismo, concede la facultad de solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal. Por último, se establece que los magistrados de circuito y los jueces de distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal o ante la autoridad que determine la ley.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-VI-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se elimina del último párrafo la mención de que los ministros podrán protestar ante otra autoridad que no sea el Consejo de la Judicatura.

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 13-XI-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

La reforma deroga el tercer párrafo del artículo.

Décima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VI-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Debido a la reforma constitucional de derechos humanos, se deroga la facultad de investigación por violaciones graves de derechos humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecida en el segundo párrafo de este artículo, y se transfiere a la Comisión Nacional de Derechos Humanos que crea dicha reforma en el artículo 102 apartado B.

Artículo 98

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En el Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno, sobre arreglo de Tribunales y sus Atribuciones de 9 de octubre de 1812 se establecía que se requería de tres ministros para formar sala en las Reales Audiencias. En los artículos 200 y 201 de la Constitución de Apatzingán de 1814 se estableció que para formar el Supremo Tribunal de Justicia, se requería indispensablemente la asistencia de los cinco individuos en las causas de homicidio, de deposición de algún empleado, de residencia o infidencia; en las de fuerza de los juzgados eclesiásticos, y las civiles, en que se verse el interés de 25 mil pesos arriba. Esta asistencia de los cinco individuos se entendía para terminar definitivamente las referidas causas, ya sea pronunciando, ya sea confirmando o bien revocando las sentencias respectivas. Fuera de estas causas bastará la asistencia de tres individuos para formar tribunal, y menos no podrán actuar en ningún caso.

Si por motivo de enfermedad no pudiere asistir alguno de los jueces del Supremo Tribunal de Justicia en los casos referidos, se le pasaría la causa, para que dentro del tercer día remita su voto cerrado. Si la enfermedad fuera grave, o no pudiera asistir por hallarse distante, o por otro impedimento legal, el Supremo Congreso con aviso del Tribunal, nombraría su sustituto; y si el Congreso estuviere lejos y ejecutare la decisión, entonces los jueces restantes nombrarían a pluralidad de sufragios un letrado, o un vecino honrado y de ilustración, que supla por el impedido, dando aviso inmediatamente al Congreso.

Durante la primera República Federal, el artículo 135 de la Constitución federal de 1824 disponía que cuando faltase alguno o algunos de los miembros de la

98

Sumario Artículo 98

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	107
Texto constitucional vigente.	109
Comentario	
Luis María Aguilar Morales	
Introducción	110
Antecedentes históricos	112
Evolución del artículo.	114
Bibliografía	118
Trayectoria constitucional	120

Corte Suprema de Justicia por imposibilidad perpetua, se reemplazaría conforme a lo dispuesto en la Constitución, previo aviso que daría el gobierno a las legislaturas de los estados.

En el centralismo, los artículos 10 y 11 de la Quinta Ley Constitucional, dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, establecieron que cada dos años, y en los seis primeros días del mes de enero, extenderían al presidente de la República en junta de Consejo y de ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, cada uno una lista de nueve individuos residentes en la capital, y con las mismas calidades que se requieren para los ministros de dicho Supremo Tribunal, a fin de que, como suplentes, puedan cubrir las faltas de sus magistrados. Estas listas se pasarían inmediatamente a la Cámara de Diputados y ésta nombrará, de entre los individuos comprendidos en ellas, los nueve que ejercerán el cargo de suplentes.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 las vacantes que hubiere en la Suprema Corte de Justicia se cubrirían por elección de las asambleas departamentales, haciéndose la computación por las cámaras en la forma prescrita para la elección de presidente. El texto original de la Constitución de 1917 establecía en su artículo 98:

Las faltas temporales de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no excedieren de un mes, no se suplirán si aquella tuviere quórum para sus sesiones; pero si no lo hubiere, el Congreso de la Unión o en su receso la Comisión Permanente, nombrará por el tiempo que dure la falta, un suplente, de entre los candidatos presentados por los Estados para la elección del Magistrado propietario de que se trate, y que no hubieren sido electos. Si la falta fuere por dos meses o menos, el Congreso o en su caso la Comisión Permanente nombrará libremente, un Ministro provisional. Si faltare un Ministro por defunción, renuncia o incapacidad, el Congreso de la Unión hará nueva elección en los términos prescritos por el artículo 96. Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente hará un nombramiento provisional mientras se reúne aquel, y hace la elección correspondiente.

Artículo 98

Texto constitucional vigente

Artículo 98. Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.¹

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.²

¹Párrafo adicionado, *DOF*: 22-08-1996.

²Párrafo adicionado, *DOF*: 22-08-1996. Artículo reformado, *DOF*: 20-08-1928, 19-02-1951. Fe de erratas al artículo, *DOF*: 14-03-1951. Reformado, *DOF*: 25-10-1967, 31-12-1994.

Comentario por **Luis María Aguilar Morales**

Introducción

La práctica de fundar el orden jurídico a partir de una norma escrita con carácter supremo es uno de los rasgos más sobresalientes del desarrollo de los sistemas jurídicos en el Estado moderno. Desde su nacimiento como nación independiente, nuestro país ha sido pionero en establecer un orden jurídico a partir de una norma fundamental, así como procurar su vigencia a través de la conformación de instituciones e instrumentos dedicados a garantizar la supremacía de la Constitución. México cuenta con una larga tradición jurídica amplia, la cual no solamente remonta a experiencias fundacionales en los Estados Unidos de América y en Francia de finales del siglo XVIII, sino sobre todo, a los propios textos constitucionales que ha tenido a lo largo de su historia, y cuya relevancia reivindica con precisión y oportunidad esta obra.

Durante el siglo que ha transcurrido desde la promulgación en 1917 de la Norma Fundamental que actualmente rige a nuestro país, el crecimiento sostenido del número de estados independientes que componen la comunidad internacional ha ido acompañado de la consolidación del constitucionalismo como modelo normativo. En efecto, si a principios de siglo XX no había una congruencia plena entre el número de países y el número de constituciones entonces existentes, a inicios del siguiente siglo la cantidad de textos constitucionales es prácticamente idéntica al número de naciones independientes.³

Como ocurrió en México desde el siglo XIX, la adopción del constitucionalismo como modelo de orden jurídico ha estado vinculada a la necesidad de garantizar la supremacía de los textos fundamentales en las naciones que han adoptado esta fórmula. El método que con los años ha resultado más exitoso para salvaguardar los principios constitucionales ha sido, precisamente, el de conferir a los órganos jurisdiccionales la atribución de vigilar que la legislación y los actos de gobierno sean congruentes con dichos principios.

Los estudiosos del control judicial de constitucionalidad han planteado que su evolución se ha dado bajo el impulso de tres acontecimientos principales.⁴ El primero de ellos se vincula a la creación de la denominada *judicial review* en los Estados Unidos de América, como resultado de la célebre decisión “Marbury vs. Madison”, que

³Cfr. Zachary Elkins *et al.*, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 41.

⁴Tom Ginsburg, “The Global Spread of Constitutional Review”, en Keith E. Whittington *et al.*, *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 82-88.

dictó la Corte Suprema de ese país en 1803. El segundo de ellos es la consagración, en la Constitución austriaca de 1920, de un tribunal con facultades centralizadas de control de constitucionalidad, lo cual ocurrió bajo la influencia del ilustre jurista Hans Kelsen.⁵ Finalmente, el último impulso está asociado a los procesos de creación constitucional derivados de los propios procesos de transición a la democracia, ocurridos en muy diversas naciones alrededor del mundo hacia el último cuarto del siglo pasado.

La necesidad de garantizar la supremacía de la constitución en el interior de lo que algunos teóricos contemporáneos han denominado Estado constitucional de derecho,⁶ ha hecho que la labor de los órganos jurisdiccionales esté estrechamente ligada a establecer medios para garantizar tanto el equilibrio entre poderes, como la protección de los derechos humanos. Ciertamente, según lo han señalado diversos estudiosos en la materia, el desarrollo de instrumentos y órganos jurisdiccionales de carácter internacional ha contribuido sustancialmente a la protección de los derechos humanos. Ello, en última instancia, ha conducido también a que el trabajo de los tribunales nacionales, encargados de velar por la supremacía constitucional, se vincule inevitablemente a la necesidad de materializar los compromisos que los diferentes estados han adoptado en materia de derechos humanos.

México no ha sido ajeno a estas transformaciones. La añeja tradición que sus tribunales tienen como responsables del control judicial de la Constitución se ha visto robustecida en los años recientes por importantes transformaciones jurídicas, que han vigorizado su papel como órganos responsables de proteger los principios constitucionales, incluidos desde luego, los derechos humanos. A lo largo de los últimos lustros, han sido analizadas profusamente las reformas realizadas a nuestra Carta Magna, tanto para dotar y reforzar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con funciones de tribunal constitucional, como para incorporar en toda su magnitud el respeto a nuestro orden jurídico los derechos humanos, establecidos en los instrumentos internacionales suscritos por México.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene hoy la indispensable función de ser el órgano máximo dentro de nuestro sistema de justicia, así como de ser el intérprete último de la Constitución. La trascendencia de esta responsabilidad hace que resulte necesario dar certeza a su funcionamiento, mediante normas que lo salvaguarden. La importancia del artículo 98 de nuestra Norma Fundamental, radica precisamente, en que es parte cardinal del entramado normativo que se instauró para garantizar la correcta integración del Alto Tribunal; y, como veremos, este artículo se encarga de establecer las normas que deben aplicar ante la eventualidad de que —como efectivamente ha ocurrido— alguno de los ministros que lo integran, no se encuentren en condiciones de realizar su función, ya sea de manera temporal o en forma permanente.

⁵Cfr. Hans Kelsen, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la Justicia Constitucional)”, *Anuario iberoamericano de justicia constitucional* vol. 15, 2011, pp. 249-300.

⁶Cfr. Manuel Atienza y Luigi Ferrajoli, *Jurisdicción y argumentación en el estado constitucional de derecho*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005; Josep Aguiló Regla, “Sobre la constitución del estado constitucional”, *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, vol. 24, 2001, pp. 429-458.

El artículo 98 está asociado, por tanto, a las garantías de independencia judicial, así como a la necesidad de garantizar la continuidad en el funcionamiento del más alto intérprete de la Constitución en México. Para dar cuenta de su relevancia, y con ello contribuir a que el lector profundice en la comprensión de su centralidad en nuestro orden jurídico, en los siguientes párrafos se esbozan algunas reflexiones respecto a sus antecedentes, su evolución en el marco constitucional vigente y las características que dicha disposición guarda en la actualidad.

Antecedentes históricos

En los documentos fundamentales de nuestra historia constitucional existieron disposiciones que buscaron dar certeza a la labor del órgano de mayor jerarquía dentro del sistema de justicia mexicano. Desde sus primeros antecedentes, los ordenamientos respectivos buscaron atender dicha cuestión señalando normas que, por una parte, definieran los supuestos en que podrían ocurrir las faltas de los integrantes de tales órganos, y por la otra, señalaran a las instancias encargadas de realizar las diligencias para cubrir dichas faltas.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, dispuso que el Supremo Tribunal de Justicia estaría integrado por cinco individuos designados por el Congreso. De conformidad con el artículo 181 del propio Decreto, este número podría aumentar según lo exigieran las circunstancias. En conexión con ello, el artículo 200 determinó que, para su formación, el Supremo Tribunal de Justicia requería de la asistencia de tres integrantes, con excepción de “las causas de homicidio, deposición de algún empleado, de residencia o infidencia; en las de fuerza de los juzgados eclesiásticos, y las civiles, en que verse el interés de veinticinco mil pesos para arriba”. En estas causas se requeriría de la asistencia de cinco de sus integrantes.

Ahora bien, en lo concerniente a las faltas de los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia, el Decreto referido se limitó a regular aquellas faltas de carácter temporal. Según se asentó en el artículo 201, en caso de enfermedad, los integrantes podrían recibir las causas a analizar y remitir su voto dentro del tercer día de dicho envío. Cuando la enfermedad fuera grave o el integrante del Supremo Tribunal no pudiera asistir por encontrarse distante, o por otro impedimento legal, el Congreso nombraría a un sustituto. Y en los casos en que el Congreso estuviera distante, el propio Tribunal podría nombrar a un letrado o a un vecino “honrado y de ilustración”, para suplir al integrante impedido.

El segundo antecedente histórico que merece destacarse es el consagrado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. En ella, particularmente en su artículo 124, se instauró una Corte Suprema de Justicia integrada por 11 ministros y un fiscal, y además se dispuso nuevamente que el Congreso podría aumentar, pero también disminuir, su número de integrantes.

En lo relativo a las ausencias de los integrantes de la Corte Suprema, y a diferencia de lo contemplado en el antecedente previo, la Constitución de 1824 se concentró en regular las vacantes permanentes. Concretamente, el artículo 135 dispuso que cuando faltara alguno de los integrantes “por imposibilidad perpetua”, su reemplazo se realizaría conforme a las reglas establecidas en la propia Constitución. Es decir, mediante un método en el que convergían las legislaturas de los estados y el Congreso Federal.

El periodo durante el cual se estableció una república centralista en nuestro país trajo consigo innovaciones relevantes para el sistema de justicia. Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas el 29 de diciembre de 1836, dieron pie a la creación del Supremo Poder Conservador, sin que ello significara la extinción de la Corte Suprema de Justicia.⁷ La quinta de las leyes fundamentales de la república centralista, se refirió al Poder Judicial. Ésta, en su artículo 2º, dispuso que la Corte Suprema conservaría la composición prevista en la Constitución de 1824. Dicho de otro modo, este tribunal debería de integrarse por 11 ministros y un fiscal.

En lo tocante a las faltas de los magistrados —así los denominó la citada ley— los artículos 10 y 11 establecieron las normas que debían seguirse para cubrir las. Ello, sin embargo, no implicó que se distinguiera explícitamente entre ausencias temporales y definitivas. Específicamente, el artículo 10 postuló que cada dos años, durante los primeros seis días de enero, el presidente de la República (en junta del Consejo y de ministros), el Senado y la Corte Suprema, cada uno debía elaborar una lista de nueve personas residentes en la capital de la República, para que pudieran ser electos como suplentes ante la falta de los magistrados de la Corte. De acuerdo al artículo 11, las listas debían ser turnadas a la Cámara de Diputados para que ésta eligiera entre los nombres que aparecían a los nueve individuos que fungirían como suplentes.

A lo largo del periodo centralista se propusieron y realizaron reformas a las normas que regulaban la ausencia de magistrados del más Alto Tribunal del país. Estas reformas buscaron ajustar dichas normas a los cambios que se realizaron a las atribuciones de las instituciones que existieron durante este periodo. En este punto, conviene destacar lo que, en su momento, señalaron los profesores Santiago Barajas Montes y Mario Melgar Adalid, quienes se encargaron de comentar el artículo 98 en ediciones previas de esta obra: la inexistencia, en la Constitución de 1857, de disposiciones que regularan la ausencia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Como veremos a continuación, el Texto constitucional de 1917 se encargó de atender dicha omisión, mediante normas que regularon, gradualmente con mayor precisión, los supuestos en que podían darse las faltas y la forma en que éstas debían ser cubiertas.

⁷Cfr. David Pantoja Morán, *El Supremo Poder Conservador: el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México, 2005.

Evolución del artículo

Desde su origen hasta el 31 de mayo de 2016, los artículos que conforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos han sido objeto de 691 cambios, los cuales fueron realizados mediante 227 decretos. En efecto, uno de los rasgos más distintivos de nuestra Norma Fundamental es ser un texto en constante evolución. Esta profunda transformación ha sido un impulso fundamental para el desarrollo jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También de manera reciente, en el marco de los festejos para conmemorar el centenario de la promulgación de la Constitución federal de 1917, el Poder Judicial de la Federación publicó una obra que compila cronológicamente las modificaciones que se han realizado a cada uno de los artículos que componen nuestra Carta Magna.⁸ La información contenida en esta obra permite observar, por ejemplo, que, hasta julio de 2014, el artículo 73 de la Constitución había sido modificado en 75 ocasiones, y que a éste lo seguían el 123 en 26 ocasiones, y el 27 en 22 respectivamente.

El Capítulo IV del Título Cuarto de la Constitución, que comprenden los artículos 96 a 107, regula la estructura y atribuciones del Poder Judicial de la Federación incluida, desde luego, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como antes se precisó, el artículo 98 tiene como propósito regular las faltas en la integración de este órgano superior de justicia; disposiciones que han sido objeto de cinco modificaciones a lo largo de los 100 años en que ha estado vigente nuestra Constitución. En los siguientes párrafos, se expondrá cómo y por qué las modificaciones realizadas han tenido como propósito primordial, el de ajustar las normas que rigen la ausencia de ministros a los cambios que ha sufrido el Poder Judicial de la Federación. Así, con el objeto de dar cuenta de los alcances de estos cambios, se expondrán a continuación cronológicamente las reformas, haciendo hincapié en dos cuestiones principales: la distinción entre los tipos de faltas que podrían ocurrir, y los procedimientos que debían realizarse para cubrir cada una de ellas.

El 1 de diciembre de 1916 inició sesiones el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro. Ese día, Venustiano Carranza, en su calidad de “Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Ejecutivo”, presentó el Proyecto de reformas a la Constitución de 1857.⁹ El artículo 98 de ese proyecto consideraba de manera general dos tipos de falta que podrían darse en el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: temporales y permanentes.

Respecto del primer tipo de falta, el proyecto se limitaba a regular aquellas menores a un mes, de las que no se requiriese suplencia alguna; ello siempre que el tribunal contara con el quórum necesario para sesionar. En caso de que no lo hubiere, el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, se encargaría de nombrar a

⁸Poder Judicial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos)*, México, Poder Judicial de la Federación, 2015.

⁹L. Ignacio Marván aborde, “El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón, *México: Un siglo de historia constitucional (1808-1917): estudios y perspectivas*, México, Instituto Mora-Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 353.

un suplente por el tiempo que durara la ausencia. En cuanto al segundo tipo de falta, el proyecto señalaba a la letra lo siguiente: “si faltare un ministro por muerte, renuncia o incapacidad, el Congreso de la Unión hará una nueva elección”. En este sentido, también se preveía la posibilidad de que este órgano legislativo no se encontrara en sesiones, en cuyo caso la Comisión Permanente haría un nombramiento provisional que posteriormente derivaría en la elección correspondiente por parte del Congreso.

El texto aprobado por el Congreso Constituyente conservó, en esencia, el sentido de la propuesta de Carranza; las modificaciones que introdujo tuvieron dos sentidos principales. En primer lugar, en cuanto a las faltas temporales, se hizo una modificación para adecuar el procedimiento para cubrir la ausencia al propio método de designación de ministros que había quedado asentado en la Constitución. Concretamente, se dispuso que si la falta de un ministro fuese inferior a un mes, el Congreso se encargaría de elegir al suplente de entre los candidatos que, de conformidad con el artículo 96, hubieren presentado las legislaturas de los estados. En segundo lugar, se introdujo una segunda hipótesis en la que podrían suscitarse las faltas temporales. Concretamente, en el párrafo primero del artículo se señaló que si la ausencia fuera superior a un mes e inferior a dos meses, el Congreso de la Unión o, en su caso la Comisión Permanente, nombrarían libremente a un ministro provisional.

De esta forma, las modificaciones realizadas por los diputados constituyentes al artículo 98 se concentraron en realizar las adecuaciones necesarias para armonizar su contenido con lo establecido en otros artículos. Desde entonces, las reformas realizadas a este precepto han tenido como rasgo común el estar condicionadas por los cambios al régimen que establece la composición de la Suprema Corte de Justicia y el método de designación de los ministros que la integran.

Nuestro máximo tribunal funcionó hasta 1928 bajo las reglas consagradas en el texto original de la Constitución. Ese año, sin embargo, se realizó la primera reforma al artículo 98, la cual consistió, precisamente, en ajustar su contenido al del nuevo método de designación de los ministros de una Suprema Corte de Justicia con 16 integrantes, que funcionaría no solamente en Pleno sino en tres salas. Específicamente, la reforma señaló que las faltas temporales que no excedieran de un mes no debían ser cubiertas, siempre y cuando la Suprema Corte contara con el quórum necesario para sesionar. Si no fuera así, el presidente de la República sometería el nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del Senado, o en su receso, al de la Comisión Permanente.

En efecto, las reformas de ese año a la Constitución Federal, establecieron un nuevo método de designación que otorgó al presidente la atribución de nombrar a los ministros, y someter dicho nombramiento a la aprobación de la Cámara de Senadores. En el artículo 96 se dispuso además, que el Senado tendría que otorgar o negar la aprobación en un plazo de 10 días y, si no lo hiciera así, se tendría por aprobado el nombramiento respectivo.

Igualmente, se incorporó a dicho artículo que, si el Senado no llegara a aprobar dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente tendría la facultad de hacer un tercer nombramiento que surtiría efectos como provisional, para

luego ser sometido a la aprobación de dicha Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones. Cuando llegara el periodo siguiente, el Senado debería resolver el nombramiento en un plazo de 10 días de lo contrario, el ministro continuaría en su encargo, ahora con carácter definitivo. Si el Senado rechazara el nombramiento del presidente, éste debía someter una nueva propuesta, en cuya definición se aplicarían las reglas antes mencionadas.

La primera transformación del artículo 98 estuvo vinculada al primer cambio significativo que sufrió la Suprema Corte de Justicia. El siguiente cambio realizado a dicho artículo ocurrió en 1951, 23 años después de la primera. Ello, sin embargo, no implica que nuestro máximo tribunal no haya sufrido modificaciones relevantes en este periodo. De hecho, durante dicho periodo, se realizaron dos reformas al artículo 94 que modificaron de manera notable a la Suprema Corte, buscando dar pasos para reconciliar su funcionamiento al de un Poder Judicial de la Federación que enfrentaba una carga de trabajo cada vez más abundante. Específicamente, en 1934 se modificó el artículo 94 para indicar que la Suprema Corte debía quedar integrada por 21 ministros que funcionarían en Pleno, o en cuatro salas compuestas de cinco ministros cada una.

Posteriormente, en 1944, se modificó nuevamente el artículo 94 para establecer que la Suprema Corte se compondría de 21 ministros y funcionaría en Pleno o en salas. Esta reforma determinó, además, que los ministros, magistrados de circuito y jueces de distrito podrían ser privados de sus puestos cuando observaran mala conducta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111 que señalaba que el presidente de la República podía solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de tales funcionarios judiciales.

Como se señaló, en 1951 se realizó la segunda reforma al artículo 98. Esta modificación estuvo ligada a la inclusión, en el artículo 94, de la figura de ministros supernumerarios. En efecto, como se especificó en el artículo 98, los cinco ministros supernumerarios que se incorporarían a la Suprema Corte, serían los encargados de cubrir las faltas temporales de los ministros, que no excediesen un mes, exclusivamente en la sala a la que éstos pertenecieran, pues en ningún caso éstos podrían integrar el Pleno. La incorporación de cinco ministros supernumerarios redundó en la creación de una sala auxiliar.

La reforma de 1951 eliminó del Texto constitucional la previsión de faltas temporales de entre uno y dos meses. En su lugar, se señaló que en los casos en que las faltas que excedieren un mes el presidente de la República sometería el nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del Senado o, en su receso, al de la Comisión Permanente. Por su parte, el Texto constitucional conservó lo establecido previamente respecto de las faltas definitivas, derivadas de defunciones, renunciaciones o incapacidades. En dichos casos, el presidente debía someter un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado y si éste no estuviere en funciones, la encargada de aprobarlo debía ser la Comisión Permanente, en el que dicha cámara se reuniese para realizar la aprobación definitiva.

La siguiente modificación al artículo 98 ocurrió en 1967 y se enfocó en permitir a los ministros supernumerarios suplir no sólo las faltas menores a un mes, sino también

aquéllas más prolongadas, durante el tiempo que trascurriera, hasta la toma de posesión del Ministro nombrado de manera provisional —derivadas de faltas temporales superiores a un mes— o definitivas.

El 31 de diciembre se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional que consolidó de manera sustancial las atribuciones y la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta reforma confirió a este órgano atribuciones análogas a las que, en otras latitudes, poseen tribunales dedicados exclusivamente al control de constitucionalidad. Como el lector podrá comprender a mayor detalle en el análisis del artículo 105, la denominada reforma judicial de 1994 fortaleció la figura de la controversia constitucional que existía desde el texto original de 1917, al tiempo que instauró a la acción de inconstitucionalidad como instrumento abstracto y centralizado de control judicial de la constitucionalidad. La reforma también redujo a 11 el número de ministros, y además dio paso a la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

Respecto al artículo 98, los cambios realizados ajustaron su contenido al espíritu de la reforma en su conjunto. Específicamente, en sintonía con la eliminación de la figura de ministros supernumerarios, se estableció, en el primer párrafo, que en los casos en que las faltas temporales se extendieran por más de un mes, el presidente de la República debía someter a la aprobación del Senado el nombramiento de un ministro interino en los términos del artículo 96.

El texto de dicho artículo fue también modificado por la misma reforma, para establecer que: para ocupar las vacantes que se generen en la Suprema Corte, el presidente debe someter una terna al Senado; el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro correspondiente. Para ello, se requiere de una mayoría calificada de al menos dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro de un plazo improrrogable de 30 días. En caso de que no se resolviera la designación en dicho plazo, la vacante la ocupará la persona que de entre la terna designe el presidente. En caso de que el Senado rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente someterá una nueva. Si ésta fuese rechazada, el presidente designará a la persona que ocupe el cargo de entre los integrantes de esta segunda terna.

El último cambio realizado al artículo 98 está relacionado con una modificación constitucional de gran envergadura: la reforma en materia político-electoral de 1996. Entre las innovaciones que realizó esta reforma para conferir mayor certeza a los procesos electorales en el país, se determinó que los órganos jurisdiccionales encargados de atender las disputas en la materia, debían formar parte del Poder Judicial de la Federación. En atención a ello, y con el propósito de conseguir que el artículo 99 se concentrara en regular al nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las disposiciones relativas a las renunciaciones de los ministros, que hasta entonces se encontraban en dicho artículo, se trasladaron al artículo inmediato anterior.

En efecto, la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 incorporó dos párrafos al artículo 98. El primero de ellos fue para señalar que solamente por causas graves son procedentes las renunciaciones de los ministros, éstas deben ser sometidas

das al Ejecutivo federal y si éste las acepta, posteriormente deben enviarse al Senado para su aprobación. El segundo párrafo dispone que, por su parte, es posible conceder licencias a los ministros. Las que no excedan de un mes, deben ser concedidas por la propia Suprema Corte de Justicia; en tanto que las que excedan, y correspondan a un periodo de entre un mes y dos años, deben ser otorgadas por el presidente de la República con la aprobación del Senado.

Las transformaciones constitucionales que ha sufrido la Suprema Corte de Justicia han vigorizado su papel como garante del equilibrio entre poderes y salvaguarda de los derechos humanos. La entrada en vigor de la reforma judicial de 1994 dio paso a una nueva integración del Alto Tribunal y, con el tiempo, a un periodo de estabilidad sin precedentes con la consecuente solidez en su actuación, elevándola al rango de un verdadero tribunal constitucional. Entre 1995 y 2003, la Suprema Corte tuvo por primera vez en su historia moderna un periodo de ocho años sin cambio en sus integrantes.

Desde entonces, las vacantes que se han abierto han sido resultado de un periodo escalonado de rotación, previsto por los artículos transitorios de la propia reforma de 1994. Tres lamentables acontecimientos han sido excepciones a ello, requiriendo entonces de la puesta en práctica de las disposiciones del artículo 98. Me refiero al fallecimiento de los señores ministros Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio Armando Valls Hernández, acaecidos en 2004, 2010 y 2014, respectivamente. Estos tres juristas dejaron una herencia invaluable para el Alto Tribunal y, en general, para el pensamiento jurídico de nuestro país. Las disposiciones sobre las que hemos reflexionado en estas páginas han permitido que exista continuidad institucional en la labor del órgano garante de la supremacía de la Constitución y eje del equilibrio de poderes: la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Bibliografía

- AGUILÓ REGLA, Josep, “Sobre la constitución del estado constitucional”, *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, vol. 24, 2001, pp. 429-458.
- ATIENZA, Manuel y Luigi Ferrajoli, *Jurisdicción y argumentación en el estado constitucional de derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005;
- ELKINS, Zachary *et al.*, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 41.
- GINSBURG, Tom. “The Global Spread of Constitutional Review”, en Keith E. Whittington *et al.*, *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 82-88.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio introductorio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídica, 2015. <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio>.
- KELSEN, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la Justicia Constitucional)”, *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, vol. 15, 2011, pp. 249-300.

- MARVÁN LABORDE, Ignacio, “El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón, *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917): estudios y perspectivas*, México, Instituto Mora-Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 353.
- PANTOJA MORÁN, David, *El Supremo Poder Conservador: el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México, 2005.
- Poder Judicial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos)*, México, Poder Judicial de la Federación, 2015.

Artículo 98

Trayectoria constitucional

98 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

LEGISLATURA XXXII (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Faculta al presidente de la República para el nombramiento de un ministro provisional, en el caso que la falta temporal de un ministro exceda un mes, o no llegare a integrarse quórum. La misma prerrogativa se concede al presidente en los casos de falta definitiva de magistrados.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 19-II-1951

LEGISLATURA XLI (1-IX-1949/30-VIII-1952)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30-XI-1952

Suplencia de las faltas temporales de los ministros de la Suprema Corte a cargo de los ministros supernumerarios de la sala correspondiente.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1967

LEGISLATURA XLVII (1-IX-1967/31-VIII-1970)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Suplencia de los ministros numerarios de la Suprema Corte, en sus faltas temporales, por los supernumerarios hasta en tanto tome posesión el ministro nombrado por el presidente de la República. Sustitución de los términos “renuncia o incapacidad” por “cualquiera causa de separación definitiva”.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LEGISLATURA LVI (LEGISLATURA I-IX-1994/31-VIII-1997)
Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se establece el procedimiento de nombramiento de ministros interinos y sustitutos.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 22-VIII-1996

LEGISLATURA LVI (I-IX-1994/31-VIII-1997)
Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Lo determinado en esta reforma, se contemplaba con anterioridad en el artículo 99, por lo que desde esta fecha, pasa a ocupar el tercer y cuarto párrafos del artículo 98. Se fijan los procedimientos y características para que sean procedentes las renunciaciones por parte de los ministros de la Suprema Corte. Se determina que las licencias temporales menores a un mes solicitadas por los ministros, podrán ser concedidas por la Suprema Corte; mientras que las que excedan de ese periodo y menores de dos años, las podrá conceder el presidente de la República con aprobación del Senado.

Artículo 99

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En el artículo 95 de la Constitución federal de 1857 se establece que el cargo de individuo de la Suprema Corte de Justicia sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se debía presentar la renuncia. En los recesos de éste la calificación se haría por la diputación permanente.

Este artículo se reformó el 4 de junio de 1914 para disponer que el cargo de ministro de la Corte Suprema de Justicia sólo era renunciable por causa grave, calificada por el Senado, ante quien se presentaría la renuncia. En los recesos de éste la calificación se haría por la Comisión Permanente. El presidente de la República, o el presidente de la Corte Suprema, de acuerdo con los demás ministros, darían al Senado, y en sus recesos a la Comisión Permanente del Congreso, cuenta de las faltas o impedimentos absolutos de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, para que califique unas y otras; y si resolviere que existen, se procederá a nueva elección en los términos de los artículos 92 y 93 constitucionales.

En todo caso, se consideraría absoluto el impedimento o la falta de un ministro, por la sola circunstancia de que éste no desempeñare sus funciones en más de seis meses, cualquiera que sea el motivo. En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 99 rezaba:

El cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo es renunciable por causa grave, calificada (sic) por el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia. En los recesos de éste, la calificación se hará por la Comisión Permanente.

99

Sumario Artículo 99

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	123
Texto constitucional vigente.	125
Comentario	
José de Jesús Orozco Henríquez	
Evolución del presente artículo.	128
Breve referencia a la evolución orgánica de la justicia electoral en México.	130
Naturaleza jurídica y autonomía funcional del TEPIF.	133
Estructura e integración del TEPIF.	135
Competencia del TEPIF.	137
Sistema integral de defensa constitucional en materia electoral.	142
Nuevas atribuciones del TEPIF.	143
Jurisprudencia electoral y resolución de tesis contradictorias.	143
Administración, vigilancia y disciplina en el TEPIF.	144
Régimen laboral en el TEPIF.	145
Bibliografía.	145
Trayectoria constitucional.	147

Cambios importantes se dieron a la redacción y contenido del artículo 99. En el año de 1987 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral y en 1990 cambió de nombre al de Tribunal Federal Electoral. El 22 de agosto de 1996 se modificó el artículo 99 de la Constitución para crear el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 99

Texto constitucional vigente

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

99

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I.** Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II.** Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

- III.** Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
- IV.** Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea

- material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;
- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;
 - VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
 - VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;¹
 - VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;²
 - IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y³
 - X. Las demás que señale la ley.⁴

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis

¹Fracción reformada, *DOF*: 10-02-2014.

²Fracción reformada, *DOF*: 10-02-2014.

³Fracción adicionada, *DOF*: 10-02-2014.

⁴Fracción recorrida, *DOF*: 10-02-2014.

debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El tribunal propondrá su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los magistrados electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los magistrados electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

El personal del tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.⁵

⁵Artículo reformado, *DOF*: 20-08-1928, 31-12-1994, 22-08-1996, 27-09-2007, 13-11-2007.

Artículo 99

Comentario por **José de Jesús Orozco Henríquez**

99 El presente artículo establece, desde 1996 y de acuerdo con dos reformas de 2007 y otra de 2014, las bases constitucionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Al efecto, define su naturaleza y estructura orgánica, en tanto órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, conformado por una Sala Superior y diversas salas regionales, todas de carácter permanente, cuyos magistrados son elegidos de manera escalonada por una mayoría calificada de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, puntualiza sus atribuciones constitucionales, destacando su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral (con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

En este sentido y con relación a la fracción VI del artículo 41 constitucional, el precepto que se comenta prevé que el citado Tribunal Electoral, además de ser el órgano competente para calificar la elección presidencial a través de su Sala Superior, resuelve las impugnaciones electorales y ejerce un control de la constitucionalidad y, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales de carácter federal y, en forma extraordinaria, de las del orden local, así como los provenientes de partidos políticos, una vez agotadas las instancias partidarias internas por los correspondientes afiliados, con el objeto de dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Evolución del presente artículo

El artículo en comentario ha sido reformado en seis ocasiones. El texto original establecía las causas —que, como se prevé actualmente en otro precepto, requerían tener carácter grave— y el procedimiento para la tramitación y aprobación de las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Dicho texto se reformó por decreto publicado el 20 de agosto de 1928 para cambiar el órgano competente para aprobarlas —con el objeto de hacerlo concorde con el que los designaba—, sustituyendo así al Congreso de la Unión por el Ejecutivo y el Senado, en el entendido de que, en ambos casos, durante los recesos legislativos la competencia era de la Comisión Permanente.

Asimismo, con fecha 31 de diciembre de 1994 se publicó la adición de un segundo párrafo al presente precepto, relativa al procedimiento para el otorgamiento de licencias a los propios ministros de la SCJN, el cual anteriormente se encontraba regulado en el artículo 100 constitucional y, como resultado de la reforma integral al Poder Judicial de la Federación, en 1994, se incorporó al artículo 99 constitucional.

Posteriormente, por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996, se establecieron en el presente artículo las bases constitucionales del TEPJF. Cabe destacar que el citado decreto fue resultado de un amplio y arduo proceso de negociación y búsqueda del consenso entre los diversos partidos políticos que contaban con representación parlamentaria, llevado a cabo ante la Secretaría de Gobernación, que dio lugar a una nueva reforma político-electoral, como parte de la llamada reforma política del Estado convocada por el entonces presidente Ernesto Zedillo, en el entendido de que la reforma constitucional que nos ocupa fue aprobada por unanimidad de los miembros de las cámaras del H. Congreso de la Unión, antes de pasar a la aprobación de las correspondientes legislaturas locales.

Es pertinente señalar que, a través de la referida reforma político-electoral de 1996, se estableció el TEPJF, fortaleciéndose y ampliando las atribuciones del órgano jurisdiccional electoral federal mexicano, con el objeto de ejercer no sólo un control de la legalidad (como los anteriores tribunales electorales) sino de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales tanto federales como, en ciertos supuestos, locales; igualmente, se estableció un nuevo instrumento de protección constitucional de los derechos político-electorales del ciudadano a cargo de las diversas salas del TEPJF, lo que permitió contar con mecanismos constitucionales para la defensa integral de los derechos humanos no sólo respecto de los actos de las autoridades electorales sino, incluso, de los actos definitivos y firmes de los partidos políticos; asimismo, se garantizó la independencia de las decisiones del TEPJF y de sus miembros, así como su autonomía funcional, normativa, administrativa y financiera, como se analiza a continuación.

Cabe advertir que los dos párrafos que integraban el anterior texto del artículo 99 constitucional (relativo a los procedimientos para la aprobación de las renunciaciones y el otorgamiento de las licencias a los ministros de la SCJN), desde 1999, se adicionaron al artículo 98 constitucional en vigor, a cuyo comentario nos remitimos.

En el año de 2007 se aprobaron otras dos reformas al artículo bajo análisis, la primera de las cuales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de septiembre de ese año, se concretó a precisar en la fracción IV que entre los requisitos para la procedencia de las impugnaciones ante el Tribunal Electoral, en contra de actos y resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales, se encontraba el que aquéllos hubiesen violado algún precepto establecido en la propia Constitución federal.

De mayor alcance y relevancia fue la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de noviembre de 2007 (también como resultado de un gran consenso, principalmente, entre los legisladores pertenecientes a los tres partidos políticos con mayor fuerza electoral y representación en el Congreso de la Unión, como parte de la Reforma del Estado entonces en curso), a través de la cual se reforzó la estructura

orgánica del Tribunal Electoral (por ejemplo, al conferírsele carácter permanente a las salas regionales y no sólo a su Sala Superior, así como al prever la renovación escalonada de sus magistrados) y se ampliaron sus respectivas atribuciones (entre las más significativas, sin duda, la facultad explícita para inaplicar en casos concretos disposiciones legales presuntamente inconstitucionales, así como la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos y resoluciones de partidos políticos una vez agotadas las instancias partidarias internas por los correspondientes afiliados, tal como jurisprudencialmente lo había sustentado la Sala Superior del propio Tribunal Electoral).

Finalmente, la reforma publicada el 10 de febrero de 2014 actualiza la denominación del Instituto Nacional Electoral, al cual hace referencia, y confiere atribuciones al propio TEPJF para imponer sanciones en cierto tipo de asuntos que someta a su consideración el referido instituto, según se analiza más adelante.

Breve referencia a la evolución orgánica de la justicia electoral en México

La historia del contencioso electoral mexicano se puede dividir, en cuanto a los medios de impugnación contra los resultados electorales, en tres etapas, que van desde la adopción de un contencioso político a uno contencioso jurisdiccional, pasando por uno mixto que reunía a ambos:

a) Contencioso político (1824-1987). La Constitución Federal de 1824, que es la primera del México independiente, siguiendo la tradición francesa (recogida a través de la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apatzingán de 1814), así como la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 (que, a su vez, se basaba en la tradición inglesa en ese entonces), adopta el sistema contencioso electoral de carácter político —conocido como autocalificación—, al reservar a las respectivas cámaras del Congreso o a una parte de sus miembros (los llamados colegios electorales) la facultad de juzgar finalmente, según el caso, la elección de los diputados o senadores; por otra parte, se confería al propio Congreso o, generalmente, a su Cámara de Diputados, la facultad de calificar la elección presidencial (dando lugar en este último caso a una heterocalificación política).

Este sistema prevaleció hasta el año de 1987 en que se crea el primer Tribunal Electoral, estableciéndose un contencioso electoral mixto jurisdiccional y político (la única salvedad había sido el sistema previsto por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en que se daba una heterocalificación, pues se encomendaba a la Cámara de Senadores calificar la elección de los diputados y al llamado Supremo Poder Conservador la elección de los senadores. Otra excepción relativa fue el establecimiento en 1977 de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar la resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la elección de alguno de sus miembros; sin embargo, los efectos de la “resolución” de la

Suprema Corte equivalían a los de una mera opinión sin carácter vinculatorio pues, si difería de la del colegio electoral, aquélla regresaba a la Cámara de Diputados para que ésta emitiera la resolución definitiva e inatacable, lo cual fue severamente criticado por la doctrina constitucional pues le restaba autoridad a nuestra Suprema Corte.

El contencioso político se adoptó también desde el siglo pasado en las entidades federativas para resolver las elecciones locales. Sin embargo, a mediados del siglo XIX, el Poder Judicial Federal había empezado a desarrollar la doctrina de “la incompetencia de origen” para cuestionar la validez de la elección de algún funcionario en que se hubiesen presentado irregularidades. Es así como en 1876 José María Iglesias, entonces presidente de la Suprema Corte, cuestionó la reelección presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada por presuntas irregularidades (en el entendido de que, ante la eventual falta absoluta del presidente de la República por nulidad de la elección respectiva, atendiendo al mecanismo de sustitución presidencial previsto en la Constitución de 1857, al propio Iglesias, en su carácter de presidente de la Suprema Corte, le correspondía asumir la presidencia de la República). Los riesgos o excesos que implicaba lo anterior dio lugar a la conformación de una doctrina distinta promovida por el nuevo presidente de la Suprema Corte, Ignacio L. Vallarta, al distinguir entre legitimidad y competencia, considerando que esta última era la única susceptible de ser juzgada por los tribunales de amparo; este criterio fue la base también para generar la jurisprudencia de que los derechos políticos, al no constituir propiamente garantías individuales, no eran susceptibles de protección a través del juicio de amparo (misma que se integró también una vez entrada en vigor la Constitución de 1917 y, en esencia, se encuentra vigente), reservando a los órganos políticos —y, con posterioridad, a los tribunales electorales— la decisión final sobre la validez de las elecciones.

b) Contencioso mixto jurisdiccional y político (1987-1993 y 1996). Con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en 1987, ocasión en que fue concedido legalmente como “órgano autónomo de carácter administrativo”, se previeron los primeros medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional (el llamado recurso de queja) contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como la presidencial. Sin embargo, las resoluciones recaídas a los recursos de queja (a diferencia de las correspondientes a los recursos previos a la jornada electoral, que sí eran definitivas e inatacables) podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las cámaras, únicos que estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección, lo cual generaba insatisfacción entre las fuerzas políticas y sectores importantes de opinión, preservando así también un contencioso electoral de carácter político.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral se integraba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, designados por el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios, teniendo un carácter temporal, pues sólo funcionaba durante el proceso electoral.

En el año de 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo y contra los resultados electorales se previó el recurso de inconformidad, cuyas resoluciones (que sí podían declarar la nulidad de la votación recibida en algu-

na casilla e, incluso, de toda una elección de diputados o senadores) podían ser revisadas y, en caso de que “hubiese violaciones a las reglas de admisión o valoración de pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste fuese contrario a derecho”, modificadas por “el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del colegio respectivo” (en el entendido de que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral recaídas a los medios de impugnación previos a la jornada electoral también eran definitivas e inatacables, elevándose a rango constitucional el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral).

El Tribunal Federal Electoral se estructuró originalmente con una Sala Central de carácter permanente, integrada con cinco miembros, y cuatro salas regionales de carácter temporal (sólo funcionaban durante el proceso electoral), conformadas por tres miembros. Los magistrados debían satisfacer los mismos requisitos que se exigían para ser ministro de la Suprema Corte, además de aquellos que aseguraran su desvinculación política, y eran designados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos (por lo menos dos para cada vacante) por el Ejecutivo federal.

El sistema contencioso electoral mixto jurisdiccional y político prevaleció hasta 1993, tratándose de las elecciones de diputados y senadores, y hasta 1996, por lo que se refiere a la elección presidencial, como se explica a continuación.

c) Contencioso plenamente jurisdiccional (1993 y 1996 a la fecha). En el año de 1993 se fortaleció al Tribunal Federal Electoral y se le definió constitucionalmente como “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”, desapareciendo el sistema de autocalificación, al eliminarse los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, en el entendido de que la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos continuó siendo calificada por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Al efecto, la facultad de determinar la legalidad y validez de la elección de senadores y diputados pasó a ser una atribución de los órganos del Instituto Federal Electoral y, sólo en caso de controversia, el Tribunal Federal Electoral intervenía, en última instancia y previa presentación del medio de impugnación correspondiente, cuya resolución era definitiva e inatacable.

Con tal motivo, se creó una Sala de Segunda Instancia, integrada por el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidía, y cuatro miembros de la Judicatura federal, designados estos últimos por dos terceras partes de la Cámara de Diputados o, en su caso, la Comisión Permanente, a propuesta del Pleno de la Suprema Corte. Esta Sala sólo funcionaba para conocer de las impugnaciones (el llamado recurso de reconsideración) contra las resoluciones de fondo recaídas a los recursos de inconformidad, así como contra la asignación de diputados por representación proporcional, otorgándole a sus resoluciones, como se apuntó, efectos definitivos e inatacables.

Finalmente, con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se confirmó la atribución de sus salas respectivas para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones contra los resultados de las elecciones de dipu-

tados y senadores, a la vez que se le confiere a su Sala Superior la facultad de realizar —una vez resueltas por ésta, en su caso, las impugnaciones contra los resultados de la elección presidencial—, el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y de presidente electo, razón por la cual desaparece la atribución de la Cámara de Diputados sobre el particular.

El paso de un sistema contencioso electoral de carácter político (que prevaleció durante más de 175 años) a uno de naturaleza jurisdiccional (con menos de 30 años, a partir del establecimiento del primer Tribunal Electoral), en cuanto a las impugnaciones contra los resultados electorales federales, ha implicado un cambio en la cultura política y jurídica que paulatinamente se ha ido enraizando en México.

Ciertamente, como la experiencia de derecho comparado lo demuestra en países que han tenido una evolución similar hacia la judicialización de los procedimientos electorales (piénsese, por ejemplo, en Gran Bretaña a partir de 1869; Uruguay, 1924; Chile, 1925; Costa Rica, 1949, o bien, Francia desde 1958), el establecimiento de un sistema contencioso electoral jurisdiccional ha requerido que las impugnaciones correspondientes ya no se resuelvan conforme al principio de la oportunidad política (de acuerdo con los intereses del grupo o partido político que conformaba la mayoría legislativa en determinado momento, ante quien se ejercían presiones políticas para intentar una decisión favorable) sino que se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, atendiendo a la satisfacción de los requisitos técnico-jurídicos y procesales para la formulación de agravios y la aportación de pruebas, lo cual ha propiciado que cada vez más los partidos políticos se vean en la necesidad de recurrir a abogados preparados y especializados en materia electoral para la defensa de sus intereses, toda vez que es evidente que la mera descalificación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho.

Naturaleza jurídica y autonomía funcional del TEPJF

De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del precepto en comentario —en forma complementaria a lo previsto en el primer párrafo del artículo 94 constitucional—, el Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, en el entendido de que dicho carácter debe diferenciarse de los tribunales especiales que se encuentran prohibidos conforme al artículo 13 constitucional, ya que éstos se refieren a aquellos órganos jurisdiccionales por comisión, *ad hoc* o *ex post facto*, que ciertamente no es el caso del TEPJF.

Es oportuno advertir que, independientemente de que a un órgano se le ubique o no dentro de uno de los “poderes” del Estado, para determinar si goza o no de autonomía funcional, no basta que jurídicamente así se prevea o no en forma expresa sino debe atenderse, por ejemplo, al cúmulo de sus atribuciones y los efectos de sus resoluciones (esto es, si las mismas son o no susceptibles de ser revisadas), así como

—tratándose de los de carácter jurisdiccional— a la existencia o no de ciertas “garantías judiciales” o “jurisdiccionales” a los miembros de los órganos electorales competentes.

En este sentido —además de la independencia de sus integrantes, consustancial a su naturaleza judicial—, cabe afirmar que el TEPJF goza de autonomía funcional dentro del Poder Judicial de la Federación, ya que —entre otras razones— la designación de los magistrados no depende de un solo poder (al requerir, como se explicará, la participación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Senado de la República), a la vez que sus resoluciones son definitivas e inatacables, sin que las mismas se encuentren sujetas a revisión alguna (véase, más adelante, el comentario sobre los mecanismos para resolver la contradicción de tesis), otorgándosele relevantes atribuciones jurisdiccionales (por ejemplo, en materia de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales y para resolver sobre la calificación de la elección presidencial), así como en materia normativa (en tanto que el TEPJF está facultado para expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado financiamiento, conforme a la parte final del párrafo décimo de este artículo) y financiera (véase, al respecto, lo que se comenta más adelante sobre la administración del TEPJF), considerándosele constitucionalmente como “máxima autoridad jurisdiccional en la materia”, con la única salvedad de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, relativa a la acción de inconstitucionalidad de leyes en materia electoral que es competencia de la SCJN, conservando el TEPJF facultades exclusivas en dicha materia (ya que la SCJN no puede ejercer en asuntos electorales la facultad de atracción prevista en el artículo 107 constitucional, fracción VIII, para los amparos en revisión).

La autonomía funcional del TEPJF derivada del carácter definitivo e inatacable de sus resoluciones se confirma con la reciente derogación del párrafo tercero del artículo 97 constitucional, que preveía la facultad de la SCJN para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público (con independencia de que tal disposición sólo preveía que los resultados de la investigación respectiva se harían llegar oportunamente a los órganos competentes, en el entendido de que, según reformas constitucionales de 1993 y 1996, el órgano competente, para efectos electorales, respecto de los comicios de diputados y senadores, por una parte, y de los presidenciales, por la otra, es el propio TEPJF, sin que se le atribuyeran efectos vinculatorios a los resultados que eventualmente hubiese hecho llegar la SCJN).

En realidad, la autonomía funcional que se le confiere al TEPJF permite hacer compatible la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas) y el respeto a la unidad de la jurisdicción, sin exponer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los recurrentes cuestionamientos y asechanzas político-partidistas, que podrían vulnerar su autoridad al resolver los casos relativos al resto de las materias.

Ahora bien, mientras la autonomía alude propiamente al órgano, la independencia se refiere básicamente a los miembros del mismo y sus decisiones. Al respecto, si bien ya no se prevé explícitamente que los magistrados electorales sean independientes y

respondan sólo al mandato de la ley (véase, el artículo 41, párrafo decimoséptimo, constitucional, derogado en 1996), estrictamente se conservaron y ampliaron diversas garantías judiciales que preservan la independencia de los miembros del TEPJF de la misma manera que al resto de los funcionarios judiciales (artículos 17, párrafo sexto, y 100, párrafo sexto, de la Constitución federal, así como 68 y 131, fracción 1, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, LOPJF), siendo relevante el que —de manera similar al resto de los funcionarios judiciales— no se pueda disminuir la remuneración que perciban los magistrados electorales durante su encargo (artículo 94 constitucional, párrafo decimoprimer) y, de manera especial, el régimen de responsabilidades de los propios magistrados electorales (conforme al Título Cuarto de la Constitución federal, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en relación con lo previsto en la LOPJF), incluyendo la inmunidad procesal penal para los miembros de su Sala Superior (véase el comentario al artículo 111 constitucional).

Estructura e integración del TEPJF

Conforme al segundo párrafo del artículo que se comenta, para el ejercicio de sus atribuciones, el TEPJF funciona con una Sala Superior y, en forma desconcentrada, a través de diversas salas regionales, en el entendido de que, según la más reciente reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, todas las salas del Tribunal Electoral tienen carácter permanente, garantía indispensable para la cabal independencia judicial. Asimismo, de acuerdo con el artículo 192 de la LOPJF, habrá siete salas regionales y, en relación con el artículo 53 constitucional y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la sede de cinco de las salas regionales corresponde a la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país (Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca), en tanto que la sede de las otras dos será fijada por acuerdo general de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral. Adicionalmente, la sede de Sala Regional Especializada, que conoce de los procedimientos especiales sancionadores, es la Ciudad de México.

Mientras que la Sala Superior se integra por siete magistrados, cada una de las salas regionales se compone por tres. El párrafo tercero prescribe que el presidente del TEPJF será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años, en tanto que el artículo 190 de la LOPJF permite que sea reelecto una vez. Por su parte, el artículo 196 de la LOPJF prevé que las salas regionales tendrán la atribución de elegir a su respectivo presidente, para un periodo de tres años, pudiendo ser reelecto una vez.

En los términos del párrafo decimoprimer del presente artículo, tanto los magistrados electorales que integren la Sala Superior como los de las salas regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara

de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las reglas y el procedimiento previstos legalmente (el cual se prevé en el artículo 198 de la LOPJF, en el sentido de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación propondrá una terna de candidatos a la Cámara de Senadores por cada plaza de magistrado vacante).

Cabe señalar que, a diferencia de lo establecido en 1996, la reforma de 13 de noviembre de 2007 derogó la posibilidad de que el nombramiento de magistrados del Tribunal Electoral pudiera ser ejercido por la Comisión Permanente en los recesos de la Cámara de Senadores, razón por la cual ésta es la única competente para el efecto, seguramente para garantizar que el eventual nombramiento recaiga en quien auténticamente cuente con el más amplio consenso de las fuerzas políticas con representación en el Senado.

Como puede observarse, en lugar de que fueran, como en 1987, los distintos partidos políticos —a través de sus respectivos grupos parlamentarios—, o bien, como en 1990, el Ejecutivo federal, quienes propusieran a la Cámara de Diputados la elección de los magistrados del respectivo Tribunal Electoral (en el segundo caso, a través del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la propia Cámara de Diputados), recae desde 1996 en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tal responsabilidad, exigiéndose una mayoría calificada en la Cámara de Senadores para la elección (habiéndose contado tanto en la primera integración en 1996 como en la renovación de 2006 con el consenso de todos los grupos parlamentarios que la integran para la selección de los magistrados), constituyéndose en el procedimiento de designación más complejo y dificultoso que el requerido para cualquier otro de los órganos previstos constitucionalmente, lo cual subraya el carácter técnico de la función y contribuye a asegurar la imparcialidad e independencia de los magistrados electorales, así como la autonomía del TEPJF.

Asimismo, la reforma de noviembre de 2007, atinadamente, estableció la renovación escalonada de los magistrados electorales, conforme a las reglas y procedimientos previstos legalmente, lo cual contribuirá a asegurar mayor estabilidad al órgano jurisdiccional y a la paulatina transformación de la jurisprudencia electoral, en beneficio de la solidez institucional y la seguridad jurídica.

Cabe destacar que, según los párrafos decimosegundo y decimotercero del artículo en comento, así como lo previsto en la LOPJF, los magistrados electorales integrantes de la Sala Superior deben satisfacer, cuando menos, los mismos requisitos exigidos para ser ministro de la SCJN, a la vez que otros relativos a su idoneidad e imparcialidad, en tanto que los magistrados electorales de las salas regionales deben satisfacer, al menos, los requisitos que se exigen para ser magistrado de tribunal colegiado de circuito, así como los relativos a su idoneidad e imparcialidad.

Desde noviembre de 2007, tanto los magistrados electorales de la Sala Superior como los de las salas regionales duran en su encargo nueve años improrrogables, salvo en el caso de estos últimos si son promovidos a cargos superiores (a diferencia de lo previsto en 1996 en que la duración del encargo era, respectivamente, de 18 años). El párrafo decimocuarto, por su parte, puntualiza que, en caso de vacante definitiva, se

nombrará un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original, con el objeto de asegurar la renovación escalonada de los integrantes del Tribunal Electoral.

Conviene advertir que, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo decimosegundo del propio artículo, las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior deben ser tramitadas, cubiertas y otorgadas por la propia Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución. Sin embargo, como se sabe, este último precepto prevé para el efecto cierta intervención del Ejecutivo federal, situación que pareciera un desacierto, ya que éste no interviene en su designación, razón por la cual el artículo 227 de la LOPJF excluye tal intervención del Ejecutivo federal y, según se trate de renuncia (que sólo procede por causas graves) o ausencia por defunción, o bien ausencias temporales que excedan de un mes, sólo contempla la de la SCJN y la Cámara de Senadores con el objeto de que se elija al nuevo magistrado o al interino.

Finalmente, es pertinente mencionar que el segundo párrafo de este artículo prevé que el TEPJF contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento, además de que, en obsequio de la transparencia, las sesiones de resolución de las respectivas salas serán públicas (donde los respectivos magistrados fijan su posición y el sentido de su voto en todos y cada uno de los respectivos medios de impugnación, siendo relevante señalar que, según la práctica observada por ese órgano jurisdiccional, las mismas se transmiten por Internet e, incluso, la mayoría de ellas, por el canal de televisión del Poder Judicial de la Federación; asimismo, se incorporan a su página web, dentro de las 24 horas siguientes, todas sus sentencias y resoluciones, en tanto que cualquier persona puede consultar en el archivo judicial los expedientes judiciales una vez resueltos).

Competencia del TEPJF

Conforme a lo dispuesto en el párrafo cuarto del presente artículo, el TEPJF es competente para resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y lo previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), sobre las siguientes impugnaciones (en el entendido de que, dependiendo del tipo de asunto, el TEPJF resuelve en única instancia o en forma biinstancial):

- a) Las impugnaciones relativas a las elecciones federales de diputados y senadores, a través del juicio de inconformidad ante las salas regionales, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante la Sala Superior mediante el recurso de reconsideración.
- b) Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior a través del juicio de inconformidad respectivo. Asimismo —como consecuencia de la derogación desde 1996 de la atribución que la fracción 1 del artículo 74 constitucional confería a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para calificar la elección presidencial—, la Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre

la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Es importante destacar la adición de un párrafo a la fracción II por reforma de 13 de noviembre de 2007, en el sentido de que las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes, lo cual, sin duda, contribuye a la seguridad jurídica en el ámbito electoral y ha sido interpretado como una forma de impedir que el Tribunal Electoral volviese a decretar alguna nulidad de elección con base en la llamada “causal abstracta”, la cual se desarrolló jurisprudencialmente por su primera integración en 1996. Cabe advertir que la única ocasión en que se decretó alguna nulidad con base en la mencionada “causal abstracta” fue respecto de la elección de Tabasco en el año 2000, en donde la mayoría de ese órgano jurisdiccional interpretó que la ley electoral de Tabasco sí preveía la posibilidad de anular dicha elección, ya que aun cuando, aparentemente, no estaban reguladas en forma explícita las causales para tal efecto, las mismas propiamente podían desprenderse de los principios constitucionales y legales previstos en forma expresa y exigidos para que una elección pudiera considerarse válida, por lo que si en el caso específico tales principios no se habían observado y tal conculcación había sido determinante para el resultado de la elección, procedía decretar la nulidad de la elección respectiva. Ciertamente, hubo otros casos en que se alegó por las partes la referida “causal abstracta” y lo que sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral es que los elementos esenciales que la configuraban coincidían sustancialmente con los exigidos para la denominada “causal genérica” de nulidad que se encontraba prevista expresamente en la gran mayoría de las legislaciones electorales de la República, incluida la del ámbito federal, por lo que el estudio del eventual agravio correspondiente se hacía con base en esta última causal.

Al respecto, solo quisiera destacar que, desde la perspectiva de quien escribe este comentario, junto a más de 60 mil procesos electorales para diversos cargos federales, estatales y municipales en los 10 primeros años desde la instalación del Tribunal Electoral, cuyos resultados quedaron firmes o fueron confirmados, sólo en 33 ocasiones se llegó a anular la elección respectiva por la comisión de irregularidades graves en forma generalizada, las cuales fueron determinantes y afectaron el resultado, en el entendido de que siempre hubo fundamento constitucional y legal para tal efecto. Entre las elecciones anuladas se encontraron: dos de gobernador (Tabasco y Colima, respectivamente, en 2000 y 2002); dos de diputados federales (distritos de Torreón, Coahuila, Zamora y Michoacán, en 2003); uno de diputados locales, y el resto correspondieron a ayuntamientos. Cabe destacar que los tres partidos políticos con mayor fuerza electoral a nivel nacional plantearon eventualmente la nulidad de alguna elección ante la Sala Superior del Tribunal Electoral y, a todos y cada uno de ellos, se les llegó a dar la razón cuando, atendiendo a los méritos del caso respectivo, jurídicamente la tenían.

c) Las impugnaciones respecto de los demás actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales, a través del recurso de apelación que

será resuelto en única instancia —según la distribución de competencias prevista legalmente— por la Sala Superior o la sala regional correspondiente.

d) Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, a través del juicio de revisión constitucional electoral que la Sala Superior o, según reforma de 1 de julio de 2008 al artículo 87 de la LGSIME, las correspondientes salas regionales resolverán en única instancia; la primera, tratándose de las elecciones de gobernadores o de jefe de Gobierno de la Ciudad de México, en tanto que las segundas, respecto de las de diputados locales, autoridades municipales y, una vez que se establezcan, alcaldías de la Ciudad de México. Estas impugnaciones solamente procederán cuando, habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes locales, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

Éste ha sido uno de los medios de impugnación electoral de carácter constitucional de mayor relevancia a partir de 1996, pues ha contribuido a garantizar elecciones libres y auténticas en las entidades federativas, teniendo en cuenta que no todas ellas han avanzado en la misma medida que en el ámbito federal, a pesar de las bases constitucionales establecidas para la organización de los comicios locales y la resolución de los respectivos conflictos en el artículo 116, fracción IV, de este ordenamiento.

Al respecto, es pertinente destacar que no existe impedimento teórico, técnico, ni jurídico alguno, derivado de la naturaleza del Estado federal mexicano, para que las resoluciones finales de los órganos electorales locales puedan ser impugnadas por razones de constitucionalidad ante un órgano jurisdiccional central —tal como ocurre en otras materias—, como es el caso del TEPJF que, al efecto, tiene el carácter de un órgano nacional o del Estado federal (y no meramente de la Federación, de manera similar a la SCJN en su función de intérprete máximo de la Constitución federal). Así, por ejemplo, en los restantes países federales latinoamericanos (Argentina, Brasil y Venezuela), existe la posibilidad de impugnar las respectivas elecciones locales ante un órgano jurisdiccional central (nacional o federal); del mismo modo, tanto el Tribunal Constitucional de Alemania como la Corte de Constitucionalidad de Austria llegan a conocer de impugnaciones de elecciones locales en los correspondientes *Länder*.

Cabe mencionar que, por reforma de 27 de septiembre de 2007, se llegó a adicionar la fracción IV del artículo bajo comentario, para incorporar como requisito para la procedencia de las impugnaciones contra actos electorales de las entidades federativas cuando aquéllos violasen algún precepto establecido en la Constitución federal, el cual se suprimió del texto reformado el 13 de noviembre del mismo año. Es oportuno señalar que desde la iniciativa de reformas de 1996 se preveía un requisito como el referido e, incluso, agravado, en tanto que se exigía la violación directa de un precepto constitucional, pero desde entonces se suprimió del texto aprobado por el constituyente. La intención, quizás, habría sido convertir el juicio de revisión constitucio-

nal electoral no sólo en un medio de impugnación extraordinario sino excepcional (si bien, formalmente, lo es) y evitar que el Tribunal Electoral realice una revisión no sólo constitucional sino prácticamente casacionista de las resoluciones electorales de las entidades federativas (de manera similar a lo que ocurre con el llamado amparo-casación a través del cual se revisa la legalidad de toda resolución judicial local en materias no electorales, mediante la interpretación amplia de los artículos 14 y 16 constitucionales). En todo caso, dependerá, en buena medida, de los criterios que vaya estableciendo la Sala Superior del Tribunal Electoral en cuanto al grado en que sean revisables las resoluciones electorales locales (piénsese, por ejemplo, la valoración de los elementos probatorios de cuestiones fácticas, máxime la evidente superación profesional y técnica de la justicia electoral local en los últimos años en la casi totalidad de las entidades federativas).

e) Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación (afiliación) libre, individual y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, a través del llamado juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, que corresponde resolver en única instancia —de acuerdo con la distribución de competencias prevista legalmente— a la Sala Superior o a determinada sala regional.

Es importante señalar que, mediante este mecanismo, se colma la laguna que existía en el orden jurídico mexicano para proteger los derechos políticos de los ciudadanos previstos constitucionalmente —recuérdese la referida jurisprudencia que sostiene que los derechos políticos no son garantías individuales, por lo que no son susceptibles de protección a través del juicio de amparo—, generando así nuevos instrumentos constitucionales que han permitido la defensa integral de los derechos humanos.

Conviene también destacar la adición de 13 de noviembre de 2007 a la fracción V que se comenta, en el sentido de que para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, tal y como jurisprudencialmente lo había establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral. De este modo, se puntualiza al máximo nivel normativo la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no sólo en contra de actos de las autoridades electorales (federales y, en forma extraordinaria, locales) sino en contra de actos definitivos y firmes de partidos políticos, superando la polémica que en algún momento se generó cuando el Tribunal Electoral sostuvo el referido criterio, en cabal respeto al derecho de toda persona a la impartición de justicia completa y efectiva, en términos de lo previsto en el artículo 17 constitucional y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos suscritos y ratificados por México. Asimismo, se atiende a la tendencia que se observa en el derecho comparado en el sentido de salvaguardar jurisdiccionalmente los derechos humanos no sólo en contra de actos de autoridad sino también en el tráfico entre particulares (en el caso, actos provenientes de entidades de

interés público que se encuentran en situación de predominio frente a los ciudadanos, particularmente por el financiamiento público que se les otorga).

Es así como el referido juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se ha traducido en la práctica en un mecanismo efectivo para garantizar la democracia interna de los partidos políticos. En efecto, entre las resoluciones recaídas en estos juicios, se ha llegado a sostener por el TEPJF la declaración de inconstitucionalidad de los estatutos de algún partido político que no satisfacían el contenido mínimo democrático previsto legalmente; la exigencia de armonizar el derecho de auto organización de los partidos políticos con el derecho de sus afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria; la revocación de diversos registros de candidatos de distintos partidos políticos, en virtud de haber postulado a un candidato diferente al que ganó el procedimiento interno de selección; la declaración de nulidad de elecciones intrapartidarias tanto de dirigentes como de candidatos a cargos de elección popular, así como la revocación de sanciones impuestas a sus afiliados sin el debido proceso estatutario o en violación de otros derechos fundamentales como la libertad de expresión.

Incluso, según jurisprudencia de la Sala Superior del propio órgano jurisdiccional electoral federal, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano también se ha considerado la vía idónea para salvaguardar otros derechos políticos fundamentales (como los de expresión, información, petición o reunión) íntimamente vinculados con los de votar, ser votado, asociación y afiliación, a fin de no hacer nugatorio el ejercicio de estos últimos.

- f) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, a través de los mecanismos previstos en la LOPJF, en relación con lo dispuesto, en lo conducente, en los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores (habiéndose actualizado la denominación del instituto por reforma de 10 de febrero de 2014 al artículo que se comenta), a través del juicio previsto en la LGSMIME, cuya resolución compete a la Sala Superior.
- h) Las impugnaciones en contra de la determinación e imposición de sanciones en la materia, precisándose, desde la reforma de 13 de noviembre de 2007 (y la referida de 2014 por lo que hace al nombre del instituto), que se refiere a aquellas que provengan del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas, o bien a personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones constitucionales o legales.
- i) El aspecto más relevante de la mencionada reforma de 2014 fue que la nueva fracción IX confiere atribuciones al TEPJF —como ocurría en algunos aspectos con el entonces Tribunal Federal Electoral— para imponer las sanciones correspondientes en cierto tipo de asuntos que someta a su consideración el Instituto Nacional Electoral, a diferencia de lo previsto desde 1996 en que el Instituto Electoral imponía la sanción y el TEPJF conocía de la impugnación respectiva. Entre los asuntos que, al efecto, se pueden plantear al TEPJF se encuentran las violaciones a lo establecido en los artículos 41, Base III, y 134, párrafo octavo, constitucionales; las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, y
- j) Las demás impugnaciones que, en su caso, prevea la ley.

Sistema integral de defensa constitucional en materia electoral

Una de las más trascendentes reformas establecidas en el decreto publicado el 13 de noviembre de 2007 es la que confiere, a través del párrafo sexto del artículo en comento, a las salas del TEPJF la facultad para resolver, en casos concretos y en la vía incidental, la no aplicación de leyes electorales contrarias a lo establecido en la Constitución federal (en el entendido de que la Sala Superior deberá informar de tales casos a la SCJN, a través de su presidente). De este modo, se colmó la laguna que se había generado por más de una centuria en el orden jurídico mexicano ante la ausencia de medios procesales constitucionales de protección de los derechos político-electorales, propiciándose un sistema integral de protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos y, en general (junto con el juicio de amparo y los demás medios procesales de defensa jurisdiccional de la Constitución), de los derechos y libertades fundamentales.

Es así como el Órgano Revisor de la Constitución avaló la interpretación jurisprudencial de la Sala Superior del TEPJF respecto de lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional (mismo que no se modificó), relativo a que “la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, a través de la cual dicha sala sostenía que tal disposición sólo significa que las normas legales electorales únicamente pueden ser objeto de control directo o abstracto en una sentencia a través de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, acarreando la declaración de invalidez respectiva la expulsión de tal norma del sistema cuando la ejecutoria se aprueba al menos por ocho ministros, lo cual no riñe —aducía la propia Sala Superior— con la atribución de esta última, al conocer de un medio de impugnación específico en contra de determinado acto o resolución electoral, para ejercer un control incidental o concreto mediante la consideración de inaplicar en el caso particular cierta norma legal electoral por ser contraria a la Constitución, con la consecuente revocación en los resolutivos solo del acto o resolución electoral al que sirvió aquélla de fundamento y con efectos particulares.

Con dicha reforma se deja sin efecto la resolución de contradicción de tesis 2/2000 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la cual se estableció que el Tribunal Electoral carecía de atribuciones para inaplicar en casos concretos disposiciones legales secundarias presuntamente inconstitucionales y que había producido un efecto negativo —y seguramente no deseado— en el sistema de justicia electoral, pues había dejado de tener un carácter integral (a pesar de ser éste uno de los objetivos específicos de la reforma de 1996, según la respectiva exposición de motivos), en tanto que se propiciaron ámbitos electorales inmunes al control de la constitucionalidad, dejando en indefensión a ciertos sujetos político-electorales, como los ciudadanos, las agrupaciones políticas y los partidos políticos surgidos con posterioridad a alguna reforma, pues jamás contaron con medio de defensa alguno para plantear su inconformidad ante la presunta inconstitucionalidad de determinada norma legal, en virtud de carecer de legitimación para promover una acción de inconstitucionalidad.

La reforma que se comenta, desde mi perspectiva, atiende de mejor manera no sólo el derecho a la tutela jurisdiccional completa y efectiva, en términos del artículo 17 constitucional, sino el derecho de toda persona a disponer de un recurso judicial efectivo ante un tribunal competente, imparcial, independiente y preestablecido, conforme con lo previsto en los artículos 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según lo llegó a sostener la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Jorge Castañeda.

Nuevas atribuciones del TEPJF

La multicitada reforma de 13 de noviembre de 2007 también incorpora al texto constitucional, a través del párrafo quinto del precepto bajo comentario y en congruencia con lo previsto en el párrafo tercero del artículo 17 del propio ordenamiento, la atribución que la LOPJF y la LGSMMIME le conferían a sus respectivas salas para usar los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones. Cabe advertir que, a diferencia de lo establecido para la eficacia de otras garantías constitucionales (como la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo, en términos de los artículos 105, último párrafo, y 107, fracción XVI, primer y segundo párrafos), no se prevé que el incumplimiento a las resoluciones recaídas en los medios de impugnación electoral pudieran acarrear que la Suprema Corte ordenara que la autoridad responsable fuera separada del cargo (ni, mucho menos, el cumplimiento sustituto).

Digna de destacar también es la adición del mencionado decreto, mediante el párrafo noveno del artículo que se comenta, por la cual se faculta a la Sala Superior, ya sea de oficio o a petición de parte o de alguna de las salas regionales, para atraer los juicios de que conozcan éstas, así como para enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución, lo cual permitirá distribuir de mejor manera la carga jurisdiccional y contribuir a una impartición de justicia electoral más expedita.

Jurisprudencia electoral y resolución de tesis contradictorias

En forma coincidente con lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 94 constitucional, el actual párrafo octavo del precepto en comentario establece que los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia del TEPJF obligatorios en la materia serán los que determinen la propia Constitución y las leyes (concretamente, la LOPJF). En este sentido, el artículo 232 de esta última prevé que la jurisprudencia del TEPJF se establece cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario (no en cinco, como ocurre, por ejemplo, tratándose de la materia de amparo, según los artículos 222 y 223 de la Ley de Amparo), sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de la norma; cuando las salas regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio y la Sala

Superior lo ratifique, así como cuando esta última resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más salas regionales, o bien, entre éstas y la propia Sala Superior.

Cabe destacar la peculiaridad que la LOPJF contempla respecto de que la jurisprudencia del TEPJF no sólo será obligatoria para las respectivas salas (si bien la Sala Superior puede interrumpirla mediante pronunciamiento en contrario por mayoría, al menos, de cinco votos de sus miembros), sino para el Instituto Nacional Electoral e, incluso, en su caso, las autoridades electorales locales.

Por otra parte, el actual párrafo séptimo del presente artículo prevé que cuando una sala del TEPJF sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la SCJN, cualquiera de los ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el Pleno de la SCJN decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer, en el entendido de que las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

Es pertinente resaltar que el objeto de la resolución de contradicción de tesis exclusivamente versa sobre cuestiones de constitucionalidad. En efecto, del texto del párrafo de referencia únicamente se contempla la existencia de contradicción de tesis surgidas sobre inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, respecto de las sustentadas por las salas del TEPJF y las sostenidas por las salas o el Pleno de la SCJN, omitiéndose la regulación de la contradicción de tesis que pudieran ocurrir con ocasión de la interpretación y aplicación de textos de la ley secundaria o tratados internacionales, así como la eventual contradicción de tesis que, en su caso, sostuvieran las salas del TEPJF y las de los tribunales colegiados de circuito (piénsese, por ejemplo, en materia laboral).

En general, la competencia de la SCJN para resolver sobre eventuales tesis contradictorias entre el TEPJF y la propia SCJN, debe concebirse no como una pérdida de autonomía del TEPJF sino como la necesidad de prever mecanismos para resolver criterios contradictorios sobre interpretación constitucional, confiriéndosele atinadamente su resolución al Máximo Tribunal de la República, lo cual viene a colmar la carencia de un órgano uniformador de los criterios de interpretación en materia constitucional electoral, tal como existe en la gran mayoría de los sistemas jurídicos.

Administración, vigilancia y disciplina en el TEPJF

Atendiendo a la autonomía funcional a que se ha hecho referencia, el actual párrafo décimo de este artículo establece que la administración, vigilancia y disciplina en el TEPJF corresponderán —en lugar del Consejo de la Judicatura Federal, en cuanto tal, como ocurre en el resto del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha de la SCJN—, a un órgano específico —una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal—, que la LOPJF denomina Comisión de Administración, la cual se integra por el presidente del Tribunal Electoral, quien la preside; un magistrado electoral de la Sala

Superior designado por insaculación, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal (el magistrado de circuito de mayor antigüedad como tal y el consejero designado por la Cámara de Senadores con mayor antigüedad en el Consejo, así como el consejero designado por el presidente de la República).

Asimismo, existe un principio de autonomía financiera, al disponerse que el TEPJF propondrá al presidente de la SCJN su presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación para su posterior inclusión (conforme al artículo 100 constitucional, párrafo noveno) en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (en lugar de negociarlo, como ocurría antes, con alguna dependencia del Ejecutivo, cuya opinión tendía a prevalecer, pues era éste quien lo sometía a la consideración de la Cámara de Diputados, en los términos de la fracción IV del artículo 74 constitucional).

Régimen laboral en el TEPJF

En virtud de la pertenencia del TEPJF, el régimen laboral sustantivo aplicable a los integrantes del TEPJF es el apartado B del artículo 123 constitucional, de acuerdo con las reglas especiales y excepciones que se establezcan legalmente tanto para los trabajadores de confianza (según la LOPJF, los servidores y empleados adscritos a las oficinas de los magistrados y aquellos que tengan la misma categoría o una similar a las señaladas en los artículos 180 y 181 de la propia LOPJF) como para los de base (los restantes), en el entendido de que para estos últimos resulta aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado con las salvedades legales correspondientes.

El precepto que se comenta guarda relación con los artículos 17; 35, 41, 60 y 94 al 101, correspondientes al Título Tercero de la Constitución, así como 108 al 114, relativos al Título Cuarto.

Bibliografía

- ARENAS BÁTIZ, Carlos, Raúl Ávila Ortiz, Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, TEPJF, 2003.
- ASTUDILLO, César y Lorenzo Córdova Vianello (coords.), *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, 2009.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, México, TEPJF, 2005.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Introducción a la teoría de los recursos en el ordenamiento electoral”, en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE-UNAM, 1992.

- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “La calificación de elecciones”, *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- , “La reforma electoral en México”, *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1991.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2002.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1991.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “El contencioso electoral/La calificación electoral”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y Joseph Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Universidad de Heidelberg-CAPEL-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- , *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, UNAM-Porrúa, 2006.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús et al., *Justicia electoral. El manual de IDEA Internacional*, México, IDEA Internacional/TEPJF/UNAM, 2013.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, 2a. ed., México, UNAM, 1994.

Artículo 99

Trayectoria constitucional

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se someterán al Ejecutivo y si éste las acepta se enviarán al Senado para su aprobación.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se establecen los requisitos y procedimiento de renuncia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, se establece que ésta podrá conceder licencias inferiores a un mes para sus ministros y que ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 22-VIII-1996

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que sustituyó al Tribunal Federal Electoral y adquirió la calidad de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Por lo que hace a la integración del Tribunal se determinó que funcionaría con una Sala Superior así como con salas regionales y que sus sesiones de resolución serían públicas. Además de establecerse los requisitos y los procedimientos para el nombramiento de los miembros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la reforma se determinaron las facultades constitucionales del nuevo tribunal dentro de las cuales destacan: la responsabilidad de realizar el cómputo final de la elección de presidente

de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos; resolver las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-IX-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma la fracción IV adicionando un requisito más de procedencia del juicio de revisión constitucional que se viole algún precepto de la Constitución General de la República.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 13-XI-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Como parte de la reforma en materia electoral, se modificó lo relativo a: 1) precisar que tanto Sala Superior como las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación funcionarán de manera permanente. 2) Adicionar un segundo párrafo a la fracción II para obligar al TEPJF a ceñir sus resoluciones jurisdiccionales, en caso de nulidad, a las expresamente señaladas en la ley. 3) En el párrafo tercero, de la misma fracción, se adiciona la frase “en su caso” para una mejor comprensión de lo preceptuado. 4) Precisar como requisito para que los ciudadanos puedan hacer valer violaciones a sus derechos políticos por parte del partido político al que pertenezcan, haber agotado previamente las instancias partidistas, para poder acudir al Tribunal Electoral. 5) Se adiciona a la fracción VIII la facultad para conocer de las sanciones que establezca el IFE contra personas físicas o morales, ya sean nacionales o extranjeras, por violaciones a la constitución y las leyes. 6) Se agrega un párrafo a la fracción IX que constitucionaliza la facultad para el Tribunal de hacer uso de los medios de apremio para hacer cumplir sus sentencias. 7) En un segundo párrafo, de la misma fracción, se resuelve una contradicción entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que la primera era la única

facultada para resolver de la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución; ahora puede el Tribunal resolver lo anterior en leyes electorales contrarias a la Constitución, limitándolas al caso concreto y deberá darle vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 8) Se agrega un cuarto párrafo otorgando la facultad, a la Sala Superior, de atraer los juicios que conozcan las salas regionales. 9) En párrafo siete, se estableció la renovación escalonada de los magistrados, en un siguiente párrafo modifican el periodo de duración en sus encargos nueve años. 10) Por último, en caso de vacante, en el párrafo décimo, indica que el nuevo magistrado únicamente culminará el periodo del anterior.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia de la redacción de las fracciones VII, VIII y IX la mención el Instituto Federal Electoral por Instituto Nacional Electoral en acuerdo a la reforma que crea éste.

Artículo 100

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución de Apatzingán de 1814 el artículo 193 establecía que ningún individuo del Supremo Tribunal de Justicia podía pasar ni una sola noche fuera de los límites de su residencia, si no era con el permiso expreso del Congreso. Si el Tribunal residiera en lugar distante, se pediría la licencia a los compañeros, quienes avisarían al Congreso en caso de que fuera para más de tres días. El 20 de octubre de 1841 se expidió la Circular del Ministerio de Justicia sobre licencias a los empleados del ramo judicial, en ella se dispuso que con objeto de remediar o impedir los abusos que puedan cometerse en la concesión de licencias a los empleados del ramo judicial para separarse temporalmente de sus destinos, en lo sucesivo no se darían tales licencias por los respectivos superiores, con sueldo, sino en caso de enfermedad calificada, y por sólo un mes; y que para más tiempo, la debían pedir al Supremo Gobierno. Los suplentes que entraren a sustituirlos, servirían un mes sin sueldo alguno. Los suplentes de la Suprema Corte y tribunales superiores serían perpetuos y no turnarían, sino que sólo en defecto del primero, entre el segundo, y así de los demás, y que esto empiece a hacerse desde la elección que se verifique el 31 de diciembre inmediato.

El 16 de diciembre de 1853 expidió la Ley para el arreglo de la administración de justicia en los tribunales y juzgados del fuero común. En ella se establece que el Supremo Tribunal desempeñaría las funciones de Tribunal Superior en el Distrito de México. Se ocupa del traje que deben utilizar los jueces y magistrados, sus honores, vacaciones y licencias, de las facultades de los jueces y tribunales, de las contiendas sobre competencias de jurisdicción, ejecutorias, recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados, jueces de partido y

100

Sumario Artículo 100

Introducción histórica Óscar Cruz Barney	151
Texto constitucional vigente.....	153
Comentario Mario Melgar Adalid Marco teórico conceptual.....	155
Reconstrucción histórica.....	157
Análisis exegético.....	166
Desarrollo legislativo.....	174
Desarrollo jurisprudencial.....	175
Derecho internacional y comparado.....	188
Bibliografía.....	193
Traectoria constitucional.....	195

jueces locales, del fiscal, del procurador general, de los abogados que para ejercer debían matricularse en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, suprimiéndose los colegios de los departamentos. Trata asimismo de los escribanos, de los agentes de negocios y de los sueldos de jueces y magistrados.

El artículo 57 disponía que las licencias que excedieran de tres meses sólo podría concederlas el presidente de la República. Durante el Segundo Imperio, la Ley para la Organización de Tribunales y Juzgados del Imperio de 18 de diciembre de 1865 establecía en los artículos 145 a 157 las disposiciones aplicable a las licencias y modo de suplir las faltas. Los jueces y magistrados no podían ausentarse sin la respectiva licencia. A los jueces de primera instancia e instrucción les concedería la licencia el presidente del Tribunal Superior respectivo si la licencia no pasare de ocho días, pasado de ese término se concedería la licencia por el Tribunal Superior pero sin sueldo. El mismo Tribunal concedería licencia a los magistrados por ocho días. Las licencias de ocho días solamente podían concederse dos veces en un semestre. El texto original del artículo 100 de la Constitución de 1917 establecía:

Las licencias de los Ministros cuando no excedan de un mes, serán concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero las que excedieren de este tiempo, las concederá la Cámara de Diputados o en su defecto la Comisión Permanente.

El 31 de diciembre de 1994 y el 26 de mayo de 1995 se reformaron diversas disposiciones constitucionales y se promulgó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Con las reformas de 1994 se crea el Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 100

Texto constitucional vigente

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.¹ 100

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República.²

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.³

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.⁴

Salvo el presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Los consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.⁵

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

De conformidad con lo que establece la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar

¹Párrafo reformado, *DOF*: 11-06-1999.

²Párrafo reformado, *DOF*: 11-06-1999.

³Párrafo adicionado, *DOF*: 11-06-1999.

⁴Párrafo reformado, *DOF*: 11-06-1999.

⁵Párrafo reformado, *DOF*: 11-06-1999.

los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.⁶

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.⁷

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su presidente.⁸

⁶Párrafo reformado, *DOF*: 11-06-1999.

⁷Párrafo reformado, *DOF*: 11-06-1999.

⁸Párrafo reformado, *DOF*: 11-06-1999. Artículo reformado, *DOF*: 20-08-1928, 25-10-1967, 03-09-1993, 31-12-1994.

Comentario por **Mario Melgar Adalid**

Marco teórico conceptual

100

Uno de los valores de las sociedades de nuestro tiempo es la conformación del Estado de derecho. El Estado de derecho supone la existencia de normas conductoras de las relaciones humanas, a fin de solucionar, en forma pacífica y ordenada, los intereses opuestos o controvertidos y los conflictos sociales. El derecho institucionaliza el orden, fija reglas para los intercambios económicos, las relaciones políticas y la organización del poder, así como para la vida cultural y social en general. Lo que en México es el Estado de derecho, para los juristas angloamericanos se traduce como *Rule of law* y se entiende como la aspiración de que los órganos del Estado se rijan por el derecho y estén sometidos a disposiciones jurídicas. Contrasta la idea del Estado social de derecho con la de los estados absolutos o totalitarios, característicos de la primera mitad del siglo XX en Alemania, Italia, Japón y en la Unión Soviética hasta 1990. El Estado social de derecho consiste en la organización jurídica del Estado mediante principios que limitan el poder de los gobernantes y el establecimiento de condiciones generales para alcanzar fines trascendentes de una sociedad. Los principios se refieren a:

1. La división de poderes o interdependencia entre los tres poderes clásicos;
2. La supremacía constitucional, según la cual los poderes públicos están sujetos a la Constitución general y al marco que la misma establezca;
3. La existencia de reglas que den certeza sobre legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna y seguridad jurídica, y
4. Existencia de los derechos humanos fundamentales y libertades públicas.

La mejor garantía de una sociedad para llegar a la justicia es la existencia de órganos jurisdiccionales autónomos, con funcionarios seleccionados objetivamente, calificados técnicamente, bien remunerados, con una carrera judicial o servicio judicial de carrera que facilite las promociones de los más aptos, que revise las conductas indebidas de los ineptos, negligentes o descuidados, a la vez ha de estimular el trabajo y la dedicación. Un sistema de formación judicial que impulse la dedicación al estudio y la ampliación de su cultura, así como su desarrollo intelectual, delinearé lo que deben ser los juzgadores de la nueva sociedad democrática.

Los más graves problemas del sistema judicial mexicano son probablemente similares a los que aquejan a otros sistemas judiciales en el mundo. Las dificultades no son privativas de países subdesarrollados, ni siquiera se deben a la existencia de factores nacionales específicos. Los problemas de la administración de justicia más notorios son la dilación o demora excesiva en la tramitación de los juicios; las irregularidades, ineficiencia o corrupción; las dificultades por la inejecución de sentencias; las condiciones materiales inconvenientes en que se presta el servicio; la inadecuada retribución de jueces y magistrados y personal judicial; juzgados y tribunales en espacios físicos inconvenientes; jueces sin arraigo en sus lugares de despacho; ausencia de política informática; administración obsoleta y burocrática; marco normativo que requiere actualización y la ausencia de instituciones que apoyen y consoliden efectivamente la transición democrática, como es la creación de un tribunal constitucional.

En 1994, México emprendió una reforma constitucional cuyo propósito central fue reestructurar al Poder Judicial de la Federación. Se trató de modificaciones significativas que alteraron la conformación y funcionamiento del Poder Judicial y de las relaciones y equilibrios que se habían ido configurando a lo largo de decenios, desde la Constitución de 1917. Lo más relevante de la reforma judicial ha sido la propuesta de un sistema que llevaría a la designación de jueces, mediante métodos objetivos y la instauración de la carrera judicial a base de principios constitucionales que privilegien la excelencia, imparcialidad, profesionalismo, objetividad e independencia.

Hace casi un siglo, Emilio Rabasa consideró que el Poder Judicial no era un verdadero poder, porque nunca la administración de justicia es dependiente de la voluntad de la nación y porque en sus resoluciones, decía el autor de *La Constitución y la dictadura*, no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos y el derecho individual es superior al interés común, pues los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo. No obstante, lo que no admite controversia es que un Estado de derecho sólo puede sostenerse con un Poder Judicial independiente. En ello la función jurisdiccional muestra el carácter social, histórico y político del derecho. El orden jurídico no es algo estático e inmovilizante, que ya esté concluido; tampoco se trata de un organismo que se desarrolla de manera natural e inopinada, sino que se hace día a día y vive conforme al ambiente social que lo rodea. Esto es lo que conocemos como el fenómeno jurídico. El compromiso de los juristas es descubrir los condicionamientos sociales y revestirlos de juridicidad para dar orden, certeza y seguridad social a una comunidad. En este contexto, la administración de justicia es parte medular de la organización política, pues el derecho es lo que da el carácter social a la vida en común.

La reforma constitucional antes aludida, introdujo al más alto nivel jurídico la figura del Consejo de Judicatura, cuyo origen se remonta a las dependencias de los ministerios de justicia conocidos como consejos judiciales que auxiliaban al órgano del Poder Ejecutivo encargado de la administración de justicia. La Constitución federal mexicana establece que el monopolio de la administración de justicia corresponde al Estado (artículo 17). Para comprender la actividad técnica del Poder Judicial y el papel que se le asigna en la organización política y constitucional, conviene revisar la función técnica que tiene a cargo de aquél y conocer los alcances de la función juris-

diccional que le es inherente. La tarea central de los jueces consiste en decidir con fuerza vinculativa las pretensiones que son interpuestas con fundamento jurisdiccional en el derecho objetivo; se trata de decidir sobre peticiones que se hacen al amparo de normas jurídicas.

La justicia es el valor supremo que debe procurar una organización política y que encomienda a los poderes judiciales, tanto al Poder Judicial de la Federación que prevé la Constitución de ese orden (capítulo IV de su Título Tercero) como a los poderes judiciales estatales, como se consigna en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Ley Fundamental y en las respectivas constituciones de las entidades federativas. Ese es el relevante papel que la Constitución confiere a los órganos jurisdiccionales en las esferas federal y estatal.

Reconstrucción histórica

El origen de la figura del Consejo de la Magistratura se remonta a las dependencias europeas de los ministerios de justicia conocidos como consejos judiciales que auxiliaban al órgano del Poder Ejecutivo encargado de la administración de justicia. La evolución de esta figura devino en el Consejo Superior de la Magistratura que surgió en Italia al finalizar la Segunda Guerra Mundial, gracias a la influencia del notable jurista italiano Piero Calamandrei. En nuestro país los antecedentes más remotos son en primer término el acuerdo del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Zacatecas, del 7 al 11 de agosto de 1966, en que se propuso la creación de un Consejo Supremo Judicial, integrado por miembros del Poder Judicial de la Federación encargado de la administración, disciplina y gobierno del Poder Judicial. El segundo antecedente ocurrió en el Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, efectuado en la Ciudad de México del 25 al 39 de agosto de 1975, en el que se aprobó la conveniencia de la introducción del Consejo Judicial o de la Magistratura, organizado de acuerdo con las peculiares características de la realidad constitucional latinoamericana.

La figura del Consejo de la Judicatura se conoce en México gracias a los esfuerzos del maestro Héctor Fix-Zamudio. El investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, es el introductor, entre otras instituciones, de la del *Ombudsman*, de los consejos de magistratura. Al destacado investigador mexicano se debe la incorporación conceptual de este órgano y sus trabajos pioneros influyeron notablemente en las llamadas reformas judiciales de 1994. La tarea del profesor Fix-Zamudio rindió frutos en la incorporación constitucional de esa figura, que constituye la forma de autogobierno del Poder Judicial y que se caracterizó técnicamente como un órgano constitucional administrativo.

El original artículo 100 constitucional tuvo un contenido distinto al vigente en tanto se refirió al régimen de las licencias de los ministros de la Corte. Su desenvolvimiento explica parcialmente la transformación histórica que ha seguido el marco jurídico del Poder Judicial de la Federación. Las reformas al artículo original aprobado por

la Asamblea Constituyente de Querétaro fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, la primera el 20 de agosto de 1928 y las subsecuentes el 25 de octubre de 1967, el 3 de septiembre de 1993, el 31 de diciembre de 1994 y la última el 11 de junio de 1999. Forman parte del título tercero, capítulo IV denominado “Del Poder Judicial”.

El texto original tuvo como antecedente inmediato el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza y estableció que las licencias de los ministros cuando no excedan de un mes serán concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero las excedentes de ese tiempo las concederá la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Más adelante, en 1928, el presidente Plutarco Elías Calles hizo una modificación aparentemente inocua, pero de significación en la relación entre poderes. Ya no correspondería a la Cámara de Diputados, conforme a la primera reforma conceder las licencias sino al Senado. La reforma de Calles sirvió para que los ministros en funciones quedaran sujetos a ratificación del presidente de la República con la aprobación del Senado, en lo que fue de hecho una designación en bloque de los ministros que integraban la Suprema Corte. En 1967, se dio una reforma que mantuvo el sentido de la reforma de 1928, pero con una mejor redacción y con el agregado de que las licencias no podrán exceder el término de dos años. El desarrollo final de las tres primeras reformas al artículo que generaron el texto relativo al régimen de licencias fueron ubicadas en el último párrafo del artículo 98 con motivo de la llamada reforma judicial que entró en vigor en enero de 1995. En esta ocasión el Constituyente mejoró la redacción al señalar que las licencias “podrán ser concedidas” en lugar de la fórmula imperativa anterior “serán concedidas”.

La sociedad mexicana había expresado con insistencia su reclamo por un sistema de justicia que permitiera el pleno ejercicio de las libertades y garantías que consagran las leyes y el Estado de derecho en que imperen normas de convivencia que integran el marco jurídico. En muchas ocasiones, tanto en la academia, como en la tribuna parlamentaria o en la plaza pública, se ha cuestionado nuestro sistema de administración de justicia, por ser lento, clientelista, burocrático, endogámico, sujeto a normas inadecuadas y obsoletas y a tramitaciones prolongadas y difíciles que obstaculizan el derecho a la justicia pronta y expedita.

En este contexto, el Ejecutivo federal envió en diciembre de 1994 a la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma constitucional para modificar al Poder Judicial de la Federación, a la que siguieron reformas a las leyes reglamentarias. Entre las reformas previstas por la iniciativa se propuso revisar las funciones sustantivas y las de carácter administrativo de la Suprema Corte de Justicia y la creación del Consejo de la Judicatura Federal, organización que recibió la influencia de órganos similares en el derecho comparado, entre los que destaca el Consejo General del Poder Judicial de España con el que el órgano mexicano tiene algunas coincidencias. Antes de la reforma de 1994, la Suprema Corte tenía a su cargo el nombramiento de magistrados de circuito y jueces de distrito.

La Constitución establecía que jueces y magistrados deberían satisfacer los requisitos de ley, durar en su encargo seis años, al término de los cuales podían ser reelectos o promovidos a cargos superiores y sólo podrían ser privados de sus puestos en los

términos del título cuarto de la propia Constitución que se refiere a las responsabilidades de los funcionarios públicos. La creación del Consejo de la Judicatura Federal modificó estas disposiciones y estableció un nuevo sistema que reglamentó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, expedida inmediatamente después de la reforma judicial.

Es conveniente que se libere a los órganos judiciales del mayor número posible de funciones administrativas y se encarguen las tareas gubernativas a órganos neutros, especializados, plurales, para que con plena imparcialidad e independencia procuren el fortalecimiento de la judicatura y el autogobierno del Poder Judicial. El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano al que se le confirió como misión central garantizar la independencia del Poder Judicial en su conjunto. La independencia que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Consejo de la Judicatura Federal tiene por objeto velar por la independencia de los jueces en el cumplimiento de la función de juzgar. Esta independencia que confiere la Constitución al Consejo de la Judicatura Federal tiene varias manifestaciones entre las que se encuentran su independencia en relación con el gobierno, es decir, con el Poder Ejecutivo; en relación con el Poder Legislativo y en el ámbito local en relación con los poderes de las entidades federativas.

La exposición de motivos de la iniciativa de 1994 expresa que con la liberación de las cargas de trabajo administrativo el Pleno de la Suprema Corte contaría con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales. Con este sentido la iniciativa propuso que las atribuciones administrativas se asignarían a un órgano de nueva creación. La propuesta incluía también que la designación de las personas que integrarían tal órgano provendría de los tres poderes de la Unión.

Las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal son velar por la independencia de los jueces y magistrados, cuidar que se apliquen en todo tiempo los principios de la carrera judicial y garantizar la adecuada calificación de las personas encargadas de la elevada tarea de impartir la justicia federal. El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo el nombramiento, adscripción, promoción, ratificación y remoción de jueces y magistrados federales. El propósito utilitario de la reforma es elevar la calidad profesional de los juzgadores y elevar a rango constitucional la carrera judicial, vieja aspiración expresada en la academia y en los foros. Se procura que el nombramiento, adscripción, ratificación y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a criterios generales, objetivos e imparciales que determinen las leyes, en particular la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo de la Judicatura tiene también el encargo constitucional de delimitar territorialmente los circuitos y distritos judiciales, el número de órganos y las materias que deben conocer. El Consejo tiene una tarea administrativa, de vigilancia y disciplinaria de los órganos jurisdiccionales, así como de la conducta de jueces y magistrados federales.

La función del Consejo es fundamentalmente administrativa —administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación— y se atribuye a órganos distintos a los de la administración pública que corresponden al Poder Ejecutivo, precisamente para salvaguardar la unidad e independencia del Judicial. Efectivamente, los jueces y magistrados federales deben reunir los requisitos de imparcialidad, capacidad y honestidad, así como respetar la Constitución y las leyes emanadas de dicho cuerpo por lo que si se les promueven quejas administrativas y éstas resultan fundadas se sanciona jurisdiccionalmente la comisión de conductas graves en un procedimiento sujeto a reglas. Niceto Alcalá Zamora consideró que la pseudojurisdicción disciplinaria es muy próxima, en no pocos aspectos, a la marcha del proceso (jurisdicente) penal.

La reforma judicial de 1994 creó el Consejo de la Judicatura Federal y con ello reestructuró la administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación. El artículo 100 contiene las disposiciones generales sobre la función central del Consejo de la Judicatura Federal que es la de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación. Se refiere a la integración del Consejo, a los requisitos que deben reunir los consejeros; al tiempo que dura su función que ejercerán con independencia e imparcialidad y al hecho de que los consejeros sólo pueden ser removidos en los términos del título cuarto de la Constitución; al funcionamiento en pleno o comisiones y a las facultades del Pleno para resolver sobre designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados y otros asuntos que la ley determine.

El artículo 100 también creó constitucionalmente la carrera judicial, cuyas bases estableció la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y fijó los principios de la carrera aludida: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. A la reforma de 1994 que introdujo al Consejo de la Judicatura Federal al terreno constitucional siguió la reforma de 1999 que hizo algunos ajustes circunstanciales. Con motivo de la ceremonia oficial de 21 de marzo de 1999, para conmemorar el natalicio de don Benito Juárez, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, orador oficial de la ceremonia, solicitó públicamente al presidente de la República que hiciera suyo un anteproyecto de reformas constitucionales preparado por la Suprema Corte que modificaría entre otros preceptos el artículo 100. La propuesta contenía varios puntos, algunos de los cuales serían incorporados, modificados o desechados durante el proceso legislativo. El común denominador de la propuesta de reforma constitucional —como se consigna en el anteproyecto de Exposición de Motivos— preparada por la Suprema Corte, pretendía determinar con mayor precisión la naturaleza jurídica, la extensión y las facultades del Consejo de la Judicatura Federal, en tanto “se han venido extendiendo o ensanchando conforme al criterio de la oportunidad”. La propuesta de reforma preparada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenía esencialmente lo siguiente:

- a) El Consejo de la Judicatura Federal dejaría de ser un órgano constitucional administrativo para convertirse en un órgano desconcentrado de la Suprema Corte;

- b) El Consejo de la Judicatura Federal se integraría por siete miembros, tal y como se aprobó en 1994, solamente que el presidente del órgano sería el presidente de la Suprema Corte en representación del Pleno, y además por dos magistrados de los tribunales colegiados de circuito y un magistrado de los tribunales unitarios, en lugar de la integración anterior, a saber un magistrado por cada categoría judicial: un magistrado de tribunal colegiado, un magistrado de tribunal unitario y un juez de distrito;
- c) Los consejeros provenientes del Senado y del presidente de la República se nombrarían a partir de ternas presentadas por estos órganos y serían designados, al igual que los consejeros judiciales, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría calificada de ocho votos;
- d) El Pleno del Consejo resolvería sobre la designación, ratificación y adscripción de magistrados y jueces. Tratándose de la remoción o no ratificación de jueces y magistrados, el Consejo instruiría el procedimiento respectivo y opinaría sobre su posible resolución. Correspondería al Pleno de la Suprema Corte resolver sobre la separación del encargo del servidor público;
- e) La duración en el cargo de consejero —supuesto no aplicable al consejero presidente que dura cuatro años— se modificaría de cinco a tres años;
- f) Al término de la gestión los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación se reintegrarían a su cargo de magistrado y los propuestos por el Senado y por el presidente de la República recibirían un haber;
- g) Los consejeros sólo podrán ser removidos por causa grave por el Pleno de la Suprema Corte;
- h) Las decisiones del Consejo serían definitivas e inatacables salvo las que se refieran a la designación y adscripción de magistrados y jueces, o las que impusieran sanciones por causas graves a tales funcionarios;
- i) La Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboraría el presupuesto del Poder Judicial de la Federación de manera integral.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos envió al Congreso de la Unión, para efectos del artículo 135 de la Constitución, una iniciativa para reformar, entre otros preceptos, el artículo 100 de la Constitución. La exposición de motivos del presidente de la República explica que ante los buenos resultados alcanzados por la reforma de 1994 y toda vez que éstas también han mostrado sus bondades en lo concerniente al Consejo de la Judicatura Federal, resultaba necesario profundizar en sus alcances para fortalecer al Poder Judicial de la Federación.

La iniciativa presidencial moduló la propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de convertir al Consejo de la Judicatura Federal en un órgano desconcentrado del propio alto tribunal, pues como reza la exposición de motivos: “tal interpretación (la de considerar al Consejo de la Judicatura Federal como un órgano desconcentrado) supondría la existencia de una relación de subordinación jerárquica, la que no corresponde al sistema de gobierno del Poder Judicial de la Federación previsto en la Constitución”. La iniciativa presidencial confiere al Consejo la calidad de un órgano del Poder Judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. Este texto, según la iniciativa, proponía recuperar el sentido del texto constitucional y permitir, al mismo tiempo, que el Consejo mantuviera sus funciones de administración,

vigilancia, disciplina y carrera judicial, con plena autonomía, tal y como lo había venido haciendo.

La iniciativa presidencial propuso modificar la forma de integración del Consejo de la Judicatura Federal, si bien manteniendo el número original de sus miembros a fin de que los tres poderes que confluyen en su conformación tuvieran una participación paritaria. De tal manera, el Consejo quedaría integrado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es presidente *ex officio* del Consejo, dos consejeros designados por la Corte, dos por el Senado y dos por el Ejecutivo federal. La iniciativa presidencial fue consecuente con la iniciativa diversa presentada en diciembre de 1994 que el Senado modificó. En aquella ocasión el Senado determinó que el Consejo debía tener mayoría judicial y alteró la iniciativa presidencial facultando al presidente de la República para nombrar únicamente a un consejero. Los demás integrantes provenían, tres del Poder Judicial de la Federación, uno por cada categoría judicial, magistrado de circuito de tribunal colegiado, magistrado de circuito de tribunal unitario y juez de distrito, dos consejeros designados por el Senado y el presidente del Consejo que ha sido el presidente de la Suprema Corte.

La iniciativa del presidente señalaba que el Pleno de la Corte designaría a dos consejeros de entre los magistrados de circuito y los jueces de distrito. La decisión del Pleno señalaba que la iniciativa debería ser de cuando menos ocho votos. La propuesta tenía como propósito eliminar el método de insaculación para la elección de los consejeros del Poder Judicial. Otra innovación de la iniciativa presidencial se refiere a que los consejeros no representan a quien los designa, lo cual permite que ejerzan su encargo, como la sociedad lo espera de ellos, con independencia e imparcialidad. La iniciativa ratificó el régimen de responsabilidad política y administrativa de los consejeros, quienes, precisa la iniciativa, sólo podrán ser removidos en los términos del Título cuarto de la Constitución.

La iniciativa introdujo una modalidad en cuanto a la facultad del Consejo de expedir acuerdos generales. En los términos de la reforma de 1994, el Consejo estaba facultado para expedir acuerdos generales para el ejercicio de sus funciones. La iniciativa presidencial propuso que el Consejo elaborara aquellos acuerdos sobre las materias que la Suprema Corte le indicara y que en términos de la ley, el Pleno de la Corte podrá revisar y si fuera el caso, modificar los acuerdos del Consejo por mayoría de ocho votos.

La iniciativa presidencial mantuvo la regla original relativa a la elaboración del presupuesto del Poder Judicial de la Federación. La Suprema Corte elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, excepción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La administración de la Suprema Corte corresponde a su presidente. El régimen transitorio que contenía la iniciativa presidencial señalaba que a la entrada en vigor del decreto los magistrados de circuito y el juez de distrito que ocupaban el cargo de consejeros de la Judicatura Federal concluirían sus funciones y regresarían a los tribunales y al juzgado de donde provenían. Lo anterior en virtud del nuevo método de designación que contenía la iniciativa, ahora a cargo de la Suprema Corte. El presidente designaría al igual que la Corte al consejero restante en un plazo de 30 días.

El Senado, Cámara de origen, alteró la iniciativa presidencial, como lo había hecho en 1994. Las modificaciones del Senado fueron aprobadas en sus términos por la Cámara de Diputados, antes de que fueran sometidas a la aprobación de las legislaturas locales, para perfeccionar la reforma constitucional. La reforma modificó siete párrafos del artículo 100 constitucional. El primero, segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno y se adicionó un tercero, recorriéndose en su orden los párrafos tercero a noveno para ser ahora cuarto a décimo.

En la reforma al artículo 100 constitucional confluyeron propiamente tres textos en tanto la Suprema Corte elaboró, al no disponer constitucionalmente de la facultad de iniciativa que algunos de sus integrantes han considerado oportuno se le confiera, un anteproyecto de reforma constitucional; el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma constitucional y el Senado produjo el texto definitivo al modificar la iniciativa presidencial, sin que la Cámara Revisora hubiera introducido algún elemento adicional, al aprobarla en sus términos.

La propuesta de la Suprema Corte de Justicia era opuesta al texto constitucional de 1994, en tanto pretendía convertir al Consejo de la Judicatura Federal en un órgano desconcentrado de la propia Corte y acotar sus facultades sometiéndolo a los designios del Pleno. Esta propuesta de convertir al Consejo de la Judicatura Federal en un órgano desconcentrado no fue considerada ni por la iniciativa ni por el texto definitivo. Se estableció que el Consejo es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. Nuestro sistema estableció, desde la reforma de 1994, la tesis de que el Consejo debe ser un órgano del Poder Judicial de la Federación. Este criterio se ha mantenido en la reforma de 1999. Aun cuando el Consejo de la Judicatura Federal no esté ya enumerado entre los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, el texto constitucional señala que es un órgano de dicho poder.

No se incluyó en la enumeración que hace la Constitución en el artículo 94 con el propósito, se ha argumentado, de no confundir su carácter administrativo con la función jurisdiccional que no le corresponde. En España, por dar un ejemplo, no existe disposición expresa que identifique al Consejo General del Poder Judicial como integrante del Poder Judicial y existe polémica académica y política sobre esta cuestión. La solución mexicana es más adecuada, en tanto le da al Consejo un carácter judicialista. La Suprema Corte señaló en su propuesta que el Consejo actuaría en términos de lo que la Constitución, las leyes y los acuerdos del Pleno de la Corte establecieran. Esta propuesta sufrió alguna modalidad, en tanto, la Corte está facultada para solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales, para revisar los que expida y en su caso para revocar los acuerdos que el Consejo apruebe. Es clara la subordinación que ahora la Constitución establece, si bien se mantiene, la facultad del Consejo de expedir sus propios acuerdos.

Tanto la iniciativa presidencial como el Senado desecharon la tesis de que uno de los miembros del Consejo —su presidente— lo sería en representación del Pleno. La idea de la representación de los integrantes del Consejo va en contra del principio de que los consejeros actúan con independencia e imparcialidad. De haberse aceptado

hubiera roto también con el principio paritario de los órganos colegiados en que el presidente es *primus inter pares*.

¿Cómo explicar que el presidente actúe con la representación del Pleno de la Corte, ante los demás consejeros, llevando atrás de sí 11 votos de los integrantes de la Suprema Corte, sin que se sitúe en condiciones de supremacía? La idea de la representación de los consejeros es contraria al sentido de los consejos de judicatura. Probablemente se vio reforzada por el error que se cometió en el artículo 5º transitorio del decreto de fecha 30 de diciembre de 1994, que expresamente señalaba que el Senado y el Ejecutivo federal deberían designar a sus *representantes* dentro de 30 días naturales a la entrada en vigor del decreto aludido.

Una de las innovaciones importantes que contiene la reforma de 1999 es que se canceló la elección de los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación por el método de insaculación. El método aleatorio que se estableció en la reforma de 1994 dejó insatisfacciones al interior y al exterior del Poder Judicial de la Federación. La doctrina constitucional fue particularmente crítica con el método de sorteo para la designación de jueces y magistrados federales y si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación acotó el universo de funcionarios judiciales al establecer que participarían en la insaculación magistrados de circuito y jueces de distrito que hubieran sido ratificados y además que no contaran con queja fundada por causa grave, el resultado de las insaculaciones que se realizaron no resultó —en términos generales— acorde con los principios de la carrera judicial: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El método de insaculación fue criticado pues es contrario a la idea de fortalecer y dignificar a uno de los poderes del Estado mexicano. En lugar del método de insaculación los consejeros provenientes del Poder Judicial serán designados por el Pleno de la Suprema Corte de entre los magistrados de circuito y los jueces de distrito. Existe, por tanto, la posibilidad de que los consejeros judiciales sean magistrados de circuito de tribunal colegiado, de tribunal unitario o jueces de distrito sin que necesariamente provengan, como antes de la reforma, de cada una de las categorías judiciales federales. No obstante, la solución constitucional es perfectible pues resulta importante para las labores del Consejo de la Judicatura Federal que acuda al órgano, como consejero uno de los funcionarios de cada categoría judicial, es decir, un juez de distrito, un magistrado de tribunal unitario y un magistrado de tribunal colegiado. Las particularidades de los juzgados de distrito, de los tribunales unitarios y de los tribunales colegiados aconsejan que sigan participando en el órgano de gobierno y administración las tres categorías más altas de la carrera judicial. La designación por mayoría calificada del Pleno está justificada por la relevancia de la decisión. La Constitución consigna que los consejeros designados por la Suprema Corte deberán, además de haberse distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad, calidades aplicables a todos los consejeros, gozar con reconocimiento en el ámbito judicial.

Resulta conveniente que los consejeros que designe la Suprema Corte de Justicia deban haberse distinguido por su capacidad profesional; sin embargo, resulta discutible que también se exija que se hayan distinguido por su capacidad administrativa. La

propuesta de la Suprema Corte en cuanto a los nombramientos de los consejeros no judiciales señalaba que correspondería a la propia Corte conocer ternas que presentarían el presidente de la República y el Senado y designarlos conforme a bases de la ley y acuerdos del Pleno y por mayoría calificada de ocho votos. Esta propuesta no fue incorporada en la iniciativa presidencial ni en las modificaciones que incorporó el Senado. Se mantuvo la posibilidad de que el presidente de la República siga designando a un consejero y el Senado a dos. Se perdió una buena oportunidad, no obstante, para fijar reglas para la designación de los consejeros por parte del Ejecutivo federal y del Senado. Si a los ministros de la Corte la Constitución los sujeta a una comparecencia ante el Senado, no se ve razón para no aplicar la misma regla a los consejeros cuyo nombramiento proviene del Ejecutivo y del Senado.

La reforma incluyó, con acierto, la facultad del Pleno de resolver sobre las materias que originalmente le facultó la reforma de 1994, agregando la relativa a ratificación. Ciertamente la no ratificación de jueces y magistrados puede considerarse para efectos prácticos equivalente a la remoción, en tanto los funcionarios judiciales no ratificados deben cesar en su cargo al expirar el término de seis años del nombramiento original en el cargo de juez de distrito o magistrado de circuito. La propuesta de la Suprema Corte sugería que los consejeros debían durar tres años, en lugar del término de cinco que se estableció desde 1994. La iniciativa presidencial mantuvo la regla original que aceptó el Congreso. De igual manera la propuesta de que los consejeros podrían ser removidos únicamente por causa grave por la Suprema Corte de Justicia no prosperó y los consejeros siguen sujetos al título cuarto de la Constitución, también como se había establecido desde 1994.

En los aspectos administrativo-financieros el texto constitucional consigna que la Suprema Corte de Justicia elaborará su presupuesto y el Consejo de la Judicatura el correspondiente al resto del Poder Judicial de la Federación y ambos integrarán el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el presidente de la Suprema Corte para ser incluido en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que debe examinar, discutir y aprobar anualmente la Cámara de Diputados. La administración de la Corte le corresponde a su presidente, tal y como estaba establecido. La iniciativa presidencial establecía que además de las facultades relativas a la designación, adscripción y remoción que corresponden al Consejo funcionando en Pleno, debería agregarse la facultad de ratificación, tan relevante para la independencia judicial de jueces y magistrados que al cumplir seis años están sometidos a una evaluación de su gestión sexenal para determinar si deben o no continuar en su elevada función pública.

El régimen transitorio de la reforma ordenó que los consejeros de la Judicatura Federal, con excepción del presidente del Consejo concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente decreto. Resulta lógica la propuesta si se aplica a los consejeros del Poder Judicial de la Federación que fueron electos mediante el método de insaculación, en tanto se modificó el método, toda vez que ahora será la Suprema Corte el órgano que designe, y no resulta aplicable de igual manera para los consejeros designados por el Senado y para el consejero designado por el presidente de la Repú-

blica, pues el método de designación de estos funcionarios no se modificó. El artículo transitorio vulneró derechos adquiridos por el texto de la reforma constitucional de 1994. Esta práctica inconveniente se ha venido dando en otras reformas constitucionales y atenta contra la independencia de los integrantes de órganos colegiados con vocación de autonomía y cuya tarea es salvaguardar, como ocurre con el Consejo de la Judicatura Federal, la independencia de los jueces y la autonomía de sus órganos jurisdiccionales. Lo mismo había ocurrido con los consejeros magistrados del Instituto Federal Electoral y más adelante con los consejeros ciudadanos del propio Instituto Federal Electoral. Muchas éstas, sin duda, de nuestra historia constitucional.

Análisis exegético

El primer párrafo del artículo 100 establece que: “El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones”. La incorporación de este párrafo en 1999, muestra el camino que ha seguido el nuevo órgano constitucional llamado Consejo de la Judicatura Federal. Concebido inicialmente como un órgano constitucional administrativo, integrante del Poder Judicial de la Federación se le dio el carácter de órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. La naturaleza jurídica del organismo judicial ha sido motivo de análisis académico. El desacuerdo sobre su naturaleza es motivado, seguramente, por tratarse de una institución novedosa en el horizonte constitucional mexicano.

En el terreno del derecho comparado —refieren Fix-Zamudio y Valencia Carmoña— Pascual Sala Sánchez, presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de España expresó que debe considerarse como “un órgano constitucional garante de la independencia judicial”. En similares términos se han expresado Franco Bonifacio y Giovanni Giacobbe de Italia, quienes lo definen como “órgano de garantía constitucional que tiene como fin primario asegurar la aplicación de los valores establecidos para el organismo judicial por el artículo 104 de la Constitución” (autonomía e independencia de cualquier otro poder).

El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano que forma parte del Poder Judicial de la Federación. Si bien algunos de sus integrantes son designados por los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, lo anterior no altera su pertenencia al Poder Judicial. Se trata de un órgano que no tiene función jurisdiccional sino una función administrativa. Parte de la doctrina española considera que el Consejo General del Poder Judicial, equivalente a nuestro Consejo de la Judicatura Federal, no es judicial, ni legislativo, sino administrativo, o, mejor, constitucional administrativo. La Constitución mexicana aclara esta duda al mencionar expresamente que es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. Se trata de una forma de autogobierno del Poder Judicial, caracterizado técnicamente como un órgano constitucional administrativo al que concurren como colaboradores los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República.

La integración del Consejo es un tema de la mayor importancia, pues al órgano concurren los tres poderes para su integración. Otros consejos de judicatura en el mundo están integrados por un número mayor, como es el caso el de Italia con 33 miembros, o los de Francia, Portugal y España en que lo integran 20 funcionarios; el de Turquía 18, en El Salvador 10, en Venezuela son nueve; en Paraguay y en Perú, como en México, son siete integrantes. En efecto, el Consejo de la Judicatura Federal se integra por siete miembros de los cuales, uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo es del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República.

Merece un comentario la presidencia compartida que establece el texto constitucional. En el derecho comparado existen varias soluciones: la presidencia compartida que puede corresponder, como en el caso de México, Panamá o Bolivia, al presidente de la Suprema Corte de Justicia que lo es también del Consejo. La designación del presidente del Consejo de la Judicatura Federal la hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación al nombrar cada cuatro años a su presidente. La presidencia puede provenir del Consejo, como es el caso de España, en que el presidente del Consejo General del Poder Judicial lo es también del Tribunal Supremo. El presidente de este tribunal es designado por el Consejo General del Poder Judicial.

Existen razones a favor y en contra de la presidencia compartida. Es conveniente que los dos órganos mantengan la unidad y una fórmula podría ser la presidencia compartida. Lo anterior, no obstante, genera alguna preocupación pues no es totalmente conveniente que una misma persona atienda con carácter distinto un mismo asunto. El presidente, tanto en su función como cabeza de la Suprema Corte como del Consejo, es *primus inter pares*. Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación el presidente es director de debates, propone al Pleno el nombramiento de los funcionarios que ejecutan las decisiones del Consejo. El presidente firma las resoluciones y acuerdos del Consejo, otorga licencias y tiene voto de calidad en caso de empate. Uno de los inconvenientes de la presidencia compartida es cuando el presidente de ambos órganos tenga o deba excusarse de conocer algún asunto en que ya hubiera expresado previamente su criterio. Existe la posibilidad de que al tener que excusarse no esté cumpliendo con su responsabilidad como ministro o consejero, según fuera el caso, o bien tener que externar formalmente en una votación un criterio diverso al expresado anteriormente.

La fórmula de integración del Consejo y las formas de designación han sufrido modificaciones. Originalmente al Consejo concurrían el presidente de la Suprema

Corte, como presidente del órgano, un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito, quienes eran electos por insaculación. Esta fórmula tenía la ventaja de que las tres categorías judiciales estarían presentes en las deliberaciones del Consejo, con la desventaja del método de selección por insaculación, que por aleatorio, resultó riesgoso y equívoco. Ahora corresponde a la Suprema Corte hacer la designación por mayoría de ocho votos de entre los magistrados de circuito, sin distinguir si son magistrados de tribunales colegiados o de tribunales unitarios (unipersonales). Se mantuvo la misma fórmula de 1994 respecto a los consejeros designados por el Senado o al designado por el Ejecutivo.

La reforma de 1999 tuvo el acierto de cancelar el método establecido por la Constitución en 1994 de que los consejeros de la Judicatura Federal procedentes del Poder Judicial de la Federación fueran seleccionados por el método de insaculación. La Constitución consigna ahora que los consejeros provenientes del Poder Judicial serán designados por la Suprema Corte y deberán, además de haberse distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad, calidades aplicables a todos los consejeros, y además gozar con reconocimiento en el ámbito judicial.

Resulta conveniente que los consejeros que designe la Suprema Corte de Justicia deban haberse distinguido por su capacidad profesional; sin embargo, resulta discutible que también se exija que se hayan distinguido por su capacidad administrativa. Los jueces y magistrados federales acceden a esos elevados cargos debido al éxito en su carrera judicial.

Todos los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

Los requisitos a que se refiere esta fracción son lo que la Constitución establece para desempeñar el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se agregan a tales requisitos el que se trate de personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades y también se adiciona para los consejeros que habrán de ser designados por la Suprema Corte que gocen con reconocimiento en el ámbito judicial. Los jueces y magistrados federales acceden a esos elevados cargos debido al éxito en su carrera judicial. No obstante, no es sencillo para un funcionario judicial distinguirse por su capacidad administrativa, pues fue designado para cumplir con una función de orden jurisdiccional. Precisamente la creación de los consejos de judicatura ha tenido como propósito liberar a los jueces y magistrados de las cargas administrativas y propiciar que se dediquen exclusivamente a la tarea de impartir justicia. No se explica entonces porque el texto constitucional les exige la distinción en actividades extrajurisdiccionales.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

El Pleno es el órgano máximo del Consejo de la Judicatura. Tiene a su cargo las facultades más relevantes del Consejo y en su seno se delibera sobre las resoluciones de las comisiones o los planteamientos que formulen los consejeros. Sus reglas de operación derivan de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de los acuerdos generales que expida el propio Consejo, de su reglamento y de otras disposiciones con las que se autorregula. El Pleno se integra por los siete consejeros, pero bastará la presencia de cinco para funcionar. Las sesiones del pleno son privadas por ley, si bien el Consejo ha determinado que algunas sesiones puedan ser públicas y solemnes.

Al Pleno le corresponde la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como los demás asuntos que la ley determine. La reforma de 1999 agregó, con acierto, la ratificación como función del Pleno. Salvo el presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

La duración del cargo es de cinco años para los consejeros designados por el Senado, el Ejecutivo federal o la Suprema Corte. El presidente del órgano dura en el cargo cuatro años en tanto está ligado su nombramiento al de presidente de la Corte. Los artículos transitorios de las reformas de 1994 y 1999 propiciaron que las sustituciones se hicieran escalonadamente para tener el beneficio de la experiencia histórica de los consejeros más antiguos y la renovación de ideas que trae consigo el arribo de nuevos funcionarios. No obstante, no han permitido que se aplique la duración a que se refiere la Constitución. El término previsto de cinco años es adecuado, pues da estabilidad al órgano y resulta adecuado que esté prohibida la reelección.

Las experiencias del derecho comparado nos muestra una gama de soluciones: España, Perú y Venezuela tienen establecidos, como México, periodos de cinco años; Francia de cuatro, mientras que Paraguay y San Salvador tres años, estando en este último prohibida la reelección inmediata. Colombia optó por un término mayor de ocho años.

Los consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Este párrafo que fue agregado por la reforma de 1999, aparentemente no merecería ninguna explicación, pues es claro que los consejeros no representan a quien los designa, sino que son imparciales e independientes, y de esa manera ejercerán su cargo. Además, durante su cargo sólo podrán ser removidos en los términos del título cuarto de la Constitución, añade el mismo párrafo. No obstante, la inclusión derivó de la confusión que generó la reforma de 1994 sobre este particular, pues se cometió un

error en el artículo 5º transitorio del decreto de fecha 30 de diciembre de 1994, que expresamente señalaba que el Senado y el Ejecutivo Federal deberían designar a sus *representantes* dentro de 30 días naturales a la entrada en vigor del decreto aludido.

Al designar el Senado o el Ejecutivo a los consejeros de la Judicatura Federal se rompe el vínculo jurídico, entre tales órganos y los designados. Los consejeros no son representantes del poder que los designa, ni forman parte de ese poder. Los consejeros designados por el Legislativo no son senadores, ni podrían serlo, por exigir tiempo completo para la función; ni el consejero designado por el Ejecutivo es miembro de alguna secretaría de Estado o subordinado del presidente de la República. La propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación consigna la presencia de la procedencia, *v.gr.*, en la integración de comisiones del Consejo se establece, que las comisiones se integrarán de manera plural, siempre habrá “minoría” de los consejeros provenientes del Poder Judicial, pues la ley señala que las comisiones se formarán por tres miembros, uno de entre los provenientes del Poder Judicial, los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado. Conforme a la propuesta del Ejecutivo, el Consejo de la Judicatura Federal integraría sus comisiones a su arbitrio sin reglas de composición. El Senado introdujo el párrafo segundo del artículo 77, que señala que las comisiones se integran por tres miembros “uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado”.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se registrará por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

La disposición contenida en este párrafo es la parte nuclear de la reforma judicial. La institucionalización de la carrera judicial es de gran significación, así como el establecimiento de los principios rectores: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Conviene recordar que la primera institución que surgió en nuestro país con la finalidad de propiciar el perfeccionamiento técnico y académico de jueces y magistrados fue el Instituto de Especialización Judicial, dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creado legislativamente por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en 1977. Héctor Fix-Zamudio refiere la creación posterior del Centro de Estudios Judiciales dependiente del Tribunal Superior del Estado de Jalisco, que inició sus actividades en 1983 y más adelante, en el ámbito del Distrito Federal, aparece el Centro de Estudios Judiciales en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La carrera judicial tiene sus antecedentes en esa reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que introdujo la exigencia de que las vacantes de los jueces de distrito deberían ser cubiertas mediante examen de oposición. En dicho examen se evaluarían los conocimientos y experiencias de los aspirantes propuesto por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando lo estimare conveniente y por cada una de las salas numerarias. El precepto se suprimió después para dejar una tímida redacción, favorecedora del subjetivismo pues señalaba: “las vacantes que

ocurran en los cargos de magistrados de Circuito y jueces de Distrito serán cubiertas teniendo en cuenta la capacidad y aptitud de los servidores públicos aspirantes”.

Otro intento para incursionar por la vía de la carrera judicial lo constituye la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal (*Diario Oficial de la Federación* de 12 de enero de 1987) que estableció que para ser juez de lo civil, además de los requisitos de cinco años de práctica profesional, los aspirantes deberían someterse al examen de oposición que realizarían los magistrados de la sala de adscripción del aspirante. Tendrían preferencia para presentar el examen aquellas personas que hubiesen realizado los cursos impartidos por el Centro de Estudios Judiciales.

La reforma judicial de 1994 implantó la carrera judicial para todos niveles, basada en concursos de aptitud para determinadas categorías y en concursos de oposición para otras. Introdujo las bases para la conformación de una verdadera carrera judicial. El sistema no es universal para el Poder Judicial de la Federación, pues no incluye a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los primeros son designados por el Senado de una terna propuesta por el presidente de la República y los segundos por la propia Suprema Corte de Justicia. La carrera judicial sí comprende las demás categorías: magistrado de circuito, juez de distrito, secretario de tribunal de circuito, secretario de juzgado de distrito, actuario de tribunal de circuito y actuario de juzgado de distrito.

El ingreso y promoción de las dos categorías más altas está sujeto a concursos de oposición en dos modalidades: el concurso interno y el concurso libre. Como su nombre indica el primero se orienta a la selección de los mejores magistrados y jueces. Únicamente pueden participar en el mismo los jueces de distrito que aspiran a ser magistrados, los secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los de tribunales de circuito y los de juzgados de distrito. El segundo, el concurso libre, propició una apertura y pluralidad al interior del Poder Judicial de la Federación, en tanto permitirá que abogados del foro o de la academia se incorporen a las tareas jurisdiccionales.

El concepto de carrera judicial corresponde a la corriente administrativa que valora la llamada carrera de servicio civil en el ámbito burocrático y cuyo último propósito es la profesionalización de la tarea del servidor o funcionario público. El servicio civil se puede definir como el sistema de reclutamiento, permanencia y promoción basado en la calificación de méritos sobre bases predeterminadas. Surgió para evitar que los cargos y ascensos de la administración pública se definieran por razones políticas, con base en supuestas lealtades, y no por razones objetivas que la mejoraran. Con ello se pretende generar una cultura de servicio público que evite las designaciones y promociones por cuestiones políticas o de otro orden.

El servicio civil intenta asegurar la permanencia de los funcionarios en los cargos que ocupan, independientemente de su filiación política o postura ideológica, pero también con base en la preparación, actualización, antigüedad, méritos y mejor desempeño. Tiene por objetivos una mejor prestación del servicio público y una cultura de eficiencia, certeza, calidad y profesionalismo de la administración pública. De similar manera al servicio civil, la carrera judicial lleva como finalidad la de asegurar

un sistema jurisdiccional accesible a todos, una justicia pronta y expedita; jueces capaces de conocer y resolver de modo oportuno, justo y profesional los asuntos que les corresponde en el ámbito de sus atribuciones.

Por lo anterior la carrera judicial debe sustentarse en tres criterios: la competencia, la neutralidad y la igualdad de oportunidad. La primera se establece fundamentalmente mediante exámenes que, sobre bases objetivas, determinan la preparación y capacidades de quienes contienen por una posición. Sin embargo es difícil establecer una cultura de competencia a través de exámenes, pues en el ámbito judicial la propia independencia de jueces y magistrados obstaculiza que sean sometidos a pruebas de sus conocimientos y habilidades. No obstante, la competencia a partir de criterios objetivos, predeterminados, con elementos científicos de evaluación es mejor y tiende a fortalecer a la organización judicial, lo cual no se daba en el ingreso y promoción por consideraciones personales, en ocasiones clientelares, familiares o políticas, como es evidente que ocurrió en ocasiones con el sistema anterior de reparto de cuotas a los ministros. La neutralidad se basa en la objetividad para definir quiénes son los candidatos que muestran las mejores aptitudes. La igualdad de oportunidades permitirá una selección de candidatos con base en sus dotes personales y no en sus relaciones o “contactos”.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

En 1999 se introdujeron diversas modificaciones sustanciales. Se facultó al Consejo de la Judicatura Federal para dictar acuerdos generales con el fin de asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal, lo que ya existía desde la reforma de 1994. No obstante, la novedad radica ahora en que dichos acuerdos podrán ser solicitados por la Suprema Corte, y el Pleno del Alto Tribunal podrá revisar y, en su caso, revocar con el voto de ocho de sus miembros. Los procedimientos y términos para el ejercicio de lo dispuesto en este párrafo serán señalados por la ley.

Las consecuencias prácticas de esta regulación son notables y tienen efecto negativo sobre la autonomía del órgano creado por la reforma de 1994. Jorge Carpizo considera con razón que esta atribución nulifica de hecho la independencia del Consejo y lo subordina al Pleno de la Suprema Corte. El mismo Carpizo señala que en esas condiciones tal vez sea mejor que el Consejo desaparezca:

Consejo subordinado o con independencia acotada no funciona y no funcionará bien. En este caso es preferible que de plano hubiera desaparecido y en su lugar se hubiera creado un órgano interno de administración dependiente del Pleno, con un número más reducido

de personal que aquél con que el Consejo cuenta actualmente, y al cual se le ha convertido en un elefante blanco. Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

Este párrafo pretende dar seguridad jurídica a la actuación del Consejo de la Judicatura Federal y al mismo tiempo garantizar que sus resoluciones se adopten conforme a reglas contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Si lo anterior no ocurriera la Suprema Corte de Justicia está facultada para revisar las que se refieran a la adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces. No obstante en la práctica no ha prevalecido este criterio. En 1996, la Suprema Corte determinó que, en un recurso de revisión administrativa en contra de actos del Consejo de la Judicatura Federal, no obstante lo que dicen la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustenten las resoluciones del Consejo y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma. Si bien la resolución anterior violentaba el texto constitucional, en 1998 hubo una decisión todavía más grave.

La Suprema Corte determinó que otras decisiones del Consejo, no necesariamente las relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces podían remediarse por vía del amparo indirecto. Las preguntas quedaron sin respuesta, una de ellas: ¿Cómo explicar que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal quien no intervino en las decisiones, pues se declaró impedido, sea el presidente de la Suprema Corte de Justicia y al mismo tiempo autoridad responsable? ¿Cómo entender que el juicio de amparo es procedente contra resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que éstas son definitivas e inatacables? La resolución de la Suprema Corte vulneró lamentablemente la autonomía e independencia del órgano y fue el antecedente de la reforma de 1999, que modificó la idea de un Consejo de la Judicatura Federal autónomo e independiente, como se diseñó en 1994.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su presidente.

En 1999 se agregó al texto constitucional la prevención administrativa respecto a la incorporación del Tribunal Federal Electoral (Trife) al Poder Judicial de la Federación. En efecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación elaborará su pre-

supuesto tal y como señala el texto constitucional. El presupuesto de egresos del tribunal electoral aludido será propuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia para su inclusión en el anteproyecto de presupuesto de todo el Poder Judicial Federal. El Consejo elaborará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte que será elaborado por ésta, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como se mencionó en la oración anterior.

Desarrollo legislativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Consejo de la Judicatura Federal las tareas de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta al Consejo a ejercer atribuciones en diversos rubros que pueden clasificarse como sigue:

1. De organización interna y administración;
2. De carácter reglamentario;
3. De designación;
4. De organización jurisdiccional;
5. De disciplina;
6. De carrera judicial.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación enumera las facultades del Consejo en 41 fracciones. Conforme a la clasificación anterior se formula un comentario crítico sobre las atribuciones más relevantes. Entre las facultades más relevantes reglamentadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se encuentran, entre otras, la de establecer comisiones que estime convenientes para su adecuado funcionamiento y designar a los consejeros que deban integrarlas.

El Consejo funciona en Pleno o en comisiones. La ley señala que en todo caso existirán las comisiones de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y adscripción. El Consejo creó la Comisión de Vigilancia y la Secretaría Ejecutiva correspondiente que posteriormente suprimió en razón de los recortes presupuestales y de duplicidades con la labor que ejerce la Contraloría del Poder Judicial de la Federación. La ley faculta al Consejo de la Judicatura Federal para designar a los consejeros que deban integrar las comisiones, bajo reglas derivadas del origen de sus nombramientos. Es decir, se procura una integración plural, en tanto las comisiones se forman por tres miembros, cada uno de ellos provenientes del Poder Judicial, los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y por el Senado. La disposición anterior le da categoría jurídica a la procedencia de los consejeros.

Las Comisiones tienen la facultad de designar a los secretarios técnicos y al personal subalterno para el ejercicio de sus atribuciones. La Ley Orgánica también faculta al Consejo de la Judicatura Federal para determinar mediante acuerdos generales,

cuáles de las atribuciones previstas pueden ejercitarse por las comisiones creadas por el pleno, y que no correspondan a las descritas en las primeras 21 fracciones del artículo 81. Otra atribución relevante que está reglamentada por la ley aludida es la relativa a la determinación del número, los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República, así como, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de cada uno de los circuitos.

La Ley Orgánica reprodujo la disposición constitucional contenida en el artículo 94 que le confiere al Consejo la atribución de determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los órganos jurisdiccionales federales. Además estableció una nueva distribución de competencias de los juzgados de distrito, la cual requerirá definirse por el Consejo los distritos que modificarán su actual estructura para dar paso a órganos especializados en las materias civil y penal, al dividirse en juzgados de distrito de amparo en materia civil y penal y juzgados de distrito de causas civiles y penales.

La determinación sobre el número de circuitos que debe hacer y qué extensión deben comprender le corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Antes esta atribución correspondía al Pleno de la Suprema Corte y alguna vez fue facultad del Congreso de la Unión. El Consejo de la Judicatura Federal dispone hoy de la misma facultad para establecer el número y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada circuito, y además de todo ello los límites territoriales de los juzgados de distrito en los diversos circuitos. El Consejo puede además, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación cambiar la residencia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito. Desde la creación del Consejo de la Judicatura Federal se ha dado un notable crecimiento de la actividad jurisdiccional en el país con la creación de nuevos órganos jurisdiccionales por todo el territorio.

Desarrollo jurisprudencial

Se presentan a continuación una selección de tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena Época) sobre diversas cuestiones que atañen al funcionamiento y facultades del Consejo de la Judicatura Federal.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AUN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Los artículos 94, segundo párrafo y 100, primer y penúltimo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación y cuenta con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, las cuales serán definitivas e inatacables, por lo que no procede juicio ni recurso alguno en su contra. Esa regla sólo admite las excepciones expresamente consignadas en el indicado penúltimo párrafo del artículo 100 constitucional, relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito, las que podrán impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, mediante el recurso de revisión administrativa, únicamente para verificar que se hayan emitido de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Atento a lo anterior, resulta indudable que contra los actos y resoluciones emitidos por el citado consejo no procede el juicio de garantías, aun cuando éste se intente por un particular ajeno al Poder Judicial de la Federación, lo cual no pugna con la garantía de acceso a la justicia que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal, pues ésta no es absoluta e irrestricta y, por ende, no puede ejercerse al margen de los cauces establecidos por el legislador y menos aún de los previstos por el Constituyente Permanente. Contradicción de tesis 29/2003–PL. Entre las sustentadas por la Primera y Segunda salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 16 de marzo de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 25/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticinco de marzo de dos mil cuatro.⁹

PROMOCIONES DE TÉRMINO. ES OPORTUNA SU PRESENTACIÓN ANTE LAS OFICINAS DE CORRESPONDENCIA COMÚN, EN SU CARÁCTER DE ORGANISMOS AUXILIARES DE RECEPCIÓN, FUERA DEL HORARIO NORMAL DE LABORES DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES A LOS QUE SE DIRIGEN (ACUERDO GENERAL 23/2002 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL). Con apoyo en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el 22 de mayo de 2002 el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal aprobó el Acuerdo General 23/2002 que regula el funcionamiento de las oficinas de correspondencia común de los tribunales de circuito y juzgados de distrito del Poder Judicial de la Federación que abroga el diverso Acuerdo 50/2001, normativa que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, la que se efectuó el 31 de mayo de 2002. Por su parte, los artículos 4º y 21 del citado Acuerdo 23/2002 disponen, respectivamente, que el horario de las oficinas de correspondencia común será desde las ocho horas con treinta minutos hasta las veinticuatro horas, en días hábiles, y que las oficinas de correspondencia común del circuito auxiliarán a las de cada uno de los órganos jurisdiccionales a los que prestan servicio en la recepción de los documentos dirigidos de manera concreta a cada uno de ellos, fuera del horario normal de labores y hasta las veinticuatro horas, en la inteligencia de que dicho auxilio se limitará a la recepción del documento y su entrega al órgano jurisdiccional a primera hora del día hábil siguiente. En ese sentido, se concluye que es oportuna la presentación de las promociones de término ante las oficinas de correspondencia común, en su carácter de organismos auxiliares de recepción, fuera del horario normal de labores de los órganos jurisdiccionales a los que se dirigen. Amparo directo en revisión 1732/2003. San Rafael Forja, S.A. de C.V. 4 de febrero de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Emmanuel Rosales Guerrero.¹⁰

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LOS ACTOS QUE EMITA Y TRASCIENDAN A LA ESFERA JURÍDICA DE LOS GOBERNADOS FUERA DEL ÁMBITO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SON SUSCEPTIBLES DE IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO. El Tribunal Pleno

⁹Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XIX, abril de 2004. Tesis: P/J. 25/2004, p. 5.

¹⁰Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XIX, marzo de 2004. Tesis: 1a. XXXI/2004, p. 308.

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación, de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. De ahí que se dotara al citado consejo de diversas atribuciones relacionadas con la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, pero, se insiste, en el ámbito administrativo de ese Poder de la Unión, otorgándosele a sus resoluciones las características de definitivas e inatacables, salvo respecto a la designación, adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito, conforme lo dispone el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues estas resoluciones podrán ser revisadas por el Máximo Tribunal de la República únicamente para verificar que se hayan adoptado conforme a las normas que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. No obstante lo anterior, la expresión enunciativa contenida en el citado precepto constitucional no debe interpretarse literalmente, en el sentido de que el principio de inimpugnabilidad rija de manera absoluta en todos y cada uno de los actos que desarrolle el consejo, porque se dejaría en estado de indefensión a los particulares que no guardan relación alguna con aquél, pero que pudieran resultar afectados en su esfera jurídica con motivo de alguna resolución emitida por dicho ente. En atención a lo antes expuesto, es indudable que tratándose de los mencionados actos del Consejo de la Judicatura Federal que trascienden a la esfera jurídica de los gobernados, éstos se convierten en actos de autoridad y, por ende, son susceptibles de impugnarse a través del juicio de amparo, máxime que la intención del Constituyente Permanente que consta en la exposición de motivos, no fue que el mencionado órgano tuviera un rango igual o superior al de la Suprema Corte de Justicia, sino que fuera un órgano de carácter eminentemente administrativo. Amparo en revisión 482/2001. Alberto Bazbaz Sacal. 21 de mayo de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Roberto Javier Ortega Pineda.¹¹

JUZGADOS DE DISTRITO ITINERANTES. SU COMPETENCIA (INTERPRETACIÓN DE LOS ACUERDOS GENERALES NÚMEROS 35/2003 Y 46/2003, EMITIDOS POR EL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL). La competencia de los juzgados de distrito se rige, además de las disposiciones constitucionales y secundarias (reglamentarias y orgánicas), por las normas que se contienen en los acuerdos generales que al efecto emitan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, conforme a lo que establecen los párrafos sexto y séptimo del artículo 94 de la Constitución General. En este sentido la circunstancia de que la calidad de “itinerante” del Juzgado de Distrito que resolvió en definitiva, no se prevea expresamente en la Ley de Amparo ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no implica que sus actos sean nulos, pues conforme a la norma constitucional, la creación y distribución de competencias también se rigen por los acuerdos generales. Así las cosas, en aras de fortalecer la impartición de justicia pronta y expedita a la luz del artículo 17 constitucional, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió los Acuerdos Generales 35/2003 y 46/2003, cuyo primer objetivo fue la creación de juzgados de distrito itinerantes, y les dotó de competencia en razón de la materia o territorio, según el distrito judicial que se les haya asignado transitoriamente. Asimismo, la emisión de los acuerdos generales obedece a razones prácticas de distribución de competencias entre los juzgados de distrito itinerantes y los juzgados de distrito de origen; participan de una naturaleza funcional que se caracteriza por la índole de la actividad desenvuelta por ambos

¹¹ Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XIX, marzo de 2004. Tesis: 1a. XVI/2004, p. 300.

tipos de juzgados en un sistema procesal mixto, consistente en la separación competencial entre la instrucción y el juzgamiento, respectivamente. Los primeros tienen como fin auxiliar o coadyuvar en el ejercicio de las atribuciones que tienen los segundos. Dicha función consiste en que los itinerantes tendrán la facultad de dictar la sentencia definitiva en los juicios de amparo, una vez que los de origen hayan celebrado la audiencia constitucional, o en los procesos federales en estado de dictar sentencia definitiva; por tanto, los acuerdos generales intrínsecamente constituyen normas que otorgan facultades concurrentes a ambos órganos jurisdiccionales, pues el término “conurrencia” significa “asistencia” o “participación”, y se actualiza porque los juzgados de origen tienen competencia para tramitar y resolver los juicios de su conocimiento; en tanto que los Juzgados de distrito itinerantes también tienen la atribución para dictar sentencias en apoyo o asistencia del juez de origen. NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 3609/2003. Martín Alejandro Gómez Soria. 21 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Daniel Horacio Escudero Contreras. Secretario: Octavio Rosales Rivera.¹²

SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO DURANTE EL PERIODO VACACIONAL DEL JUEZ DE DISTRITO. NO REQUIERE AUTORIZACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA RESOLVER LOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS CASOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 161 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUES LA PROPIA LEY LO FACULTA EXPRESAMENTE PARA HACERLO. El artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula el caso específico del funcionamiento de los tribunales de circuito y juzgados de distrito en los periodos de vacaciones de los magistrados y jueces, y si bien prevé el nombramiento por parte del Consejo de la Judicatura Federal de las personas que deban sustituir a éstos, también establece que entretanto esto ocurre o en caso de que no se hiciese el nombramiento, queden a cargo los secretarios respectivos. Tratándose de los juzgados faculta expresamente al secretario para resolver los juicios de amparo cuyas audiencias constitucionales estén señaladas para los días que los jueces de distrito disfruten de vacaciones, a no ser que deban diferirse o suspenderse con arreglo a la ley, lo que obedece a la garantía de justicia pronta y expedita consagrada por el artículo 17 constitucional, de manera que en tal caso el secretario no requiere de autorización del consejo para dictar sentencia y, por tanto, no hay motivo alguno para hacer mención de esta circunstancia. Contradicción de tesis 3/2002-PL. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito. 24 de junio de 2003. Once votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Miguel Ángel Velarde Ramírez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy primero de julio en curso, aprobó, con el número 26/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil tres.¹³

READSCRIPCIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO, POR NECESIDADES DEL SERVICIO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 118 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO A LA OBLIGACIÓN DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DE FUNDAR Y MOTIVAR ESA DETERMINACIÓN. Aun cuando es cierto que la facultad que el artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación otorga al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para readscribir a los magistrados de circuito y jueces de distrito a una competencia territorial o a un órgano de materia distinta, por necesidades

¹²Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XVIII, diciembre de 2003. Tesis: I.9o.C.26 K, p. 1409.

¹³Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XVIII, julio de 2003. Tesis: P/J. 26/2003, p. 25.

del servicio, no puede ejercerla arbitrariamente, sino que debe fundar y motivar esa determinación, tal exigencia no puede llevarse al extremo de obligar a ese órgano del Poder Judicial de la Federación a que realice un análisis comparativo entre todos los funcionarios de las mencionadas categorías para establecer cuál de ellos podría cumplir mejor con las necesidades del servicio en una plaza determinada, pues no sólo se estaría imponiendo al citado consejo una carga que no establece la ley sino que, de hacerlo, retardaría la integración de los órganos jurisdiccionales, en virtud de lo complejo que resultaría ponderar las cualidades y habilidades de aquéllos, lo que se traduciría en perjuicio del interés público que se pretende salvaguardar con la readscripción derivada de las necesidades del servicio; máxime si se toma en consideración que ni la ley en cita ni el Acuerdo General Número 25/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece los criterios para la adscripción y readscripción de magistrados de circuito y jueces de distrito, prevén un mecanismo que permita hacer una evaluación objetiva de los servidores públicos para seleccionar al que deba ser readscrito por necesidades del servicio, como la que contemplan cuando se trata de la primera adscripción o del cambio de adscripción a solicitud de parte interesada. Revisión administrativa (Consejo) 14/2001. 10 de enero de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Olga María Sánchez Cordeiro de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy doce de marzo en curso, aprobó, con el número XI/2002, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a doce de marzo de dos mil dos.¹⁴

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. NO ES UN ÓRGANO JERÁRQUICAMENTE SUPERIOR A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE INTEGRAN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación integral de lo dispuesto en los artículos 94 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 68 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se desprende que el consejo en cita es un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, con funciones distintas a las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las del Tribunal Electoral, a las de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y a las de los juzgados de distrito, por lo que entre aquel órgano y éstos no existe un orden jerarquizado de naturaleza jurisdiccional, toda vez que sus atribuciones están plenamente delimitadas por la mencionada Constitución Federal, al encomendar a tal consejo una actividad meramente administrativa con singulares funciones de vigilancia y sanción. Lo anterior se confirma con el contenido de la exposición de motivos de seis de abril de mil novecientos noventa y nueve, así como del dictamen de veintisiete de abril siguiente elaborado en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y de su discusión, respecto de la reforma al citado artículo 94 de la Constitución federal, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de once de junio del mencionado año, en el sentido de que la modificación introducida en este precepto precisa el sentido de las reformas constitucionales de 1994, en tanto hace evidente que no existen jerarquías orgánicas al interior del Poder Judicial, sino fundamentalmente una distribución de funciones. Facultad de atracción 10/2001. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito. 18 de enero de 2002. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Verónica Nava Ramírez.¹⁵

¹⁴Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XV, marzo de 2002. Tesis: P. XI/2002, p. 5.

¹⁵Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XV, febrero de 2002. Tesis: 2a. VII/2002, p. 69.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN SUS COMISIONES EN LOS ASUNTOS CUYO CONOCIMIENTO ORIGINALMENTE CORRESPONDE A DICHO ÓRGANO, SON DEFINITIVAS E INATACABLES, AUN EN AMPARO. Si se toma en consideración que las comisiones unidas, de receso, administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y adscripción fueron creadas por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal con la tarea de que lo auxilien en el desahogo de los asuntos que se le encomiendan, para que éste pueda centrar su atención en la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, y que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3º y 24 del Acuerdo General 48/1998 del propio Pleno, que regula la organización y funcionamiento del referido consejo, éste ejercerá sus atribuciones, entre otras, a través de dichas comisiones, lo que significa que éstas no tienen una competencia distinta de aquél, resulta inconcuso que las resoluciones que tales comisiones emitan, revisten similares características y naturaleza que las que pronunciaría el indicado consejo al resolver los mismos asuntos, cuyo conocimiento originalmente le corresponde y, por tanto, se consideran como definitivas e inatacables, de ahí que no pueden ser combatidas por medio de impugnación alguno, ni siquiera a través del juicio de amparo, tal y como lo dispone el artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual se entiende que tanto las resoluciones dictadas por el consejo de mérito, en los asuntos o recursos respectivos, como cualquier otro acto que ocurra durante su trámite o sustanciación, que incluso se atribuya a su presidente, no admitirán juicio ni recurso alguno. Amparo en revisión 1294/2000. Francisco Alatorre Urtuzuástegui. 30 de mayo de 2001. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.¹⁶

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITA EN EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LEGALMENTE LE HAN SIDO CONFERIDAS. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, emitidas dentro del ámbito de su competencia y en ejercicio de las atribuciones que legalmente se le confirieron, revisten la naturaleza de terminales e inimpugnables, esto es, son definitivas e inatacables y, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las normas que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En tal virtud, contra los actos y resoluciones del consejo indicado no procede el juicio de garantías ni recurso alguno, salvo cuando se trate de los señalados casos de excepción en que sí procede el recurso de revisión administrativa ante el Pleno del Máximo Tribunal del país.

Amparo en revisión 990/2000. Romeo Toledo Gonzaga. 17 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.¹⁷

MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PUEDE DESTITUIRLOS POR CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISTINTAS DE LAS PREVISTAS

¹⁶Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XIV, agosto de 2001. Tesis: 2a. CXXXIII/2001, p. 213.

¹⁷Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XIII, junio de 2001. Tesis: 2a. XCVI/2001, Página: 300.

EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 136 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 136 y 137 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que el Consejo de la Judicatura Federal puede destituir a un magistrado de circuito o a un juez de distrito por una causa de responsabilidad administrativa distinta de las mencionadas en el párrafo segundo del citado artículo 136, como lo es la infracción al artículo 47, fracciones V y XVIII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ello es así, porque en el primer párrafo del mencionado artículo 136 se establece claramente que las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación deben ser valoradas y, en su caso, sancionadas, de conformidad con los criterios contenidos, entre otros, en el artículo 54 de la ley últimamente citada, el cual señala como uno de los elementos que deben considerarse para la imposición de una sanción administrativa, la gravedad de la responsabilidad en que se incurre, por lo que el juzgador, al aplicar este precepto, necesariamente tendrá que determinar si la falta cometida por el funcionario denunciado fue o no grave, de ahí que resulte inconcuso que las faltas administrativas no mencionadas en el segundo párrafo del propio artículo 136, pueden ser consideradas graves, menos graves o leves, y sólo respecto de ellas el Consejo de la Judicatura Federal deberá hacer la mencionada ponderación, pudiendo destituir al servidor público que haya cometido una falta grave. Esto es, el sistema establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para la destitución de los jueces de distrito y los magistrados de circuito, consiste en que, en el caso de que se acredite la comisión de alguna de las faltas administrativas mencionadas en el segundo párrafo del artículo 136 de la ley orgánica en cita, el referido consejo, sin realizar la ponderación de los elementos previstos en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá decretar la destitución del funcionario denunciado, en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 137 de la ley orgánica en mención y en el supuesto de que la falta que resulte probada, no se encuentre señalada en el segundo párrafo del artículo 136 de la referida ley orgánica, el aludido órgano de vigilancia deberá valorar dichos elementos, particularmente el relativo a la gravedad de la infracción, y de concluir que la falta cometida fue grave, deberá destituir al servidor público denunciado. Revisión administrativa 6/2000. 4 de septiembre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Elena Rosas López. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXXXV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.¹⁸

DIVISIÓN DE PODERES. RESULTA PROCEDENTE LA CONSULTA FORMULADA POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ANTE EL PLENO DE LA MISMA, EN SU CARÁCTER DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, SI EN ELLA SE PLANTEA LA POSIBLE VIOLACIÓN DE ESE PRINCIPIO Y, CON ELLO, LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. En los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevén los diversos medios procesales de control constitucional de naturaleza jurisdiccional, a saber, el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, lo que se encuentra regulado específicamente

¹⁸Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XII, diciembre de 2000. Tesis: P CLXXXV/2000, p. 125.

por la Ley de Amparo, reglamentaria del primer dispositivo y por la ley reglamentaria del segundo. En dichas normas no se contempla ninguna vía para estudiar y resolver si un precepto atenta contra la autonomía del Poder Judicial de la Federación y, por tanto, vulnera el principio de división de poderes. De ahí debe inferirse que, si bien no existe consignado un medio procesal de control constitucional específico para salvaguardar el orden constitucional, en ese caso, sí se encuentra establecido tácitamente, pues lo contrario conduciría a que actos y leyes de ese tipo permanecieran fuera del control constitucional, desconociéndose que la evolución de los referidos medios procesales para defender la supremacía constitucional, de manera fundamental a partir de la Constitución de 1917 y de sus diferentes reformas, ha perseguido que todos los actos de autoridad estén sujetos a control. Por consiguiente, si el presidente del Consejo de la Judicatura Federal plantea un problema de esa naturaleza en una consulta ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, conforme al sistema constitucional, es el órgano supremo para decidir en forma terminal todos los asuntos de importancia y trascendencia nacionales que entrañen problemas de constitucionalidad de normas generales y cuestiones de interpretación directa de un precepto constitucional, debe concluirse que dicha instancia resulta procedente. Asimismo si, conforme a la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte tiene dentro de sus atribuciones conocer de las controversias que se susciten dentro del mismo, entre otras hipótesis, con motivo de la interpretación y aplicación de lo dispuesto por los artículos 94, 97 y 100 de la Constitución, relativos a los principios básicos que la misma establece sobre el referido poder, cabe inferir que resulta procedente una consulta formulada por el presidente del Consejo de la Judicatura Federal que se refiera a esas cuestiones y que tienda a prevenir y evitar que surjan esas controversias.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticinco de septiembre en curso, aprobó, con el número CLVII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinticinco de septiembre de dos mil.¹⁹

DIVISIÓN DE PODERES. EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ES COMPETENTE PARA RESOLVER LA CONSULTA FORMULADA POR SU PRESIDENTE, CON EL CARÁCTER DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, SI SE PRETENDE QUE UNA NORMA O UN ACTO VIOLA ESE PRINCIPIO Y QUE ELLO PODRÍA IMPLICAR LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte resulta competente, según lo dispuesto por los artículos 94, párrafo quinto, 105, a contrario sensu, de la Constitución, y 11, párrafo primero y fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para resolver una consulta que le formule ese alto funcionario, en su calidad de representante de dicho consejo, cuando proponga una cuestión que pudiera implicar la violación al principio de división de poderes y, especialmente, de vulneración de la autonomía del Poder Judicial de la Federación puesto que ese órgano colegiado tiene la obligación de velar en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación, y además, porque si el Pleno es competente para dirimir cualquier controversia que surja dentro del Poder Judicial de la Federación, por mayoría de razón lo es para dirimir una cuestión que podría suscitarla, lo que tiende a prevenir y evitar quien preside los órganos máximos, jurisdiccional y administrativo, formulando la consulta ante el pri-

¹⁹Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XII, septiembre de 2000. Tesis: P. CLVII/2000, p. 23.

mero. Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. El señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano formuló salvedades respecto de algunas consideraciones. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticinco de septiembre en curso, aprobó, con el número CLVI/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinticinco de septiembre de dos mil.²⁰

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS MULTAS IMPUESTAS POR AQUÉL A LOS GOBERNADOS QUE AL PROMOVER UNA QUEJA ADMINISTRATIVA ACTUARON CON FALTA DE RESPETO. El artículo 100 de la Constitución federal, en su penúltimo párrafo, establece que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, salvo las excepciones que en el mismo se prevén, tratándose de designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva, habiéndose reformado, entre otros, este párrafo del dispositivo constitucional aludido, por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el once de junio de mil novecientos noventa y nueve, para precisarse que la definitividad e inatacabilidad de las decisiones del consejo significa que no procede juicio ni recurso alguno incluido el juicio de amparo en su contra, con las excepciones señaladas, en las que se incluyó a las decisiones relativas a la ratificación de magistrados y jueces. Lo anterior permite concluir que es improcedente el juicio de amparo promovido en contra de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que imponen una multa a los gobernados que al promover una queja administrativa actuaron con falta de respeto, ya que, por disposición constitucional tales decisiones, emitidas por aquel órgano en uso de las facultades que le otorga el artículo 81, fracción XXVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son inimpugnables, sin que obste a lo anterior que el juicio de amparo se haya promovido con anterioridad a la reforma al artículo 100 de la Carta Magna aludida, en virtud de que la precisión introducida no alteró el carácter de las decisiones del consejo, que ya se encontraba definido con anterioridad como definitiva e inatacable, sino que sólo aclaró lo que esto significaba. Amparo en revisión 1040/99. Miguel Solórzano Albores. 25 de mayo de 2000. Mayoría de cinco votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia hizo suyo el proyecto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CXXIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.²¹

REVISIÓN ADMINISTRATIVA. LOS ACUERDOS QUE EMITE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA EL ADECUADO EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, NO SON IMPUGNABLES DE MANERA AUTÓNOMA

²⁰Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XII, septiembre de 2000. Tesis: P. CLVI/2000, p. 23.

²¹Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XII, agosto de 2000. Tesis: P. CXXIII/2000. Página: 109.

E INDEPENDIENTE A TRAVÉS DE TAL RECURSO Y SÓLO SERÁ POSIBLE IMPUGNAR SU APLICACIÓN CON MOTIVO DEL NOMBRAMIENTO, ADSCRIPCIÓN, CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN O REMOCIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO O JUECES DE DISTRITO. Las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, es decir, las determinaciones que emite, ya sea en acuerdos generales o a manera de resoluciones de casos concretos, gozan de total y absoluta definitividad, salvo los casos en que expresamente la Constitución General y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación permiten que sean revisados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del recurso de revisión administrativa, entre los cuales no se encuentran los acuerdos que emite el citado consejo para el adecuado ejercicio de sus funciones, pues dicho medio de defensa es excepcional y sólo opera en cuatro específicos casos, esto es, respecto a la designación, adscripción, cambio de adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito. No obstante el hecho de que tales acuerdos no sean legalmente impugnables de manera autónoma e independiente, ello no puede tener el alcance de provocar que tampoco pueda impugnarse su aplicación, cuando ocurre en alguno de los diversos actos en que sí procede el recurso de revisión administrativa, pues finalmente el Consejo de la Judicatura Federal, como autoridad, tiene la obligación de fundar y motivar sus actos, de manera que es factible que cuando se promueva el referido recurso en los casos en que procede, se haga valer como agravio la indebida aplicación de un acuerdo general al caso concreto que se recurre. Así, cuando se interponga el mencionado recurso, ya sea con motivo del nombramiento, adscripción, cambio de adscripción o remoción de magistrados de circuito o jueces de distrito, es legalmente viable plantear agravios en los que se impugne un acuerdo general, en la inteligencia que de llegar a prosperar el agravio, la resolución que al respecto pronuncie el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, se limitará a declarar la nulidad del acto impugnado, por indebida fundamentación. Revisión administrativa 1/99. 22 de noviembre de 1999. Unanimidad de siete votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Ramiro Rodríguez Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de mayo en curso, aprobó, con el número LXXXIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA SUS DETERMINACIONES. El artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces”; por tanto, aun cuando se impugnaren de inconstitucionales los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que reflejan el mismo principio en que se funden sus determinaciones, resulta técnicamente imposible reclamar su primer acto de aplicación por afectar la controversia en forma íntegra una improcedencia constitucional del juicio de garantías.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO. Amparo en revisión (improcedencia) 455/97. Antonio López Nakazono y Pedro Ibarra Rueda. 17 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Terrazas Salgado. Secretaria: Gina E. Ceccopieri Gómez.

RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. CONSTITUYE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE EVALUACIÓN QUE CONSTITUCIONALMENTE SE ENCOMENDÓ AL CONSEJO DE LA JUDI-

CATURA FEDERAL. El decreto del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no intervenga directamente en las ratificaciones ni en las promociones de jueces de distrito y magistrados de circuito, pues se creó el Consejo de la Judicatura Federal como nuevo órgano del Poder Judicial de la Federación, al que se le encomendaron las tareas de administración, de vigilancia y de disciplina de dicho poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, ya que a ésta se le reservó el conocimiento exclusivo de las cuestiones propiamente jurisdiccionales. Por tanto, como la referida reforma no estableció reglas distintas en el procedimiento de ratificación, las tareas administrativas que con anterioridad desempeñaba el Tribunal Pleno debe continuar realizándolas la institución creada con ese concreto fin y, por ende, en acatamiento a la referida reforma constitucional, el mencionado órgano de administración está obligado a elaborar los dictámenes que emitía el Tribunal Pleno, pues es ahí donde se refleja el conocimiento cierto de la actuación ética y profesional de los funcionarios y permite arribar a la conclusión de saber si continúan con la capacidad de llevar a cabo las tareas jurisdiccionales bajo los principios de independencia, responsabilidad y eficiencia. Además, sirven para “garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional [y se] inscriben en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar los actos del poder público a la Constitución y a las leyes”. Revisión administrativa (Consejo) 7/96. 4 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia emitieron su voto con salvedades respecto de los efectos de la resolución. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio E. Alvarado Puente. Revisión administrativa (Consejo) 8/96. 4 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia emitieron su voto con salvedades respecto de los efectos de la resolución. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Neófito López Ramos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de marzo en curso, aprobó, con el número L/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a trece de marzo de mil novecientos noventa y siete.²²

REVISIÓN ADMINISTRATIVA. LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL QUE LA LEY LE IMPONE TOMAR POR “MAYORÍA CALIFICADA” REQUIEREN, PARA SU VALIDEZ, DE CINCO VOTOS EN UN SOLO SENTIDO, CUANDO MENOS. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, “Las resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal se tomarán por el voto de la mayoría de los consejeros presentes, y por mayoría calificada de cinco votos tratándose de los casos previstos en las fracciones I, II, VII, VIII, XI, XII, XV, XVI, XVIII, XXV, XXVI y XXXVI del artículo 81 de esta ley. Los consejeros no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan asistido a la discusión del asunto de que se trate. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad”. Por tanto, de lo dispuesto en ese artículo se deduce que para que pueda existir “mayoría calificada” se requiere que, en las hipótesis que el propio precepto destaca, exista coincidencia de cuando menos cinco votos en un solo sentido, de manera que si no llegaran a reunirse cuando se propone no ratificar a un magistrado de circuito, la única consecuencia sería la inexistencia de una decisión,

²² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XI, junio de 2000. Tesis: P LXXXIII/2000, p. 36.

pero de ninguna manera la no ratificación, pues la actualización del supuesto normativo se refiere a decidir cuando menos por cinco votos en un sentido, sea el que fuere. Revisión administrativa (Consejo) 7/96. 4 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia emitieron su voto con salvedades respecto de los efectos de la resolución. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio E. Alvarado Puente. Revisión administrativa (Consejo) 8/96. 4 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia emitieron su voto con salvedades respecto de los efectos de la resolución. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Neófito López Ramos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de marzo en curso, aprobó, con el número LII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a trece de marzo de mil novecientos noventa y siete.

REVISIÓN ADMINISTRATIVA CONTRA ACUERDOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EL ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO DEBE REALIZARLO EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. El alcance de las facultades del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al trámite de los asuntos de la competencia del Pleno, queda determinado por la naturaleza del asunto de que se trate, por lo que si el trámite a realizar se refiere a un recurso interpuesto en contra de una actuación del Consejo de la Judicatura, en la que tuvo intervención el presidente de la Suprema Corte, quien tiene también el carácter de presidente del citado Consejo, en términos de lo dispuesto por los artículos 100 constitucional y 71 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la correcta interpretación de las facultades de trámite con las que cuenta el presidente de este alto tribunal, debe quedar limitada a los actos necesarios para poner el asunto en estado de resolución por el Tribunal Pleno excluyendo, desde luego, la calificación de la procedencia del mismo, pues ello llevaría al extremo de impedir que el órgano colegiado decidiera respecto de una cuestión de relevancia como lo es la procedibilidad de los recursos que se interpongan en contra de nombramientos de los titulares de los juzgados y tribunales encargados de la administración de justicia, cuestión que, de suyo, reviste una importancia trascendental para la función jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación. En efecto, la calificación de la procedencia del recurso de revisión administrativa, debe quedar a cargo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tratarse de asuntos que por su naturaleza le corresponde en exclusiva decidir, ya que dicha calificación implica la interpretación de los alcances de la posibilidad de impugnación de las decisiones tomadas, al respecto, por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en los casos a que se refiere el artículo 11, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Las consideraciones hasta aquí expuestas, llevan a concluir que el trámite del recurso de revisión administrativa que establece el artículo 124 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe limitarse a las cuestiones meramente procesales, que no impliquen la calificación de la procedencia del mismo ni de la actualización de los requisitos formales o esenciales que se establecen en la ley, por ser cuestiones que deben reservarse a la determinación de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recurso de reclamación en revisión administrativa 2/96. 20 de agosto de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de agosto en curso, aprobó, con el número CX/1996, la tesis que antecede; y determinó que

la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y seis.²³

REVISIÓN ADMINISTRATIVA, RECURSO CONTRA RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL RESOLVERLO. El examen armónico de los artículos 100 constitucional, y 11, fracciones VIII y IX, y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, permite considerar que el Pleno de la Suprema Corte tiene la facultad de interpretar, entre otros preceptos, el citado en primer término, en cuanto establece el recurso de revisión administrativa contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, relativas a la designación, adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito. Para ejercer esa facultad interpretativa, el Tribunal Pleno parte de dos principios esenciales que rigen este medio de impugnación: 1) El respeto a la garantía de audiencia, que sólo puede cumplirse cabalmente cuando el afectado tiene oportunidad de invocar en su defensa todos los argumentos y razones que sean de su interés en contra de la resolución recurrida, así como de ofrecer y desahogar todas las pruebas que legalmente procedan; y, 2) La seguridad al juez o magistrado recurrentes de que la decisión correspondiente será examinada con apego a derecho por los dos órganos máximos del Poder Judicial Federal, finalidad fundamental del establecimiento de este recurso administrativo. Las bases rectoras anteriores dan pauta para considerar que, al decidir el recurso de revisión administrativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución del Consejo de la Judicatura Federal, y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma. Recurso de revisión administrativa 2/95. 22 de febrero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó, con el número XXI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y seis.

MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PUEDE DESTITUIRLOS POR CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISTINTAS DE LAS PREVISTAS EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 136 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 136 y 137 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que el Consejo de la Judicatura Federal puede destituir a un magistrado de circuito o a un juez de distrito por una causa de responsabilidad administrativa distinta de las mencionadas en el párrafo segundo del citado artículo 136, como lo es la infracción al artículo 47, fracciones V y XVIII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ello es así, porque en el primer párrafo del mencionado artículo 136 se establece claramente que las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación deben ser valoradas y, en su caso, sancionadas, de conformidad con los criterios contenidos, entre otros, en el artículo 54 de la ley últimamente citada, el cual señala como uno de los elementos que deben considerarse para la imposición de una sanción administrativa, la gravedad de la responsabilidad en que se incurre, por lo que el juzgador, al aplicar este precepto, nece-

²³Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: V, marzo de 1997. Tesis: P LII/97, p. 260.

sariamente tendrá que determinar si la falta cometida por el funcionario denunciado fue o no grave, de ahí que resulte inconcuso que las faltas administrativas no mencionadas en el segundo párrafo del propio artículo 136, pueden ser consideradas graves, menos graves o leves, y sólo respecto de ellas el Consejo de la Judicatura Federal deberá hacer la mencionada ponderación, pudiendo destituir al servidor público que haya cometido una falta grave. Esto es, el sistema establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para la destitución de los jueces de distrito y los magistrados de circuito, consiste en que, en el caso de que se acredite la comisión de alguna de las faltas administrativas mencionadas en el segundo párrafo del artículo 136 de la ley orgánica en cita, el referido consejo, sin realizar la ponderación de los elementos previstos en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá decretar la destitución del funcionario denunciado, en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 137 de la ley orgánica en mención y en el supuesto de que la falta que resulte probada, no se encuentre señalada en el segundo párrafo del artículo 136 de la referida ley orgánica, el aludido órgano de vigilancia deberá valorar dichos elementos, particularmente el relativo a la gravedad de la infracción, y de concluir que la falta cometida fue grave, deberá destituir al servidor público denunciado.²⁴

Derecho internacional y comparado

El concepto de Consejo de la Judicatura en México procede de las experiencias europeas, particularmente de la española, y de aquellos consejos, como el italiano y francés que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial como respuesta a la necesidad de afirmar el principio de la división de poderes, fortalecer a los poderes judiciales y acotar la injerencia de los ejecutivos en la administración de justicia. Al término de la Segunda Guerra Mundial hubo en Europa un movimiento de renovación que también abarcó las cuestiones constitucionales. Además del caso italiano ya referido, fue Francia en 1946 y el proceso culminó con la Constitución española en 1978. En América Latina la caída de los regímenes dictatoriales y cierto aire de democratización generaron cambios de los que no estuvo excluido nuestro país. Una de varias instituciones que aparecieron fue la figura del Consejo de Magistratura o de Judicatura.

No existe en el panorama mundial una tendencia que haya sido seguida por las distintas formas que han adoptado los consejos de magistratura. No hay consenso, ni criterios uniformes sobre la integración del órgano, la presidencia, sus atribuciones, su relación con los tribunales supremos o supremas cortes de justicia, facultades y duración de los consejeros en el cargo. En efecto, la comparación de los sistemas muestra un abanico muy amplio de diferencias por dar un ejemplo meramente formal: en cuanto a su denominación hay una enorme diversidad: consejos superiores de magistratura, Consejo Supremo Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de la Judicatura, Consejo Nacional de la Magistratura, Consejo Nacional de la Judicatura, Consejo Judi-

²⁴Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: III, marzo de 1996. Tesis: P. XXI/96, p. 468.

cial, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de la Magistratura, y el Consejo de la Judicatura Federal mexicano. A continuación algunas notas sobre consejos en el mundo.

Francia

Denominación: Consejo Superior de la Magistratura.

Integración: Además del presidente y vicepresidente, comprende nueve miembros designados por el presidente de la República: tres miembros de la Corte de Casación; tres magistrados de otra categoría; un consejero de Estado; dos elegidos entre personas de prestigio que no pertenezcan a la función judicial.

Presidencia: presidente de la República

Vicepresidencia: ministro de justicia

Duración: Cuatro años

Atribuciones: Proponer al presidente de la República candidatos para cargos de magistrados de la Corte de Casación y de primer presidente de las de Apelación; opinar con respecto a las propuestas del ministro de justicia relativas al nombramiento de otros magistrados; fungir como tribunal disciplinario de jueces y magistrados.

Italia

Denominación: Consejo Superior de la Magistratura.

Integración: 33 miembros; tres de oficio, presidente de la República, presidente y fiscal general de la Corte de Casación. Las dos terceras partes son electos en forma directa por los magistrados, la otra tercera parte es designada por el Parlamento entre profesores y abogados en materia jurídica.

Presidencia: presidente de la República.

Requisitos: 15 años de ejercicio profesional para los designados por el Parlamento.

Atribuciones: Resolver la incorporación de nuevos jueces y magistrados y sobre traslados, ascensos, nombramientos y revocación. Imponer sanciones disciplinarias a iniciativa del ministro de justicia o del fiscal general de la Corte de Casación (amonestación, pérdida de antigüedad, remoción y destitución).

Portugal

Denominación: Consejo Superior de la Magistratura.

Integración: Miembros *ex officio*, presidente de la República, presidente del Supremo Tribunal de Justicia, presidente del Tribunal de Apelación y promotor de justicia (*Ombudsman*) y miembros electos: cuatro personas designadas por la Asamblea Nacional, dos jueces del Supremo Tribunal de Justicia, seis jueces ordinarios y cuatro funcionarios judiciales.

Atribuciones: Nombrar, transferir, promover, exonerar, apreciar los méritos profesionales de los jueces y magistrados, ejercer acción disciplinaria; proponer al Ministerio de Justicia providencias legislativas para la eficacia y el perfeccionamiento de las instituciones judiciales, y ordenar inspecciones, investigaciones y encuestas sobre los servicios judiciales.

Grecia

Denominación: Consejo Supremo Judicial.

Integración: presidente de la Alta Corte y los miembros de la misma; fiscal de la Suprema Corte y comisionado de Estado ante el Consejo de Control.

Requisitos: Mínimo, dos años de servicio.

Atribuciones: Decidir sobre promociones, designaciones y traslados de miembros de la Judicatura, los que serán formalizados por decreto presidencial.

Turquía

Denominación: Consejo Superior de la Magistratura.

Integración: 18 miembros titulares y cinco suplentes. Seis de los titulares elegidos por el Tribunal de Casación, y seis por los magistrados de primera clase; tres elegidos por la Cámara Nacional y el Senado, respectivamente.

Atribuciones: Decidir la calificación de jueces; imponer, a solicitud del ministro de justicia, medidas disciplinarias y aprobar la supresión de tribunales.

España

Denominación: Consejo General del Poder Judicial.

Presidencia: presidente del Tribunal Supremo.

Integración: 20 miembros nombrados por el rey —12 entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales; cuatro a iniciativa del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado. La legislación vigente del país suprime el régimen de elección directa de los miembros representantes de jueces y magistrados, que ahora son nombrados en su totalidad por las Cortes (Ley Orgánica del Poder Judicial del 1 de julio de 1985).

Presidencia: presidente del Tribunal Supremo.

Duración: Cinco años.

Requisitos: Más de 15 años de ejercicio profesional.

Atribuciones: Facultades decisorias: propuestas de nombramiento del presidente del Tribunal Supremo, designación de dos de los integrantes del Tribunal Constitucional, selección, provisión de destinos, ascensos, régimen disciplinario, designación con firma del rey de jueces; selección, formación y perfeccionamiento de tribunales, elaboración y aprobación del anteproyecto de presupuesto del Consejo; facultades de iniciativa o propuesta y de informe: determinación y modificación de demarcaciones judiciales, organización, funcionamiento y gobierno de juzgados y tribunales.

Venezuela

Denominación: Consejo de la Judicatura.

Integración: Nueve miembros designados: cinco por la Corte Suprema de Justicia; dos por el Congreso de la República. Cada uno de dichos tribunales tendrá dos suplentes nombrados en la misma forma y oportunidad.

Presidencia: presidente y vicepresidente elegidos anualmente por el Consejo.

Duración: Cinco años.

Requisitos: Las mismas condiciones que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Atribuciones: Designar jueces de los tribunales superiores colegiados, jueces superiores y de primera instancia, de instrucción; inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los tribunales especiales y ordinarios; conocer de las faltas de miembros del Poder Judicial; preparar el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial y presentarlo al Ejecutivo nacional.

Perú

Denominación: Consejo Nacional de la Magistratura.

Integración: Siete miembros: uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena; uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos; uno elegido por

los miembros de los Colegios de Abogados del país en votación secreta; dos elegidos en votación secreta por los demás miembros de Colegios Profesionales del país; uno elegido en votación directa por los rectores de las universidades nacionales, y otro, por las universidades particulares.

Duración: Cinco años.

Requisitos: Las mismas condiciones que para ser vocal de la Corte Suprema.

Atribuciones: Nombrar, previo concurso y evaluación, a jueces y fiscales; ratificarlos cada siete años; destituir a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias; extender a jueces y fiscales el título oficial que los acredita.

El Salvador

Denominación: Consejo Nacional de la Judicatura.

Integración: 10 vocales propietarios: cinco magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tres abogados electos por la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador y dos abogados de las facultades o escuelas de derecho de las universidades del país; cada vocal tiene suplente.

Duración: Tres años sin reelección inmediata.

Atribuciones: Proponer a la Corte Suprema candidatos para los cargos de magistrados de las cámaras de segunda instancia y de jueces de primera instancia.

Panamá

Denominación: Consejo Judicial.

Integración: presidentes de la Corte Suprema de Justicia y de las salas de la Corte, y los procuradores general de la Nación y de la Administración.

Presidente: presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Atribuciones: Asegurar la independencia, eficiencia, disciplina y decoro de los tribunales; garantizar a magistrados, jueces, agentes del ministerio público y personal subalterno los beneficios de la carrera judicial; formular recomendaciones a proyectos de reglamentos, programas de selección y capacitación; analizar la remuneración del personal, conocer las faltas contra la ética judicial y publicar la jurisprudencia nacional.

Colombia

Denominación: Consejo Superior de la Judicatura.

Integración: Formado por dos salas: una administrativa integrada por seis magistrados designados: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado: una Sala Jurisdiccional Disciplinaria formada por siete magistrados elegidos por el Congreso Nacional.

Duración: Ocho años en el ejercicio.

Requisitos: Ciudadano colombiano; mayor de 35 años; abogado; 10 años de ejercicio profesional con buen crédito.

Atribuciones: *a)* De política judicial. Fijar la división de territorio, crear, suprimir y fusionar cargos, dictar reglamentos, proponer proyectos de ley relativos a la impartición de justicia. *b)* De carrera judicial. Administrar la carrera judicial; elaborar listas para la designación de funcionarios judiciales, examinar la conducta y sancionar las faltas de funcionarios judiciales así como de abogados en el ejercicio de su profesión; elaborar el proyecto

de presupuesto de la rama judicial que deberá remitir al gobierno; dirimir conflictos de competencia entre jurisdicciones.

Paraguay

Denominación: Consejo de la Magistratura.

Integración: Ocho miembros: uno de la Corte Suprema de Justicia designado por ésta; un representante del Poder Ejecutivo; un senador y un diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva; dos abogados de la matrícula; un profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares y un profesor de las facultades de Derecho con no menos de 20 años de funcionamiento, de las universidades privadas, elegido por sus pares.

Duración: Tres años.

Requisitos: Nacionalidad paraguaya; 35 años de edad; título de abogado y mínimo de 10 años de ejercicio profesional.

Atribuciones: Proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo; proponer en ternas de la Corte Suprema de Justicia candidatos para los cargos de miembros de tribunales inferiores, los de jueces y los de agentes fiscales; elaborar su propio reglamento.

México

Denominación: Consejo de la Judicatura Federal.

Integración: Siete miembros, uno de los cuales, es el presidente de la Suprema Corte de Justicia; tres funcionarios designados pro la Suprema Corte de Justicia de entre jueces de distrito y magistrados de circuito; dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República.

Presidencia: presidente de la Suprema Corte de Justicia, con duración de cuatro años sin reelección.

Duración: Cinco años, sin reelección.

Requisitos: Los exigidos para ser ministros de la Suprema Corte de Justicia, y otros que fija la Ley Orgánica del Poder Judicial para los consejeros “judiciales” quienes provienen de tribunales y juzgados.

Atribuciones: *a)* Constitucionales. Administrar, vigilar, disciplinar lo relativo al Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral; resolver sobre la designación, adscripción, remoción de magistrados y jueces; expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones; elaborar el presupuesto del Poder Judicial, salvo el de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral; *b)* Legales. Determinar el número y límites territoriales de los circuitos; determinar el número y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada circuito, así como de los juzgados de distrito; cambiar la residencia de unos y otros; conceder licencias a funcionarios judiciales; acordar las renunciaciones que presenten magistrados y jueces; ordenar visitas o investigaciones; resolver las quejas administrativas; en su caso, imponer las medidas disciplinarias correspondientes.

Bibliografía

- ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro, *Consejo de la Judicatura Federal. El procedimiento disciplinario*, México, Porrúa, 2001.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “Reforma constitucional de diciembre de 1994”, en *Fortalecimiento del Estado de derecho*, México, Federación Nacional de Abogados al Servicio de México, 1996.
- AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA, Javier, “La reorganización de la Suprema Corte y la creación del Consejo de la Judicatura, fortalece el ejercicio del Poder Judicial”, *Ars Iuris*, núm. 13, México, Universidad Panamericana, 1995.
- BARAJAS MONTE DE OCA, Santiago, “Base de la reforma a los artículos 94, 96 y 97 constitucionales en materia judicial”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, mayo-agosto de 1995.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Evaluación crítica de la reforma judicial federal zedillista”, en *Ars Iuris*, núm. 13, México, Universidad Panamericana, 1995.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México* (Serie G, Estudios Doctrinales, núm. 197), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- CARPISO, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, mayo-agosto de 1995.
- COELHO, Augusto Víctor, “Consejo Superior de la Magistratura, la experiencia portuguesa”, en *Justicia y sociedad*, México, UNAM, 1994.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, 1997.
- y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, Cuadernos para la Reforma de la Justicia, núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.
- , *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1986.
- , “Órganos de dirección y administración en la rama jurisdiccional en los ordenamientos latinoamericanos”, en *Seminario sobre la justicia en Latinoamérica y el Caribe en la década de los 90. Desafíos y oportunidades*, San José, Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “El Estado de derecho y la reforma al Poder Judicial”, *Pemex-Lex. Revista Jurídica de Petróleos Mexicano*, núm. 91-92, México, enero-febrero de 1996.
- GUERRERO, Omar, “El Consejo de la Judicatura”, en *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, México, UNAM, 1996.
- HERRENDORF, Daniel E., *El poder de los jueces, cómo piensan los jueces, qué piensan*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994.
- LORCA NAVARRETE, Antonio Ma., “El Consejo General del Poder Judicial como órgano constitucional de poder. Atribuciones, órganos, órganos técnicos y estatutos”, en *Introducción al derecho procesal, Organización judicial española y principios rectores del proceso español*, 2a ed., Madrid, Dykinson, 1995.

- MELGAR ADALID, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995.
- _____, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000.
- OLIVA SANTOS, Andrés de, “El Consejo General del Poder Judicial en España”, en *Justicia y sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.
- OVALLE FAVELA, José. “Cuatro retos de la administración de justicia en México”, en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM/Senado de la República/LVI Legislatura, 1997.
- RENOUX, Thierry y André Rous, *L'Administration de la Justice en France*, París, Presses Universitaires de France, 1994.
- RODRÍGUEZ AGUILERA, Cesáreo, *El Consejo General del Poder Judicial*, Barcelona, España, Bosch, 1980.
- SAGÜES, Néstor y Pedro Néstor, *Reforma Judicial: los sistemas de designación de magistrados y la escuela judicial en el derecho argentino y comparado*, Argentina, Austrea, 1978.
- SOBERANES, José Luis, “El Consejo de la Judicatura a la luz del derecho comparado”, en *Reformas al Poder Judicial*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- STURLESE, Laura, “La reforma al sistema judicial italiano”, *Anuario jurídico*, núm. XVI, México, 1989.
- THIERRY, Ricard, *Le Conseil Supérieur de la Magistrature*, París, Presses Universitaires de France, 1990.
- TEROL BECERRA, Manuel José, *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

Artículo 100

Trayectoria constitucional

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Concede al presidente de la República competencia para otorgar licencias por más de un mes a los ministros de la Suprema Corte con la aprobación del Senado.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1967

XLVII LEGISLATURA (1-IX-1967/31-VIII-1970)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Límite temporal de dos años a las licencias de los ministros de la Suprema Corte.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 3-IX-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Concede al presidente de la República competencia para otorgar licencias por más de un mes con la aprobación del Senado a los ministros, salvo los casos que previenen los párrafos 16 y 19 del artículo 41 constitucional.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Como parte de la reforma constitucional al Poder Judicial realizada por la LVI Legislatura, se creó un Consejo de la Judicatura Federal encargado de la administración,

100

vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho Consejo se integraría por siete miembros, de los cuales uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado de los tribunales colegiados de circuito; un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República.

Dentro de las funciones que le fueron otorgadas a dicho Consejo destaca resolver sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces. Para tales efectos se delegó a la legislación secundaria establecer las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Asimismo, se estableció que el Consejo estaría facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley orgánica respectiva.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-VI-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se realizó una profunda reforma al Consejo de la Judicatura Federal quedando su integración de la siguiente manera: siete miembros, de los cuales uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República. Se confirmó que el Consejo resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, pero se incluyeron algunas disposiciones para sujetar las decisiones de este órgano al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este sentido se estableció que la Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. Asimismo, se precisó que, si bien las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, en los casos de aquellas decisiones que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá revisarlas únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

Artículo 101

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En el Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno sobre arreglo de Tribunales y sus atribuciones de 9 de octubre de 1812 se estableció en el Capítulo Primero, artículo 16 que los regentes, ministros y fiscales de las audiencias no podrían tener comisión alguna, ni otra ocupación que la del despacho de los negocios del Tribunal. Durante el primer centralismo, el artículo 16, fracciones IV y V, de la Quinta Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 estableció dentro de las restricciones de la Corte Suprema de Justicia y de sus individuos el que ninguno de los ministros y fiscales de la Corte Suprema, podría tener comisión alguna del gobierno. Cuando éste, por motivos particulares que interesen al bien de la causa pública, estimare conveniente nombrar a algún magistrado para secretario del Despacho, ministro diplomático u otra comisión de esta naturaleza, podría hacerlo con acuerdo del Consejo y consentimiento del Senado. Asimismo, los ministros y fiscales de la Corte Suprema no podrían ser abogados ni apoderados en los pleitos, asesores, ni árbitros de derecho o arbitradores.

También se establecieron diversas restricciones a los tribunales superiores de los departamentos y sus ministros. Ninguno de los ministros y fiscales de estos tribunales podría ser abogado o apoderado en los pleitos, asesor o árbitro de derecho o arbitrador, ni tener comisión alguna del gobierno en su respectivo territorio. En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se dispuso que no podían los ministros de la Corte Suprema de Justicia tener comisión alguna del gobierno sin permiso del Senado y/o ser apoderados judiciales, ni asesores, ni ejercer la abogacía, sino en causa propia.

Durante el Segundo Imperio, la Ley para la Organización de Tribunales y Juzgados del Imperio de 18 de

101

Sumario Artículo 101

Introducción histórica Óscar Cruz Barney	197
Texto constitucional vigente.	199
Comentario Juan N. Silva Meza Artículo 101 constitucional a lo largo de la historia. Antecedentes constitucionales e históricos del artículo 101	201
La reforma de enero 2016	202
La independencia judicial	203
Trayectoria constitucional	206

diciembre de 1865 se estableció en el artículo 133 que las funciones de la Magistratura y Judicatura, son incompatibles con las de cualquier otro cargo o empleo en que se disfrute sueldo. No se consideraban incompatibles con el profesorado científico. Estas prohibiciones no comprendían a los suplentes. El texto original del artículo 101 en la Constitución de 1917 establecía:

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos Secretarios, no podrán, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.

La reforma más reciente se dio el 29 de enero de 2016 en el párrafo primero, en el sentido de que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrían en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Artículo 101

Texto constitucional vigente

Artículo 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.¹

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.²

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.³

¹Párrafo reformado, *DOF*: 22-08-1996, 29-01-2016.

²Párrafo reformado, *DOF*: 22-08-1996.

³Artículo reformado, *DOF*: 10-08-1987, 31-12-1994.

Artículo 101

Comentario por **Juan N. Silva Meza**

101 La lectura del primer párrafo del artículo 101 constitucional, conduce a identificar la *existencia de tres elementos* que lo integran. *El primero* que comprende una lista de funcionarios del Poder Judicial de la Federación, a quienes les resulta aplicable la disposición normativa ahí contenida. Dicha lista está integrada por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Un segundo elemento de este primer párrafo, es aquel que prohíbe aceptar o desempeñar empleo o cargo a los sujetos que ostentan los cargos antes mencionados, debido a su incompatibilidad natural. En el caso que nos ocupa, las actividades prohibidas están relacionadas directamente con tareas de supra a subordinación, como lo sería algún otro cargo o trabajo en la Federación, en las entidades federativas o de particulares. Este segundo elemento se traduce en un impedimento constitucional absoluto para realizar dichas actividades, en forma simultánea.

El tercer elemento de este párrafo inicial, constituye una excepción a la prohibición de realizar las actividades antes mencionadas. Sin embargo, ésta no es absoluta pues se limita al desempeño de actividades no remuneradas en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, acotando de este modo el campo de acción en el cual podrá desenvolverse paralelamente el funcionario federal.

Los párrafos, segundo, tercero y cuarto del artículo 101 de la Constitución Política, consecuentes con los principios del párrafo primero, se refieren a personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la SCJN, magistrado de circuito, juez de Distrito o consejero de la Judicatura Federal, así como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, quienes estarán impedidos durante los dos años siguientes a la fecha de su retiro, para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Prohibición que tampoco es absoluta, pues el precepto establece un término de dos años, el cual una vez fenecido, permitiría realizar la actividad prohibida.

En el tercer párrafo, se refiere exclusivamente a los ministros de la SCJN estableciendo que, además de no poder desempeñar las actividades antes mencionadas por el término antes señalado, tampoco podrán ocupar los cargos de secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal; señalados en la fracción VI del artículo 95 constitucional, es decir: titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, limitando aún más las actividades que podrán desempeñar legalmente.

El párrafo cuarto, extiende la aplicabilidad de los impedimentos a los funcionarios judiciales que disfruten de licencia, cubriendo todos los supuestos posibles que pudiesen afectar al desempeño judicial, honesto y transparente.

Por último, el párrafo quinto del artículo 101 constitucional establece las sanciones que se habrán de imponer, en el supuesto de quebrantar las disposiciones señaladas. Sanciones que comprenden la pérdida del cargo conferido, la pérdida del beneficio otorgado o cualquier otra disposición aplicable.

Como se puede observar, la norma del artículo 101 pretende garantizar fundamentalmente, la autonomía e independencia del operador jurídico encargado de la impartición de justicia, en todos sus niveles, así como el proteger, el correcto desempeño en la administración e impartición de justicia, en beneficio de la sociedad. Es por ello, que vale la pena detenerse en este eje de análisis.

Artículo 101 constitucional a lo largo de la historia. Antecedentes constitucionales e históricos del artículo 101

Las restricciones a los funcionarios federales se remontan a la Constitución de 1836, pasando por múltiples modificaciones que fueron plasmadas en las diversas constituciones que ha tenido nuestro país, hasta llegar a la conformación de la Constitución de 1917 siendo ésta la que actualmente rige al pueblo mexicano. La información contenida del primer al séptimo antecedente, se conserva del texto de la edición anterior.⁴

Primer antecedente

Artículo 16, fracciones IV y V, de la quinta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836: “Las restricciones de la Corte Suprema de Justicia y de sus individuos son las siguientes: [...] IV. Ninguno de los ministros y fiscales de la Corte Suprema, podrá tener comisión alguna del gobierno. Cuando éste, por motivos particulares que interesen al bien de la causa pública, estimare conveniente nombrar a algún magistrado para secretario del Despacho, ministro diplomático u otra comisión de esta naturaleza, podrá hacerlo con acuerdo del Consejo y consentimiento del Senado. V. Los ministros y fiscales de la Corte Suprema no podrán ser abogados ni apoderados en los pleitos, asesores, ni árbitros de derecho o arbitradores”.

Segundo antecedente

Artículo 119, fracciones III y IV, del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840: “Las restricciones de la misma Corte Suprema son las siguientes: [...] III. No podrán sus individuos tener comisión alguna del gobierno ni permiso de las cámaras. IV. Tampoco podrán ejercer los cargos de abogados, apoderados, asesores, árbitros o arbitradores, sino en los casos en que se les permitan expresamente las leyes”.

⁴Santiago Barajas Montes de Oca, *Derechos del pueblo mexicano*, 8a. ed., México, H. Cámara de Diputados-LXI Legislatura/Cámara de Senadores/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral, 2012.

Tercer antecedente

Artículo 116 del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1842: “No pueden los ministros (de la Corte Suprema): I. Tener comisión alguna del gobierno, sin permiso del Congreso. II. Ser apoderados, asesores, árbitros o arbitradores, ni ejercer la abogacía”.

Cuarto antecedente

Artículo 72 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la Ciudad de México el 26 de agosto del mismo año: “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia no podrán obtener del Gobierno General ni del particular de los Estados, ningún empleo, cargo o comisión”.

Quinto antecedente

Artículo 98 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 2 de noviembre de 1842: No pueden los ministros: I. Tener comisión alguna del gobierno sin permiso del Congreso. II. Ser apoderados, asesores, árbitros o arbitradores, ni ejercer la abogacía”.

Sexto antecedente

Artículo 120 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos del día 15 de junio del año de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo: “No pueden los ministros de la Corte Suprema de Justicia: I. Tener comisión alguna del gobierno sin permiso del Senado. II. Ser apoderados judiciales, ni asesores, ni ejercer la abogacía, sino en causa propia”.

Séptimo antecedente

Artículo 101 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916: “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y secretarios de aquella y de éstos, no podrán, en ningún caso, aceptar ninguna comisión, encargo o empleo de la Federación o de los Estados, por la que se disfrute sueldo. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo”.

Las modificaciones al cuerpo legal se han realizado, en esencia, para limitar el desempeño de ciertas actividades de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación y, de este modo, garantizar la independencia judicial. Estas históricas modificaciones no terminan con la promulgación de la Constitución de 1917, ya que el artículo 101 constitucional ha sido reformado en cuatro ocasiones más, tal y como se detalla a continuación.

La reforma de enero 2016

El 29 de enero de 2016 se publicó la cuarta reforma al artículo 101 constitucional. Después de realizar un análisis comparativo entre el precepto legal actual y el texto anterior a la reforma en comento, se puede determinar que los motivos que dieron

origen a la modificación *fueron de forma más no de fondo, puesto que el criterio que contemplaba dicho artículo permaneció intacto*. Siendo la única modificación visible, la derivada de la reforma política al Distrito Federal que considera como punto principal: El Distrito Federal cambiará su nombre a Ciudad de México, convirtiéndose en la entidad federal número 32 y se mantendrá como la capital del país.⁵ Como puede advertirse en el siguiente cuadro comparativo, en el texto constitucional se suprime el término estados y Distrito Federal para agregar la denominación de entidades federativas (entre las que se encuentra, desde el 29 de enero de 2016, la Ciudad de México).

TEXTO VIGENTE	TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA
<p><i>Artículo 101.</i> Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.</p>	<p><i>Artículo 101.</i> Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.</p>

Para concluir, es importante darle el valor adecuado a las disposiciones normativas de naturaleza similar a la contenida en el artículo 101 constitucional, ya que sólo a partir de estas limitaciones e impedimentos se puede garantizar objetivamente la independencia de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

La independencia judicial

La independencia judicial no atiende a un elemento universal, son diversos los factores que habrán de influir para garantizarla.

La independencia judicial no es solo una pieza básica del Estado de Derecho para el correcto funcionamiento técnico jurídico de éste, sino que también lo es desde el punto de vista de su legitimación política... La percepción por parte de los ciudadanos de que sus jueces actúan con independencia es una de las circunstancias necesarias para que asuman y aprecien los valores en que se funda el Estado de Derecho... no basta que se haga justicia, sino que debe ser vista.⁶

⁵Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, primera, con opinión de la Comisión especial para el desarrollo metropolitano, en relación con la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política de la Ciudad de México.

⁶Luis María Díez Picazo, "Notas de Derecho Comparado sobre la Independencia Judicial", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12. núm. 34, enero-abril, 1992, p. 20.

Al respecto, reconocidos juristas señalan la existencia de la independencia funcional por una parte, al referirse a la concepción valorativa de la independencia judicial y, por la otra, la independencia como garantía.⁷

La independencia funcional, se puede identificar en el proceso a través del cual el juez interpreta el derecho objetivamente al caso concreto. En lo general atiende a los conocimientos teóricos y prácticos que ha adquirido el juzgador en su formación, tanto académica como profesional.

La independencia como garantía, puede generar el surgimiento de conflictos relacionados con la independencia judicial; pues atiende a diversos factores que influyen en la función jurisdiccional del juez.

Pueden distinguirse⁸ tres subespecies dentro de la categoría de la independencia judicial como garantía, a saber:

La independencia personal: consistente en el conjunto de características derivadas de la situación en que la Constitución sitúa al juez individualmente considerado; protegiendo a éste de eventuales presiones ejercidas por los otros dos poderes políticos del Estado (Legislativo y Ejecutivo).

La independencia colectiva: tiene que ver con la protección a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del Estado; y

La independencia interna: ampara al juez, en su individualidad, frente al resto de la estructura judicial.

En palabras del doctor Fix-Zamudio:

la función judicial en nuestra época ha asumido una creciente complejidad, en virtud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual ha penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combinarse en una función que puede calificarse de política, en el sentido de la participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida para los tribunales.⁹

Para justificar la exigencia de respeto a la independencia judicial, todos los juzgadores deben actuar con apego a los principios constitucionales.

En el caso del Poder Judicial de la Federación, tenemos claro que una mejor calidad de vida radica, no sólo en el acceso a la justicia imparcial, sino en la existencia de un sistema de justicia de calidad: transparente, expedito y que se funde en el principio de igualdad ante la ley. [...]

⁷*Idem.*

⁸*Idem.*

⁹Héctor Fix-Zamudio, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial. Grandes Tendencias políticas contemporáneas*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1986, p. 3.

La integridad del ser humano se mide por su conducta, y los juzgadores federales tenemos la convicción de que, al actuar con rectitud, con honorabilidad, con imparcialidad y transparencia, abonamos a la confianza social y, con ello, justificamos nuestra exigencia de respeto a la independencia judicial.

Si las y los juzgadores queremos independencia y autonomía, nunca debemos regatear el derecho de la sociedad a exigir de nosotros, una absoluta rendición de cuentas y un desempeño invariablemente profesional, honesto, transparente, excelente, oportuno, eficaz.

Si los juzgadores queremos independencia y autonomía, debemos, antes de manifestar cualquier tipo de exigencia, honrar, en nuestra vida pública y en la privada, los valores del Estado democrático.¹⁰

[...] las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia, lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, lo que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y, el de garantizar esos contenidos. Lo que significa, para el legislador ordinario, un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado.¹¹

Dichas necesidades no son competencia exclusiva del legislador, puesto que aun contempladas y plasmadas en un texto legal, los jueces deben actuar con un criterio objetivo e imparcial.

Para ninguno de nosotros resultan ajenas las complejidades y los retos que la labor jurisdiccional enfrenta, como: la exigencia permanente de objetividad e imparcialidad; la demostración constante de que ser juez, es un medio y no un fin en sí mismo; las extrañas satisfacciones de este oficio, que sólo puede estar guiado por el compromiso sincero de contribuir, sin protagonismo ni abuso, a hacer mejor la vida de los demás; la aceptación de que el mejor aliciente para hacer este trabajo, es el afán de consistencia dentro de la ley; la paz y tranquilidad de conciencia que acompañan al deber cumplido con prudencia, pese a cualquier adversidad.¹²

Para ninguno de nosotros es extraño el peso de la responsabilidad que juzgar implica. No nos es extraña, la soledad en la que el juzgador resuelve y debe resolver los asuntos a su cargo, sin más compañía que las leyes y su conciencia.¹³

¹⁰Juan N. Silva Meza, Discurso 8 de mayo de 2014-Presentación del Informe “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas”, SCJN, CIDH.

¹¹*Idem.*

¹²Juan N. Silva Meza, 20 de noviembre de 2012-Discurso con motivo de la Ceremonia de inauguración del Seminario internacional de acceso a la información, protección de datos personales y rendición de cuentas del Poder Judicial de la Federación, Ministro presidente.

¹³Juan N. Silva Meza, *op. cit.*

Artículo 101

Trayectoria constitucional

101 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1997

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se especifica que los cargos o empleos que excepcionalmente podrán aceptar y desempeñar deberán ser no remunerados.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se agregan a los consejeros de la Judicatura Federal en las prohibiciones para aceptar o desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Asimismo, dentro del apartado de sanciones se agrega que se perderán también las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 22-VIII-1996

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se agrega la prohibición de actuar como patrono, abogado o representante ante cualquier proceso frente al Poder Judicial, a cualquier persona que haya ocupado el cargo de magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral en los dos años anteriores.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo acorde a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “entidades federativas”.

Artículo 102

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Apartado A

En el Derecho indiano la actual figura del Ministerio Público tiene entre sus antecedentes a la del Fiscal, funcionario que encontramos en las instituciones que desempeñaban funciones jurisdiccionales como el Consejo de Indias y las reales audiencias. El gobierno, mediante consejos, fue el tipo de organización característica de la administración central de la monarquía española durante los siglos XVI y XVII, que habría de decaer durante el siglo XVIII, con la dinastía de los Borbones. “Ella se conoce con el nombre de *sistema polisinodial* o *simplemente polisinodia*”.¹ El origen del sistema se remonta a la Edad Media, con los antiguos consejos de reyes. Los consejos eran órganos que actuaban colegiadamente y tenían un carácter consultivo. Todos formaron parte de una unidad “y respondieron a unos mismos criterios de organización que dependen del rey”.²

Los consejos alcanzaron su madurez a finales del siglo XVI³ y su función se desarrolló en cuatro esferas:

1. Como cuerpos legislativos, al preparar leyes y disposiciones generales;
2. Como órganos de consejo, al responder a consultas o emitir dictámenes;
3. Como órganos administrativos, al actuar de intermediarios entre el rey y las administraciones regionales y locales, y

¹Feliciano Barrios, *El Consejo de Estado de la Monarquía española 1521-1812*, Madrid, Consejo de Estado, 1984, p. 29.

²Emma Montanos Ferrin, *El derecho en la historia de España*, Madrid, Editorial Universitas, 2009, pp. 407-408.

³Santiago Fernández Conti, *Los Consejos de Estado y Guerra de la Monarquía Hispana en tiempos de Felipe II, 1548-1598*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1998, p. 26.

102

Sumario Artículo 102

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	
Apartado A	209
Apartado B	218
Texto constitucional vigente.	223
Comentario	
Héctor Fix-Zamudio	
y José Luis Soberanes Fernández	
Apartado A	227
Apartado B	232
La reforma constitucional	
de 2011	239
La CNDH. Organización y funciones	240
Las recomendaciones de la Comisión	
Nacional de Derechos Humanos:	
su naturaleza jurídica	242
El Sistema Nacional de Protección	
y Promoción No Jurisdiccional	
de Derechos Humanos	244
Conclusión.	245
Bibliografía	245
Traectoria constitucional	249

4. Como tribunales supremos, al resolver en última instancia los asuntos sometidos a su competencia.

Los consejos se integraban con dos tipos de consejeros: los de capa y espada y los togados: además, trabajaban con fiscales o defensores de los intereses estatales. Se distribuía en varias salas, que a su vez se dividían en salas de gobierno y de justicia. Los consejeros y los fiscales eran auxiliados por diferentes funcionarios: secretarios, escribanos, relatores, tesoreros, receptores, alguaciles y otros.⁴ A efectos de poder practicar las informaciones necesarias, el Consejo podía recurrir al nombramiento de consejeros en comisión dotados de los poderes necesarios. Por su parte, los interesados en los asuntos tratados en el Consejo podían hacerse representar ante éste mediante agentes, abogados y procuradores.

En el siglo XVII se presentó el cénit y la crisis del sistema polisindial, los consejos alcanzan el número de 13: Estado, Guerra, Real de Castilla, Cámara de Castilla, Aragón, Indias, Italia, Portugal, Flandes, Inquisición, Hacienda, órdenes y Cruzada.⁵ El Consejo de Indias nació en 1519 como una sección particular del Consejo de Castilla, que había sido reorganizado en el siglo XV con las ordenanzas de 1480. Participaban en el de Indias los miembros del de Castilla, y todas las resoluciones jurídicas quedaron en manos del castellano.⁶ Debido a la ampliación de las posesiones americanas por las conquistas continentales de Hernán Cortés, con la inminente carga de trabajo que significaría para los consejeros castellanos, se decidió fundar una autoridad suprema y autónoma para las posesiones americanas, con lo que nació del Consejo de Castilla, el 1º de agosto de 1524, el Consejo Real y Supremo de las Indias, con presidente y consejeros propios.⁷ Su primer presidente se designó el 4 de agosto del mismo año en la persona de fray García de Loaisa, general de la orden dominicana y electo obispo de Osma, confesor del emperador. Su primer fiscal fue el licenciado Francisco del Prado, del Consejo de Castilla, seguido por el licenciado Francisco de Ceynos, en 1526, quien, además, recibió el cargo de relator del Consejo.

En los primeros años, el Consejo de Indias, suprema autoridad en la administración de Indias, estaba integrado por el presidente y cuatro o cinco consejeros, dos secretarios, un promotor fiscal, un relator, un oficial de cuentas y un portero.⁸ Durante el reinado de Felipe II se amplió la plantilla del Consejo; creció el número de consejeros de cinco a siete, y hasta 10 en 1591, y 19 en tiempos de Carlos II. A finales del reinado de Felipe II la plantilla del Consejo incluía: un residente, de siete a nueve consejeros,

⁴José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, primera parte (1521-1820)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1978, p. 97.

⁵Feliciano Barrios, *op. cit.*, p. 30.

⁶Ernesto Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, Sevilla, Imp. Carmona, 1935, tomo I, p. 37. Se puede consultar la reedición siguiente: Ernesto Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, Prólogo Antonio-Miguel Bernal, España, Junta de Castilla y León/Marcial Pons Historia, 2003, 2 tomos.

⁷*Ibidem*, p. 44.

⁸*Idem*.

un fiscal, un secretario, tres relatores, cuatro contadores de cuentas, un receptor, dos escribanos de cámara, un alguacil del Consejo y otro de Corte, cronista mayor, cosmógrafo mayor, capellán, tres porteros y varios escribanos. Hacia 1680 estaba integrado por un presidente, ocho consejeros togados, un gran chanciller y registrador, un fiscal, dos secretarios, “todos [...] personas aprobadas en costumbres, nobleza y limpieza de linage, temerosos de Dios, y ecogidos en letras y prudencia”,⁹ un tesorero general, un alguacil mayor, tres relatores, un escribano de cámara, cuatro contadores, un cronista mayor de Indias, un cosmógrafo y diversos empleados de menor rango como los alguaciles de corte, los abogados de causas y de pobres, el tasador de procesos y los porteros. Manuel Joseph de Ayala señala que “los buenos Ministros han de ser buscados y escogidos por más dignos á otros; y á los más a propósito se han de dar los premios y dignidades, y á los más prudentes y sabios”.¹⁰ En 1691 se fijó su plantilla en un presidente, ocho consejeros togados y dos de capa y espada, dos secretarios y un fiscal. El Consejo de Indias era el segundo en categoría, después del de Castilla, y constituía la cumbre de la carrera burocrática indiana. Sus miembros podían ser promovidos a consejero de Castilla.

Las primeras ordenanzas del Consejo de Indias, así como de las instrucciones que se le dieron para el servicio de las autoridades indianas y defensa de los indios, fueron proclamadas en Barcelona en 1542. Estaban divididas en 40 capítulos en los que se trataba la organización del Consejo, buen trato y defensa de los indios, de las Audiencias Indianas y su jurisdicción. Al final se ordena la impresión de las ordenanzas y su repartición en todas las Indias. El Consejo no había intervenido como institución en la preparación de sus ordenanzas; sin embargo, con su aplicación se hizo patente la necesidad de llevar a cabo algunas reformas en el texto, que se realizaron y fueron dictadas en Valladolid el 4 de junio de 1543, en número de seis. Las cinco primeras corresponden al buen tratamiento de los indios, indemnización a conquistadores y sus herederos, tasa y cobranza de los tributos, residencia de los encomenderos. La sexta adición ordena a los oficiales reales que cada año envíen cuenta parcial de su cargo (tiento o ingresos de las cajas) y cada tres años una completa a la Casa de Contratación de Sevilla.¹¹

Desde las primeras ordenanzas de 1542 y 1543 se habían dictado múltiples disposiciones relativas al Consejo, por lo que se hizo necesaria la elaboración de unas nuevas ordenanzas; éstas fueron firmadas por el rey en el Pardo, el 24 de septiembre de 1571. Se componen de 122 capítulos, en los que se establece que el Consejo estaría integrado por:

- Un presidente
- Consejeros togados (los necesarios)
- Un gran chanciller, y
- Un fiscal

⁹*Rec. Ind.*, lib. II, tít. II, ley 1.

¹⁰Manuel Joseph de Ayala, *Notas a la Recopilación de Indias*, Madrid, transcripción de Juan Manzano, Ediciones de Cultura Hispánica, 1946, tomo II, p. 28.

¹¹Ernesto Schäfer, *op. cit.*, p. 69.

Los funcionarios serían:

- Un secretario refrendador.
- Un alguacil mayor.
- Dos relatores.
- Dos escribanos de cámara.
- Dos contadores un cosmógrafo-cronista.
- Un receptor de penas de cámara.
- Un abogado de pobres.
- Un solicitador de pobres.
- Un solicitador fiscal.
- Varios porteros.

La *Recopilación de Indias* de 1680 contiene las disposiciones regulatorias del Consejo en el Libro II, Títulos dos al 14, en donde se establece que al presidente le correspondía presidir las sesiones del Consejo, asignarle salas a los consejeros, distribuir los expedientes, entrevistarse con el rey, etcétera. Sus funciones se encuentran en el Libro II, Título III, de la *Recopilación de Indias* de 1680. Los consejeros debían ser personas de buenas costumbres, nobleza y limpieza de linaje, escogidos en letras y prudencia, como lo fueron los grandes juristas Gregorio López y Juan de Solórzano y Pereira. El fiscal tenía como función defender lo relacionado con la jurisdicción de la Corona, su patrimonio y Real Hacienda. Igualmente tenía a su cargo la defensa, protección y amparo de los indígenas y de las personas pobres y miserables. También debía verificar la puntual asistencia de los ministros, oficiales y escribanos de la Casa de Contratación de Sevilla.¹²

Los abogados, procuradores de causas y pobres, porteros, tasador y otros oficiales del Consejo, debían guardar el derecho castellano en el desempeño de sus oficios. Entre ellos es importante notar la independencia de los procuradores respecto de los demás miembros del Consejo.¹³ Felipe IV reeditó las ordenanzas de 1571, con algunas modificaciones en 1636¹⁴ y se reimprimieron en 1681 y 1747. La competencia del Consejo de Indias abarcaba toda la gobernación y justicia de las Indias, y sus autoridades debían obedecer puntualmente las órdenes del Consejo en estas materias.¹⁵ Dentro de las funciones del Consejo contenidas en las nuevas ordenanzas estaban las de proveer los jueces calificados para las Indias, el fomento y desarrollo de la Real Hacienda, el estudio intenso de los antecedentes antes de dar nuevas leyes y órdenes, la puntualidad y rapidez en el despacho de la correspondencia y relaciones remitidas desde las Indias,

¹²*Rec. Ind.*, lib. II, tít. V, leyes 1 y 2.

¹³*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XIV, leyes 1 y 2.

¹⁴Éstas, con algunos matices introducidos por disposiciones posteriores habrían de reproducirse en la *Recopilación de Indias* de 1680. Véase Alfonso García Gallo, *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de derecho indiano*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América, 1987, p. 780.

¹⁵Ernesto Schäfer, *op. cit.*, p. 135.

así como las medidas correspondientes para la publicación de las leyes generales. Se crearon dos escribanías de cámara: una de gobernación y otra de justicia.

Dentro del mismo Consejo existieron organismos o juntas especiales para tratar problemas difíciles o importantes de la administración indiana, como fue el caso de las juntas convocadas en Valladolid.¹⁶ Existieron, además, la Junta de Puerto Rico y la junta de la contaduría mayor, así como la junta de guerra de Indias, que se haría permanente durante el reinado de Felipe II. Las dos juntas especiales más importantes fueron la de Hacienda y la de Guerra de Indias, establecidas formalmente en 1600, junta con la Cámara de Indias. Este Consejo de Cámara de Indias se fundó durante el régimen del duque de Lerma en agosto de 1600 para el despacho de los asuntos gratuitos y de patronato; estaba integrada por el presidente y tres consejeros.¹⁷

A principios del siglo XVII, como existía de plantilla un solo secretario del Consejo, se decidió reorganizar la secretaría. Para esto se propusieron cuatro: dos para el Consejo (administrando uno el distrito del Perú con sus cinco audiencias y otro el de Nueva España con sus también cinco audiencias) y dos para la Cámara. Poco tiempo duró la distribución en cuatro secretarías, pues con la extinción de la Cámara de Indias el 16 de marzo de 1609 (que se restablecería en 1644) se redujeron a dos: una para el Virreinato del Perú, incluyendo Tierra Firme, Nueva Granada y Chile, y otra para el de Nueva España, con las islas Filipinas, Antillas y Guatemala.

Extinta la Cámara de Indias, se confirmó expresamente la Junta de Guerra de Indias como institución permanente, con objeto de conocer de los asuntos militares de gobierno y justicia, de personal y mercedes. En un inicio se integraba con dos miembros del Consejo de Indias y dos del de Guerra, además del presidente.¹⁸ Cumplía funciones de carácter científico, pero se ocupaba de la geografía, la historia natural y la política. Destacó el Consejo por su celo en la defensa de la juridicidad y de la regularidad de los procesos, incluso frente a los deseos del monarca.¹⁹

Con la llegada de la dinastía de los Borbones se le restaron atribuciones al Consejo de Indias. Felipe V se encontró con un sistema de consejos desprestigiado y poco eficiente, inviable para las necesidades propias del siglo XVIII. Por ello, paulatinamente se le retiraron a los consejos sus atribuciones principales; se les otorgó una nueva estructura paralela de individuos que serían los responsables de tales materias. Existía ya desde el siglo XVII, particularmente desde 1621, el denominado secretario del Despacho Universal, encargado de recibir y devolver los papeles de todos los consejos, y proyectado a asuntos de toda índole, dependiente de los válidos y primeros ministros.²⁰ Se decidió entonces otorgarle a tal secretario las atribuciones restadas a los consejos, por lo que a los futuros secretarios se les llamó secretarios de Estado y del Despacho.

¹⁶*Ibidem*, p. 165.

¹⁷*Ibidem*, pp. 196 y 197.

¹⁸*Ibidem*, p. 207.

¹⁹José Miranda, *op. cit.*, pp. 102-103.

²⁰José Antonio Escudero, *Curso de historia del derecho español. Fuentes e instituciones político-administrativas*, 2a. ed. revisada, Madrid, Solana e hijos, 1995, pp. 746-748. Véase también Bernard Gildas, *Le Secrétariat D'État et le Conseil Espagnol des Indes (1700-1808)*, Ginebra, Librairie Droz, 1972, pp. 6-15.

Con este cambio se reduce la estructura y capacidad de actuación de los consejos y se establece la denominada *vía reservada*, que consistía en ordenar que ciertos asuntos fueran tomados del cauce normal de los consejos para pasar a la competencia directa de los ministros.²¹

El Consejo de Indias, después de un importante número de reformas durante el siglo XVIII finalmente desapareció durante el siglo XIX, en 1834. En cuanto a la figura del fiscal en las reales audiencias, la Real Audiencia de México estaba integrada por un presidente, los magistrados, que eran de ocho a 12 oidores, cuatro a cinco alcaldes del crimen y dos fiscales; uno civil y otro del crimen, y los subalternos, que eran un alguacil mayor, un teniente de gran chanciller, relatores, escribanos de cámara, abogados, tasadores repartidores, receptores de penas de cámara, estrados y justicia, receptores ordinarios y extraordinarios, procuradores, intérpretes y portero.

Los fiscales se dividían en civil y del crimen. El primero defendía los intereses y derechos del fisco y actuaba como acusador a falta de algún particular o bien apoyándole en sus alegaciones. El segundo se encargaba de promover la observancia de las leyes penales, actuando como acusador público. Los fiscales representaban a la Corona en los asuntos de gobierno y defendían a la Real Hacienda y al Patronazgo.

Debían residir en la sede de la fiscalía y laborar durante tres horas al día cuando menos,²² así como rendir un informe semanal de su accionar. No podían ejercer como abogados, ni actuar en juicios eclesiásticos o desempeñar otro oficio, aunque sí fungir como jueces en alguna de las salas en asuntos en donde no fueran parte. Se auxiliaban de los solicitadores, que eran dos. Gozaban del mismo estatuto personal que los oidores y alcaldes del Crimen y asistían al Real Acuerdo.²³

En el Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno sobre arreglo de Tribunales y sus atribuciones de 9 de octubre de 1812 se estableció en el capítulo primero, artículo 6º, que las audiencias de Aragón, Cataluña, Extremadura, Galicia, Granada, Lima, México, Navarra, Sevilla, Valencia y Valladolid tendrían cada una un regente, doce ministros y dos fiscales, mismos que conforme al artículo 16 no podrían tener comisión alguna, ni otra ocupación que la del despacho de los negocios del Tribunal.

Los dos fiscales despacharían indistintamente en lo civil y en lo criminal por repartimiento autorizado por la Audiencia respectiva. Tendrían voto en las causas en las que no fueren parte cuando no hubiere suficientes ministros para determinarla o dirimir una discordia. En todas las causas criminales debía ser oído el fiscal de la Audiencia aunque hubiere parte acusadora. En las causas civiles sería oído únicamente cuando exista un interés de la causa pública o de la defensa de la jurisdicción ordinaria (artículo 26).

Los fiscales cuando hicieren las veces de actor o actúen en coadyuvancia con el actor, hablarían en estrados antes que el defensor del reo o de la persona demandada. En la Constitución de Apatzingán de 1814, dentro del Supremo Tribunal habrían dos

²¹*Ibidem*, p. 749, Gildas Bernard, *Le Secrétariat...*, pp. 12-15.

²²*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XV", ley 3.

²³José Luis Soberanes, "Tribunales ordinarios", en José Luis Soberanes (coord.), *Los Tribunales de la Nueva España. Antología*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1980, pp. 49-52.

fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal; pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombre más que uno, éste desempeñará las funciones de ambos destinos: lo que se entenderá igualmente respecto de los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años. Para que pudieran reelegirse los fiscales y secretarios habían de pasar cuatro años después de cumplido su tiempo. En cuanto al tratamiento debido tanto al Tribunal como a los individuos y fiscales del mismo, el artículo 185 establecía lo siguiente: “Tendrá este Tribunal el tratamiento de alteza, sus individuos el de excelencia durante su comisión, y los fiscales y secretarios el de señoría mientras permanezcan en su ejercicio”.

El 23 de junio de 1823 se ordenó mediante decreto el *Establecimiento provisional y planta de un tribunal supremo de justicia* que tenía las atribuciones fijadas por las leyes vigentes y la Constitución. En cuanto a su integración, estaba compuesto por tres salas en donde la Primera se integraba por tres individuos y las otras dos por cinco cada una, todos ellos nombrados por el Congreso. Había un fiscal que desempeñaba su oficio en las tres salas. En la Constitución Federal de 1824, el artículo 123 establece que el Poder Judicial de la Federación residiría en la Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito, y en los juzgados de distrito. La Corte Suprema de Justicia se integraba por once ministros²⁴ distribuidos en tres salas, y de un fiscal (lo que constituía un problema pues no había quien lo sustituyera en los casos en que estuviere impedido para actuar),²⁵ siendo requisitos para ser electo individuo de la Corte Suprema de Justicia:

1. Estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los estados;
2. Tener la edad de treinta y cinco años cumplidos;
3. Ser ciudadano natural de la República, o nacido en cualquiera parte de la América que antes de 1810 dependía de la España, y que se ha separado de ella, con tal que tenga la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República.
4. En su momento, prestar juramento ante el presidente de la República.

Tocaba a las legislaturas de los estados llevar a cabo la elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia, lo que debía efectuarse en un mismo día a mayoría absoluta de votos y una vez concluidas, cada legislatura debía remitir al presidente del Consejo de gobierno, una lista certificada de los doce individuos electos, con distinción del que lo haya sido para fiscal. En el caso de que un senador o diputado resultare electo para ministro o fiscal de la Corte Suprema de Justicia, debía optar por la elección hecha para estos destinos.

Los individuos de la Corte Suprema de Justicia podían ser juzgados por un Tribunal integrado, previa elección hecha por la Cámara de Diputados, votando por estados, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, de veinticuatro individuos, que no fueren del Congreso General y que tuvieran las cualidades que los ministros de dicha Corte Suprema. De éstos se sacarán por suerte un fiscal, y un número de jueces

²⁴Que eran perpetuos en su encargo.

²⁵José Luis Soberanes, *op. cit.*, p. 47.

igual a aquél de que conste la primera Sala de la Corte, y cuando fuere necesario, procederá la misma Cámara, y en sus recesos el Consejo de gobierno, a sacar del mismo modo los jueces de las otras salas.

El 14 de febrero de 1826 y conforme a lo dispuesto por el artículo 138 constitucional, se expidieron las Bases para el reglamento de la Suprema Corte de Justicia. Los artículos 140 a 142 se ocupan de los tribunales de circuito que estaban formados por un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados.

El 13 de mayo de 1826 se publicó el Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República, cuyo capítulo trata del ministro fiscal, de sus agentes y llevadores de autos. Con el centralismo, en la Quinta Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 la composición de la Corte Suprema de Justicia se mantiene igual a la del sistema federal, con 11 ministros y un fiscal. Dentro de sus atribuciones estaba el nombrar los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los departamentos. Tal como se establecía en la Constitución de 1824, si un diputado, senador o consejero, resultaba electo ministro o fiscal de la Corte Suprema de Justicia, debía preferir la elección que se haga para estos destinos.

Los miembros y fiscales de la Corte Suprema eran perpetuos en estos cargos, y no podían ser ni suspensos ni removidos, sino con arreglo a lo dispuesto en la segunda y tercera ley constitucionales. Ninguno de los ministros y fiscales de la Corte Suprema, podría tener comisión alguna del gobierno. Cuando éste, por motivos particulares que interesen al bien de la causa pública, estimare conveniente nombrar a algún magistrado para secretario del despacho, ministro diplomático u otra comisión de esta naturaleza, podría hacerlo con acuerdo del Consejo y consentimiento del Senado.

Los ministros y fiscales de la Corte Suprema no podían ser abogados ni apoderados en los pleitos, asesores, ni árbitros de derecho o arbitradores. La Suprema Corte de Justicia se podía erigir en marcial, asociándose con oficiales generales, para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra. La Corte Marcial se debía conformar por siete ministros militares propietarios y un fiscal, cuatro suplentes para los primeros y uno para el segundo. La elección de todos se haría de la misma manera que la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, debiendo ser, además, generales de división o de brigada.

El 23 de mayo de 1837 se emitió la Ley para el Arreglo provisional de la administración de justicia en los tribunales y juzgados del fuero común²⁶ que trata de la organización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal que ha de juzgar a los ministros y al fiscal de la Suprema Corte de Justicia, de los tribunales superiores de los departamentos, de los juzgados de Primera Instancia, de los alcaldes y de los jueces de paz. Con las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 la integración de la Corte Suprema de Justicia se mantiene en once ministros y un fiscal. En el artículo 194 se dispuso que se establecerían fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de hacienda y los demás que fuesen de interés público.

²⁶“Ley para el Arreglo provisional de la administración de justicia en los tribunales y juzgados del fuero común de 23 de mayo de 1837”, en Manuel Dublan y José María Lozano, *Legislación mexicana...*, tomo III, núm. 1868.

En la última dictadura de Santa Anna, en el artículo 9º de la sección primera de las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución de 1853 se dispuso que para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto venga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo Ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios.

Poco tiempo después, el 30 de mayo de 1853 Santa Anna expidió el Decreto del Gobierno sobre Administración de Justicia por el que se añadieron cuatro ministros supernumerarios a los once y un fiscal de que se integraba la Suprema Corte de Justicia y se organizó el despacho de las salas de la Corte, el procedimiento para la recusación de los ministros, las apelaciones en el mismo que se tramitarían conforme a lo dispuesto en el cap. 3 de la ley 19, tít 2, lib. 11 de la Novísima Recopilación de 1805.

El 16 de diciembre de 1853 expidió la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común. El último término de la administración de justicia en el fuero común lo constituía el Supremo Tribunal de Justicia de la Nación, integrado conforme a la ley del 30 de mayo de 1853. Se establece asimismo que este Supremo Tribunal desempeñaría las funciones de Tribunal Superior en el Distrito de México. Se ocupa del traje que deben utilizar los jueces y magistrados, sus honores, vacaciones y licencias, de las facultades de los jueces y tribunales, de las contiendas sobre competencias de jurisdicción, ejecutorias, recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados, jueces de partido y jueces locales, del fiscal, del procurador general, de los abogados que para ejercer debían matricularse en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, suprimiéndose los colegios de los departamentos.

El 23 de noviembre de 1855, siendo presidente Juan N. Alvarez y dentro de las Leyes de Reforma se expidió la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación. Con ella se varía el número de ministros de la Corte Suprema de Justicia, quedando integrada por nueve ministros y dos fiscales, siendo requisito para ocupar cualquiera de dichos cargos el ser abogado, mayor de treinta años, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano y no haber sido condenado en proceso legal a ninguna pena infamante.

En la Constitución federal de 1857, el artículo 91 establece que la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. A raíz del Plan de Tacubaya, el gobierno conservador que residía en la Ciudad de México expidió la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, que perdió vigencia en 1860, pero se reinstaló el 15 de julio de 1863 por la Regencia del Imperio. El Título III,

sección III se ocupa del Poder Judicial de la Federación, depositándose en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito. La composición de ésta mantiene el número de once ministros, con cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Durante el Segundo Imperio, se incorpora al derecho mexicano como tal la figura del Ministerio Público, de influencia francesa, mediante la Ley para la Organización del Ministerio Público del 19 de diciembre de 1865, mismo que se ejercería por un procurador general del Imperio, procuradores imperiales y abogados generales, todos nombrados por el emperador. En el Tribunal Supremo ejercerían las funciones del Ministerio Público el procurador general y los abogados generales que fuesen necesarios. En los tribunales superiores ejercería la función un procurador imperial y abogados generales. En cada uno de los tribunales inferiores y en los juzgados el Ministerio Público se ejercería por abogados generales. Todos los representantes del Ministerio Público estaban subordinados al procurador general, recibiendo de él instrucciones y obrando bajo su dirección. Se consideraba en la ley que los funcionarios del Ministerio Público eran agentes del Gobierno Imperial y sus funciones consistían en:

1. Hacer observar en las sentencias que hayan de darse, las leyes que interesen al orden general, y
2. Hacer ejecutar las sentencias dadas en cuanto a las disposiciones que interesen al orden público.

El Ministerio Público intervenía en los negocios contenciosos o de jurisdicción voluntaria que conocieren los jueces o por vía de acción y como parte principal o por vía de requisición y como parte adjunta. El 22 de mayo de 1900 se reformó el artículo 96 de la Constitución federal de 1857 para incorporar la figura del Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general de la República que habría de presidirlo, serían nombrados por el Ejecutivo.

Apartado B

La preocupación y acciones en defensa de la dignidad y los derechos humanos existe desde el Virreinato y en buena medida se desarrolló gracias a las soluciones planteadas por los teólogos juristas hispánicos en la resolución de las denominadas “polémicas indianas”. La dignidad y los derechos de la población indígena dieron pie al desarrollo no solamente teórico sino institucional de entidades para su protección y desarrollo.

Las controversias sobre la legitimidad de la presencia castellana en Indias dieron lugar a múltiples opiniones y cambios en las leyes de conquista y ocupación. Si bien las polémicas no llegaron a poner en peligro esa presencia en Indias, sí obligaron a replantear múltiples ideas y creencias medievales. Se discutieron temas como el poder temporal del papa, la soberanía de los reyes castellanos en Indias, la condición humana y capacidad de los indios, la guerra justa, el derecho a comunicarse y comerciar con

ellos y con todos en general. Es la teología lo que llevará a personajes como Francisco de Vitoria y Domingo de Soto a fundar el Derecho Internacional Público. Se dice que estos individuos fueron grandes juristas por que fueron grandes teólogos.²⁷ Así, en España, los mencionados Francisco de Vitoria y Domingo de Soto abordaron las polémicas indianas, junto con Luis de Molina, Francisco Suárez, Matías de Paz, Diego de Covarrubias y Leyva, Baltasar de Ayala y otros más como Gregorio López en la glosa a las Siete Partidas.²⁸ En América y en Filipinas se discutieron estos temas por individuos y grupos, así, en América desde luego está fray Bartolomé de las Casas, el canonista Pedro Murillo Velarde y Bravo, fray Alonso de la Veracruz, Juan Francisco de Montemayor y Córdoba de Cuenca y el Tercer Concilio Provincial Mexicano de 1585, entre otros. En las Filipinas destaca sin duda fray Juan de Paz.²⁹

En la Nueva España, referente obligado en el tema es fray Bartolomé de las Casas, nacido en Sevilla en 1484, hijo de Francisco de las Casas, quien formó parte de la segunda expedición colombina a América, la de 1493.³⁰ Las Casas regresó a España para entrevistarse con Fernando el Católico e informarle sobre la situación americana. El rey le concedió una segunda entrevista, la cual no se pudo celebrar debido a la muerte del monarca. Entonces el cardenal Francisco Jiménez de Cisneros, futuro corregente de España nombró a Las Casas Procurador y protector universal de todos los indios, y le encomendó el arreglo de los asuntos en La Española a tres frailes jerónimos asesorados por Las Casas. Esta primera tarea no tuvo éxitos mayores, por lo que se retiró al convento dominico de Puerto Plata al norte de Santo Domingo, en donde se hizo fraile de dicha orden en 1523. Fue en ese convento que empezó a escribir su *Historia de las Indias*.³¹

El 4 de diciembre de 1528 Carlos V dictó unas Ordenanzas para el Buen Tratamiento de los Naturales, en donde se mandaba a los encomenderos que no emplearan a los indios en el transporte de cargas, ni para la venta de bastimentos en las minas; que no se tuviera a las mujeres de los encomenderos haciendo pan para los esclavos de las minas sin darles salario; que no se usaran los indios para ayudar a los esclavos en las minas, ni en la construcción de vivienda para éstos, sino únicamente la

²⁷Véase Venancio P. Carro, *La teología y los teólogos juristas españoles ante la conquista de América*, Madrid, CSIC, tomo I, 1944, p. 12.

²⁸Gregorio López, *Glosa Magna. Sobre la doctrina de la guerra justa en el siglo XVI*, Presentación, edición y crítica de Barrero García Ana Ma., Versión Castellana de Ana Ma. Barrero García y José Ma. Soto Rábanos, México, ELD, 2005.

²⁹Véase Oscar Cruz Barney, *Una visión indiana de la justicia de la guerra*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014.

³⁰Fray Bartolomé realizó sus primeros estudios de humanidades en Sevilla, y más tarde derecho en la Universidad de Salamanca. El 15 de abril de 1502 se embarcó para La Española en la expedición de Nicolás de Ovando. Inició su tarea como evangelizador con el carácter de doctrinero y en 1510 tomó el estado eclesiástico. Las Casas había heredado las encomiendas de su padre en La Española, a las que renunció en 1514 en favor del gobernador de Cuba, Diego Velázquez. Véase Yolanda Frías, "Francisco de Vitoria y Bartolomé de las Casas", en *Symposium Fray Bartolome de las Casas. Trascendencia de su obra y doctrina*, México, UNAM, 1985, pp. 284-287. Véase también Ramón-Jesús Queraltó Moreno, *El pensamiento filosófico-político de Bartolomé de Las Casas*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla-C.S.I.C., Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1976, pp. 60-65.

³¹Utilizamos la siguiente edición: Casas, Bartolomé de las, *Historia de las Indias*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, Estudio Introductorio Hanke Lewis, 1965, 3 tomos.

particular del encomendero. Los encomenderos tampoco podían sacar a los indios de la Nueva España para ser empleados o vendidos en otras partes del continente.

Posterior a 1527, la Primera Audiencia cometió diversos excesos en la entrega y retiro de indios a los españoles, además de tener fuertes enfrentamientos con el obispo Juan de Zumárraga, quien desde enero de 1528 había sido nombrado protector de los indios. En 1537 tuvo lugar una importante intervención del papado en la polémica sobre la humanidad y capacidad de los indios. Por carta de fray Julián Garcés, obispo de Tlaxcala, y por gestiones directas de fray Bernardino de Minaya, el papa Paulo III expidió el 29 de mayo de 1537 el breve *Pastorale Officium*, dirigido al arzobispo de Toledo, don Juan Pardo de Tavera, en el que le señalaba que aunque los indios se encontrasen fuera de la Iglesia no estaban privados ni se les debía privar de su libertad o del dominio de sus cosas, dado que son hombres y capaces, por tanto, de la fe y la salvación.³² Posteriormente, el 2 de junio de 1537, dictó la bula *Sublimis Deus*, conocida también como *Veritas Ipse*, en favor de la libertad de los indios, de su capacidad para la fe, de su plena condición humana y en la que se prescribía la tesis contraria. En el texto de la bula el papa Paulo III estableció que:

Con autoridad apostólica por las presentes determinamos y declaramos [...] que los dichos indios y todas las otras naciones que en lo futuro vendrán a conocimiento de los cristianos, aun cuando estén fuera de la fe, no están sin embargo privados ni hábiles para ser privados de su libertad ni del dominio de sus cosas, más aun, pueden libre y lícitamente estar en posesión y gozar de tal dominio y libertad y no se les debe reducir a esclavitud.³³

Con ello el papa puso fin a una discusión que había ocupado la mente de teólogos, juristas y autoridades españolas.³⁴ Las Leyes nuevas de 1542-1543, fueron promulgadas por el emperador Carlos V en Barcelona en 1542 y fueron añadidas en 1543. Su título es Leyes y Ordenanzas Nuevamente hechas por S:M: para la Gobernación de las Indias y buen tratamiento y conservación de los Indios (Leyes Nuevas del 20 de noviembre de 1542). Se referían sobre todo a las principales instituciones de gobierno en las Indias. Se regulaba la condición de los indios, se reiteraba su libertad, ya que prohibía su esclavitud por causa alguna. En cuanto a las encomiendas, se estableció la imposibilidad de heredarlas, por lo que quedarían extintas a la muerte de los actuales titulares. Esta disposición provocó la protesta airada de los encomenderos, quienes incluso llegaron a intentos independentistas en el Perú, por lo que Carlos V se vio obligado a derogar en 1545 esa disposición, lo que permitió la consolidación del régimen de la encomienda.

³²Francisco de Icaza Dufour, “De la libertad y capacidad del indígena”, en *Anuario mexicano de historia del derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, núm. IV, 1992, pp. 108-109. Publicado también en *Revista de investigaciones jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, México, año 17, núm. 17, 1993, pp. 38-39.

³³Véase Silvio Zavala, *Repaso histórico de la bula Sublimis Deus de Paulo III, en defensa de los indios*, México, Universidad Iberoamericana-Departamento de Historia/El Colegio Mexiquense, 1991, p. 118.

³⁴Francisco de Icaza Dufour, *op. cit.*, p. 109.

Por otra parte, hay que tener presente que el virrey de la Nueva España era juez de las causas de indios en primera instancia, de cuya segunda instancia conocería la Real Audiencia,³⁵ y principal protector de éstos. Existían diversas instancias de defensa de los pobres: así, a nivel municipal el procurador general estaba encargado de la defensa de los pobres. Además en cada Real Audiencia existían “procuradores de pobres” y en el Consejo de Indias estaban también los abogados de causas y de pobres. En la Casa de Contratación de Sevilla, creada en 1503, existía un fiscal que tenía como función defender lo relacionado con la jurisdicción de la Corona, su patrimonio y Real Hacienda. Igualmente tenía a su cargo la defensa, protección y amparo de los indígenas y de las personas pobres y miserables.

La abogacía novohispana organizada en el Ilustre y Real Colegio de Abogados de México (actual Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México) contaban con el “Abogado de Pobres”. Los Estatutos de 1808 (Estatutos del Ilustre y Real Colegio de Abogados de México. Nuevamente reformados y añadidos con aprobación superior, conforme á la Real Cédula de su erección, México, En la Oficina de Arizpe, 1808), tratan de los abogados de pobres³⁶ y de indios, que si bien su nombramiento correspondía al virrey, el repartimiento de las causas civiles y criminales tocaba al rector del Colegio, quien debía hacerlo entre los abogados que gozaban de sueldo por estas plazas y solamente en caso urgente o por rezago, podría repartirlas entre los demás miembros del Colegio. Estaban exentos del repartimiento de causas de pobres y de indios, y de las asesorías militares de provincias internas los relatores, agentes fiscales, asesor o asesores titulados del consulado, el defensor abogado fiscal de intestados y el de la acordada y sus asesores que tuvieran título.

El despacho de las dos plazas de pobres de la Real Sala le fue encargado por el virrey marqués de Cruillas al Colegio, debido a que estaban mal pagadas y exigían de mucha atención.³⁷ En San Luis Potosí, se expidió el 5 de marzo de 1847 una ley que organizaba al procurador de pobres en el Estado. El 16 de diciembre de 1853 se restableció la colegiación obligatoria en México por virtud del artículo 284 de la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia de esa fecha. En ella y gracias al régimen de colegiación restablecido, se impuso nuevamente la antigua obligación de los abogados de defender gratuitamente a los pobres en todos los lugares donde no hubiere abogados de pobres con sueldo. Se debían turnar en la defensa de los reos en los tribunales y juzgados donde no hubiere defensores dotados.

Durante el Segundo Imperio, se creó el 10 de abril de 1865 la Junta Protectora de las Clases Menesterosas integrada por cinco vocales para recibir las quejas fundadas de las clases menesterosas y proponerle al emperador las soluciones a las mismas. La Junta podía pedir los informes que requiriese a los prefectos políticos que debían pro-

³⁵Rec. Ind., lib. III, tít. III, ley 65.

³⁶Véase también F.A. Elizondo, *Práctica universal forense de los tribunales de España y de las Indias*, 6ª reimpr., Madrid, MDCCXCII, Viuda e Hijo de Marín, tomo IV, pp. 71-72.

³⁷Alejandro Mayagoitia, “Las últimas generaciones de abogados virreinales”, en Oscar Cruz Barney, Héctor Fix Fierro y Elisa Speckman Guerra (coords.), *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Instituto de Investigaciones Históricas/Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, 2013, p. 43.

porcionarlos sin demora. El artículo 102 establecía en el texto original de la Constitución de 1917 lo siguiente:

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte. Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare. El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes. El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno; tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

La reforma más reciente se hizo el 29 de enero de 2016, al establecer:

A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano [...] I. a VI. [...] Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine. [...] B. [...] Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. [...] La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

Artículo 102

Texto constitucional vigente

102

Artículo 102.

A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.³⁸

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

³⁸Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

- IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.
- V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.
- VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.³⁹

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.⁴⁰

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier

³⁹Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

⁴⁰Apartado reformado, *DOF*: 28-01-1992, 31-12-1994, 10-02-2014.

autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.⁴¹

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.⁴²

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.⁴³

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.⁴⁴

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

⁴¹Párrafo reformado, *DOF*: 10-06-2011.

⁴²*Idem*.

⁴³Párrafo adicionado, *DOF*: 10-06-2011. Reformado, *DOF*: 29-01-2016.

⁴⁴Párrafo adicionado, *DOF*: 10-06-2011.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.⁴⁵

⁴⁵Párrafo adicionado, *DOF*: 10-06-2011. Reformado, *DOF*: 29-01-2016. Apartado B adicionado, *DOF*: 28-01-1992. Reformado, *DOF*: 13-09-1999. Artículo reformado, *DOF*: 11-09-1940, 25-10-1967.

Artículo 102

Comentario por **Héctor Fix Zamudio** y
José Luis Soberanes Fernández

Apartado A

102

En primer lugar, es preciso destacar que el texto primitivo del artículo 102, con modificaciones secundarias en 1940 y 1967, comprendía lo que en la actualidad ha pasado a ser el apartado A de dicho precepto, que exclusivamente regulaba la organización y funciones del Ministerio Público de la Federación y de la Procuraduría General de la República, pero por reforma constitucional publicada el 28 de enero de 1992 se adicionó el ahora apartado B, relativo a los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos, que se inspiran en el modelo escandinavo del *ombudsman*.

En la reforma constitucional publicada en el *DOF* el día 10 de febrero de 2014, cambió paradigmáticamente el artículo 102 apartado A, implantando la institución Fiscalía General de la República por lo que antes era Procuraduría General de la República, reforma que lo reconoce como un organismo constitucional autónomo, con patrimonio propio, autonomía de gestión y administración, conservando del texto anterior los requisitos para el titular, el cual durará en su cargo un periodo de nueve años.

Por lo que respecta al Ministerio Público de la Federación y a la Fiscalía General de la República, es preciso señalar los antecedentes que pueden considerarse importantes respecto de su estructura y atribuciones. En cuanto a las facultades del Ministerio Público federal, como organismo según corresponde a la reforma de 10 de febrero de 2014 que depende de la Fiscalía General de la República, le corresponde genéricamente la representación de los intereses sociales, entre los cuales destaca la de investigar y perseguir ante los tribunales a aquellas personas que hubiesen cometido delitos del orden federal.

En este último sentido, el apartado A del artículo 102 posee antecedentes comunes a los del artículo 21 de la Carta Federal, por lo que se hace remisión a la parte respectiva del comentario a este último precepto. En lo relativo a las funciones del fiscal general de la República como cabeza del Ministerio Público de la Federación, es conveniente recordar que, según la tradición española, el titular del Ministerio Público de la Federación, de acuerdo con lo establecido por los artículos 124 y 140 de la Carta Federal de 4 de octubre de 1824, formó parte de la Suprema Corte de Justicia, designado en la misma forma que a sus magistrados que le daban la denominación tradicional de *fiscal* y el último de dichos preceptos regulaba al *promotor fiscal*, que debía formar parte de los tribunales federales de circuito.

En forma similar, los artículos 2°, 4° y 16 correspondientes a la Quinta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, del 30 de diciembre de 1836 de carácter centralista, disponían que el *fiscal* formaba parte de la Suprema Corte de Justicia y era electo en la misma forma que los magistrados. Así como, se ordenaba en el artículo 226 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, también de carácter unitario, de 12 de junio de 1843, publicadas por bando nacional del 14 de julio del mismo año.

A su vez, el artículo 91 de la Constitución federal del 5 de febrero de 1857 establecía que la Suprema Corte de Justicia se *compondría de 11 ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general*, quienes, según el artículo 92, eran electos de manera indirecta en primer grado por un periodo de seis años.

Las atribuciones de estos dos funcionarios (el fiscal y el procurador general), adscritos a la Suprema Corte de Justicia, fueron precisadas en el reglamento del citado Alto Tribunal, expedido por el presidente Juárez el 29 de julio de 1862, en el cual se dispuso que el ministro fiscal debía ser oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo estimara oportuno.

Por lo que respecta al procurador general, éste debía intervenir ante la Corte en todos los negocios en que estaba interesada la Hacienda Pública, sea porque se discutieran sus derechos o se tratara del castigo de sus empleados o gentes, de manera que afectaran los fondos de los establecimientos públicos.

Esta misma distribución de funciones se acogió en los artículos 64 y siguientes del Código de Procedimientos Federales expedido el 14 de noviembre de 1895, en los que se delimitaron con mayor detalle las funciones del procurador general, del fiscal y de los promotores fiscales, estos últimos adscritos a los tribunales federales de Circuito y juzgados de Distrito.

Como se puede observar, ni el fiscal y posteriormente tampoco el procurador general, que formaban parte de la Suprema Corte de Justicia, tenían facultades de Ministerio Público en sentido escrito, sino de representación de los intereses nacionales y de procuración en la impartición de justicia, por lo que se les situaba dentro del Poder Judicial federal.

Esta situación se modificó sustancialmente de acuerdo con la influencia francesa, en la reforma constitucional de 22 de mayo de 1900, que modificó los artículos 91 y 96 de la Constitución federal, ya que suprimió los cargos de fiscal y de procurador general como integrantes de la Suprema Corte de Justicia, y de manera diversa se dispuso en el segundo de estos preceptos que los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general de la República que debía presidirlo, serían nombrados libremente por el Ejecutivo, precepto reglamentado en la reforma al título preliminar (que hacía las veces de una ley orgánica), del Código de Procedimientos Federales de 3 de octubre de 1900, y por la Ley de Organización del Ministerio Público Federal de 16 de diciembre de 1903, expedida por el Ejecutivo federal en uso de facultades extraordinarias para legislar.

Como antecedente de las atribuciones de representación de los intereses económicos nacionales y de asesoría jurídica al Ejecutivo federal, puede mencionarse el artículo 9º de la sección primera de las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, expedidas el 22 de abril de 1853, en el cual se introdujo el cargo de Procurador General de la Nación, con las facultades de representar los intereses nacionales ante los tribunales, en especial los relativos a la Hacienda Pública, y además con la obligación de formular los informes jurídicos solicitados por el gobierno de la nación.

El artículo 102, apartado A, de la Constitución federal vigente, se encuentra situado dentro del capítulo IV, relativo al Poder Judicial federal, como consecuencia de que en el texto original de la Carta Federal anterior de 1857, el entonces procurador general, como se ha mencionado anteriormente, formaba parte de la Suprema Corte de Justicia, pero con motivo de la reforma también citada de 1900, y con posterioridad, en la Carta Federal de 1917, dependió del Ejecutivo federal, sin que se hubiese modificado la situación del precepto, que en sentido estricto debió corresponder al capítulo III, relativo al Poder Ejecutivo hasta la reforma de febrero 2014.

El citado artículo 102 fue modificado varias ocasiones en materias secundarias por los decretos legislativos de 11 de septiembre de 1940 y 25 de octubre de 1967. La reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994 cambió los requisitos y el procedimiento para el nombramiento del procurador y determinó que la función de consejero jurídico del Gobierno federal, que tenía encomendado dicho procurador con anterioridad, debía desempeñarla en adelante la dependencia del Ejecutivo federal que estableciera la ley (véase *infra*). El 10 de febrero de 2014 se publicó la reforma constitucional, la cual cambia la institución de Procuraduría General de la República por la Fiscalía General de la República, concibiendo a la citada Fiscalía General de la República como un organismo constitucionalmente autónomo brindado de patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, independiente del Ejecutivo federal, garantizando de manera más amplia el debido proceso y los derechos humanos de víctimas e imputados.

En consecuencia, la normativa constitucional actual confiere al Ministerio Público de la Federación y su titular el fiscal general de la República, compete la investigación, por sí o ejerciendo la conducción y mando de las policías, y la persecución ante los tribunales de los delitos del orden federal.

Los dos primeros párrafos del artículo 102, apartado A, regulan las funciones del Ministerio Público federal, en consonancia con las que se atribuyen genéricamente a la institución en el artículo 21 de la propia Carta Federal; es decir, las relativas a la investigación y persecución de los delitos, que en el precepto que se examina únicamente son aquellos que se consideran de naturaleza federal.

El mismo artículo establece en su segundo párrafo, de manera específica, las atribuciones del Ministerio Público para solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

En relación con dichas atribuciones, debe mencionarse también la facultad bastante debatida que se otorgó al Ministerio Público mediante reforma publicada el 3 de septiembre de 1993 al artículo 16 constitucional, quinto párrafo, de ordenar detenciones en casos urgentes, tratándose de delitos graves así calificados por la ley y ante el riesgo de que el iniciado se sustrajera a la acción de la justicia.

Una atribución importante es la que concierne a la procuración, es decir, la vigilancia para que los procesos se sigan con toda regularidad a fin de que la impartición de justicia sea pronta, completa e imparcial, como lo requiere el artículo 17 de la Carta Federal.

El fiscal general deberá cumplir con sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés general y del bien común, por lo que la actuación de sus servidores se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

La segunda función que la Constitución federal confiere al ahora fiscal general de la República es la relativa a la defensa de los intereses nacionales ante los tribunales; corresponde a dicho funcionario intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), en los términos previstos por dicho precepto y en las leyes aplicables.

Asimismo, formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, de conformidad con el artículo 107, fracciones V y VIII, de la misma Carta Federal (facultad de atracción de la Suprema Corte en el juicio de amparo en asuntos de legalidad), y también denunciar ante el más Alto Tribunal la sustentación de tesis jurisprudenciales que estime contradictorias con motivo de los juicios de amparo de la competencias de la salas del mismo Tribunal o de los tribunales colegiados de circuito, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de la Carta Federal.

Las dos atribuciones anteriores ya se habían establecido en el texto original de la Constitución federal de 1917, así fuese de manera imprecisa. En el texto de la carta vigente se introdujo la relativa a la asesoría jurídica del gobierno federal, según el modelo del *Attorney General* de los Estados Unidos, como se desprende de la explicación que proporcionó el licenciado José Natividad Macías al Constituyente de Querétaro en su conocida intervención del 5 de enero de 1917.

La función de representación del Ejecutivo federal y la de asesoría jurídica del gobierno nacional fueron objeto de amplios debates, el principal de los cuales se desarrolló en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, entre los distinguidos juristas Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, entonces procurador general de la República.

El primero señaló la necesidad de separar las atribuciones del Ministerio Público y las de representación y asesoría, que consideró incompatibles, propuso que se encomendaran las primeras a un fiscal general de carácter autónomo, es decir, independiente del Ejecutivo, y las últimas al procurador. En tanto que Portes Gil defendió la unidad de las funciones establecidas para el procurador por el citado precepto constitucional.

Al respecto, es preciso destacar que los argumentos expuestos por Luis Cabrera representan una tendencia contemporánea, primero en cuanto a la independencia del Ministerio Público respecto del Ejecutivo, si se toma en cuenta que la Constitución italiana de 1948, actualmente en vigor, sitúa al Ministerio Público como parte del organismo judicial, y lo mismo lo hacen varias constituciones de las provincias argentinas promulgadas entre 1986 y 1990.

Así lo hacen también las siguientes cartas fundamentales latinoamericanas: Colombia (1991), El Salvador (reformada en 1991); Paraguay (1992); la Constitución de Perú aprobada en referéndum de octubre de 1993, aplica al Ministerio Público los mismos lineamientos que a los integrantes del Poder Judicial.

Finalmente, también la sustancial reforma a la Carta Federal argentina en 1994, otorga autonomía e independencia al Ministerio Público, y un sector de la doctrina considera que tiene el carácter de un órgano autónomo constitucional.

En segundo lugar, se advierte en los ordenamientos latinoamericanos una corriente favorable a la separación de las funciones del Ministerio Público de las referentes a la asesoría y representación del gobierno ante los tribunales. Un ejemplo evidente se encuentra en los artículos 200 a 218 de la anterior Constitución federal venezolana de 1961, de acuerdo con los cuales el procurador general cuenta con las funciones de representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes, y asesorar jurídicamente a la Administración Pública Federal.

De manera diversa, el Ministerio Público estaba a cargo y bajo la dirección del fiscal general de la República, designado por las cámaras reunidas del Congreso federal. Este modelo se ha incorporado a varias cartas fundamentales de nuestra región, en las cuales el Ministerio Público y su titular, tienen la representación del interés nacional, y la persecución de los delitos está a cargo de un fiscal general.

La reforma constitucional de diciembre de 1994 dio un paso en esta dirección, al determinar que las funciones de asesoría jurídica del gobierno se conferían a una dependencia del Ejecutivo federal que estableciera la ley. En esta dirección se reformó el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por decreto legislativo publicado el 15 de mayo de 1996, al cual se adicionó una fracción III para establecer la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

El artículo 46 de dicha ley orgánica, modificado en la fecha indicada, atribuye varias facultades a la mencionada Consejería, entre las cuales se encuentran las de dar apoyo técnico jurídico al presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende; someter a consideración y, en su caso, a firma todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus cámaras, dar opinión al titular del Ejecutivo federal sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.

Del mismo modo, coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública que apruebe el presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades; presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del gobierno federal integrada por los responsables de las unidades

de asuntos jurídicos de cada dependencia o entidad de la Administración Pública federal, la tendrá como objeto la coordinación en materia jurídica de todas ellas, y representar al presidente de la República cuando así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Carta Federal, así como en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter, con la facultad de realizar el desahogo de todo tipo de pruebas.

Con la última reforma a este apartado, la designación del fiscal general quedó de la siguiente manera: a partir de la ausencia definitiva del mismo, el Senado de la República integrará una lista de por lo menos diez candidatos, aprobada por las dos terceras partes y la enviará al Ejecutivo federal, quien, al recibir la lista, formulará una terna y la enviará al Senado, el cual designará al fiscal general con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Los requisitos para ser designado fiscal general son: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación (se eliminó el límite superior de 65 años); contar con título de licenciado en Derecho con antigüedad mínima de 10 años (antes eran solamente cinco), y no haber sido condenado por delito doloso.

De acuerdo con el texto vigente del apartado A del artículo 102 constitucional, el fiscal puede ser destituido por el Ejecutivo federal por las causas graves que establezca la ley, la cual podría ser objetada por la Cámara de Senadores.

Apartado B

Introducción

El apartado B del artículo 102 tiene su origen en la reforma constitucional de 28 de enero de 1992, por la que se introdujo la institución del *Ombudsman* en el ordenamiento mexicano. Para ello, una de las primeras cuestiones que se suscitaron fue la ubicación constitucional de esta institución. En efecto, durante la tramitación parlamentaria de la reforma antes mencionada, se consideraron varias posibilidades para ubicarla en el mismo texto constitucional, a saber: como parte del artículo 1º, o bien, dentro del título relativo a lo que entonces se llamaban “garantías individuales”. También se propuso que se estableciera como parte de las facultades del Congreso de la Unión y de las bases de organización de las entidades federativas.

Sin embargo, a pesar de los inconvenientes técnico-jurídicos, se optó por el artículo 102, ya que se tomó como punto de partida la naturaleza de los organismos protectores de los derechos humanos, como órganos de la justicia en sentido amplio.

La institución del Ombudsman y su evolución

La institución del *Ombudsman* surgió en Suecia en 1809, y ha demostrado ser adaptable a las circunstancias de cada país, y en nuestros días se encuentra difundida a tal

punto que puede llamársele, sin temor a equivocarnos, una institución de carácter universal.

Es esta misma flexibilidad la que ha determinado que el *Ombudsman* haya conocido muchas configuraciones distintas, dependiendo de las distintas funciones a las que se ha dirigido, por lo que resulta complicado realizar una definición que abarque todas sus variantes. Más bien, siguiendo el planteamiento de Fix Zamudio, puede señalarse que de esta institución se reconocen tres modelos correspondientes a tres etapas en su evolución: el denominado modelo clásico; en segundo término el *Ombudsman* ibérico y, finalmente, el modelo del *Ombudsman* en Latinoamérica.

Cada uno de los modelos toma como punto de partida el paradigma escandinavo, empezando por el nombre mismo de *Ombudsman*, por lo que debemos señalar que en su configuración original o clásica es un organismo general o mayoritariamente dependiente, aunque no de manera jerárquica, del Parlamento. En efecto, es un comisionado parlamentario para la fiscalización de la administración en relación con la legalidad de la conducta de las autoridades administrativas.

Es decir, en un primer momento la institución se dirige a la vigilancia de la legalidad administrativa, entendida ésta de una forma amplia, es decir, no solamente el principio de la legalidad en sentido estricto, sino incluyendo la justicia, la equidad, la razonabilidad en las resoluciones o en los actos de la autoridad administrativa.

En consecuencia, desde una perspectiva tradicional o clásica, el *Ombudsman* es un organismo autónomo cuyo titular, designado por el Poder Legislativo o el Ejecutivo —o por ambos—, tiene como función esencial la vigilancia de la actividad de la administración pública mediante la recepción de quejas de los administrados en contra del funcionamiento de algún servicio público.

Asimismo, se caracteriza por la resolución de las controversias en plazos más breves, la investigación respecto de la lesión a los derechos de los mismos administrados mediante las formalidades indispensables y, en vista de los resultados de la investigación, dirigiendo recomendaciones a las autoridades, las cuales deben ser aceptadas por dichas autoridades a efecto de restablecer las prerrogativas que hayan sido vulneradas a los ciudadanos.

Las funciones que debe desarrollar un *Ombudsman* en el modelo clásico son básicamente recibir e investigar quejas. Las características esenciales para el desarrollo de sus actividades son independencia, imparcialidad, credibilidad en el proceso de revisión y confidencialidad en el desarrollo de sus actos.

La segunda etapa en la evolución de esta institución se puede identificar a partir de las características de la introducción de esta institución en Portugal y en España, a mediados de los años setenta del siglo pasado. Este modelo tiene como característica esencial que el *Ombudsman* amplía el ámbito de su competencia y se constituye como un órgano enfocado, además, hacia la protección de los derechos fundamentales.

En efecto, como es sabido, estos países volvieron a la senda democrática después de largas dictaduras —con la natural actividad restrictiva y en ocasiones violatoria de los derechos de las personas por parte de la administración que conlleva todo gobierno dictatorial— por lo que, en el diseño del nuevo Estado de derecho, se tomó la idea del

Ombudsman de origen escandinavo, pero se le adicionó la preocupación esencial por la tutela de los derechos fundamentales.

En este sentido la Constitución española de 1978 considera al “Defensor del pueblo” —que es como se le designó— como un órgano o una garantía de los derechos fundamentales, tanto los enumerados en la Constitución española como los que derivan de los instrumentos de carácter internacional.

El tercer modelo se desarrolla en Latinoamérica, donde —debido a su especial situación, al contexto histórico del continente y a que la institución del *Ombudsman* es de reciente creación— el modelo a seguir fue el ibérico, es el que tiene una mayor recepción entre dichas instituciones en nuestra región.

Sin embargo, existe un conjunto de elementos que distinguen a la figura latinoamericana respecto de la ibérica. En efecto, en América Latina el *Ombudsman*, además de dedicarse fundamentalmente a la protección de los derechos humanos, sin que ello implique tampoco abandonar el control de la legalidad administrativa, incorpora a sus finalidades principales la búsqueda de establecer una cultura de respeto a dichos derechos humanos. De modo que este tercer modelo tiene grandes tareas adicionales, consistentes, básicamente, en la promoción, difusión y enseñanza de los derechos humanos.

Así, derivado de que nuestro continente vivió una época —la década de los setenta— en la que predominaron los gobiernos autoritarios, cuando no dictaduras militares, no existieron las condiciones para que en nuestros países se estableciera y se desarrollara una cultura de respeto a los derechos fundamentales, con el consiguiente deterioro en su vigencia.

En México, aunque no ha habido un régimen militar de esa naturaleza, puede señalarse que tampoco existió una preocupación por la defensa de estos derechos de una manera adecuada. En tal virtud, ante la ausencia de un entorno que favorezca el respeto a los derechos humanos, además de las funciones de un *Ombudsman* basado en los modelos escandinavo e ibérico, el *Ombudsman* latinoamericano tiene funciones de promoción, difusión, enseñanza y estudio de esas prerrogativas esenciales del ser humano, tarea reciente, pero intensa que, en buena medida, ha determinado la organización y funciones de esta institución.

Es de señalarse que las características propias del *Ombudsman* en América Latina, que hacen que su finalidad esencial sea la protección y promoción de los derechos humanos, permiten que estas instituciones formen parte, de manera natural, del “movimiento de instituciones nacionales de protección de derechos humanos”, que es auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el cual nuestro país ha tenido un papel preponderante en nuestro continente.

Este movimiento se fundamenta en la preocupación de la ONU por la vigencia de los derechos humanos y que fueron concretados en los denominados Principios de París —adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 1992, en su resolución 1992/54, y posteriormente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 48/134 de 4 de marzo de 1993— parte de tres premisas.

En primer término, que debe darse prioridad a la elaboración de arreglos adecuados en el plano nacional para garantizar la aplicación efectiva de las normas internacionales en materia de derechos humanos. En segundo lugar, que las instituciones nacionales son las que pueden desempeñar en el plano nacional el papel más importante en lo que respecta a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a la formación e intensificación de la conciencia pública respecto de esos derechos y libertades.

Finalmente, la tercera de las premisas señala que las Naciones Unidas pueden desempeñar una función catalizadora que contribuya al establecimiento de instituciones nacionales, en su calidad de centro de intercambio de información y experiencia.

La creación del Ombudsman mexicano: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Como apuntamos antes, el conocimiento y el debate sobre las posibilidades de introducción de la institución del *Ombudsman* en nuestro país llegaron, al igual que en el resto de América Latina, muy tarde respecto del desarrollo europeo de la institución. Es hasta la década de los sesenta del siglo XX cuando aparecen en nuestro país los trabajos pioneros sobre este punto. Por esta razón no entraremos a comentar algunos de los organismos que erróneamente se han calificado de antecedentes remotos de esta institución, como lo era el síndico del común en los ayuntamientos novohispanos.

Sin embargo, sí haremos algunas consideraciones sobre la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes, órganos que en nuestra opinión ejemplifican la paulatina introducción del *Ombudsman* en México.

El paso más importante en la institucionalización de los organismos no jurisdiccionales de tutela de los derechos humanos en nuestro país se dio con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), por decreto presidencial de 5 de junio de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 1990.

Además, debido a que el decreto plasmó de manera general las atribuciones de los órganos de la Comisión, fue en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (*Diario Oficial de la Federación* el 1 de agosto de 1990) donde se desarrollaron con mayor amplitud algunos aspectos, tales como el alcance de sus resoluciones, el procedimiento a seguir para la atención de las quejas y el desahogo de las investigaciones iniciadas con motivo de aquéllas, el carácter de sus dictámenes y resoluciones, etcétera.

La Comisión fue establecida como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Contaba con un titular que era nombrado libremente por el presidente de la República; un secretario ejecutivo; un consejo honorario invitado por el Ejecutivo federal; un secretario técnico también designado por el titular del Ejecutivo federal, y un visitador que dependía del presidente de la Comisión.

La segunda etapa de la figura del *Ombudsman* en México surgió de la iniciativa del Ejecutivo federal, de 19 de noviembre de 1991, donde se propuso elevar a rango

constitucional la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la creación, en el artículo 102 de la Constitución, del apartado B que ahora comentamos.

Con esto se buscaba, en primer lugar, instituir en la norma fundamental la existencia y funcionamiento de la CNDH, para promover y preservar los derechos humanos y garantizar su ejercicio pleno; y, en un segundo punto, buscaba la cooperación internacional para enfrentar asuntos de interés recíprocos, puesto que México está comprometido en la promoción, protección y defensa de los mismos a través de diversas convenciones e instrumentos internacionales.

La propuesta que el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para adicionar el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un apartado B, señalaba lo siguiente:

Artículo 102 B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos. Dichos organismos conocerán de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias para las autoridades respectivas.

- Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.
- El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

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

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se integraba por un presidente que duraba cuatro años, con una posible reelección. Era designado por el titular del Ejecutivo federal con aprobación del Senado de la República o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El mismo texto constitucional destacaba implícitamente el carácter autónomo de los organismos protectores en cuanto estableció que los mismos deberían formular recomendaciones públicas autónomas, pero esta independencia se consignaba claramente en la ley reglamentaria, no sólo por medio del procedimiento de designación del presidente de la Comisión Nacional, sino de manera expresa en el artículo 2° de dicho ordenamiento, el cual disponía que: “la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado [del Estado mexicano] con personalidad jurídica y patrimonio propios”.

También se dispuso que, como parte de la Comisión, se establecerían hasta cinco visitadurías generales, las cuales realizarían, a petición de parte o de oficio, las inves-

tigaciones de las quejas individuales, así como el personal técnico, profesional y administrativo que fuera necesario para el desempeño de las funciones del organismo.

Además, como ya se ha mencionado, por el mismo procedimiento de designación (propuesta del presidente de la República y aprobación del Senado) se nombraba el Consejo Asesor, integrado, con carácter honorífico, por 10 personas de altos méritos y conocimiento de los derechos humanos, de diversos sectores sociales e ideológicos, y de los cuales al menos siete no debían desempeñar cargo o comisión oficial alguna como servidor público, estableciendo que cada año cesa el más antiguo de los nombrados.

Como puede observarse, las funciones de la Comisión estaban enfocadas a la protección de los derechos humanos, siendo el instrumento primordial para lograr esta función la queja. La Comisión actuaba de oficio o a petición de parte cuando conociera de presuntas violaciones a derechos esenciales por parte de autoridad administrativa de carácter federal.

Del mismo modo, cuando los particulares o algún otro agente social cometieran ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o cuando estos últimos se negaran infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos.

Evidentemente formulaban recomendaciones, denuncias y quejas en los casos necesarios. Además, decidía en última instancia de las inconformidades que se presentaran respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos similares de las entidades federativas. Como se puede observar, en general, la Comisión buscaba realizar todas las acciones tendentes a la protección de los derechos humanos en el país.

Aunque la constitucionalización de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos significó un notable avance para que los organismos no jurisdiccionales atendieran de manera rápida y sencilla los reclamos de la sociedad respecto de posibles violaciones a los mismos, el *Ombudsman* no logró consolidarse puesto que no alcanzó la confianza y credibilidad de amplios sectores de la sociedad mexicana.

En aquel tiempo, el cumplimiento de las recomendaciones era muy frágil. En 1997, sólo se alcanzó 63 por ciento de éstas que, en comparación con los *Ombudsman* europeos, era notable la diferencia puesto que allá los porcentajes eran de 90 a 100 por ciento. Más aún en el caso de los organismos defensores de las entidades federativas.

Estas cifras indicaron una debilidad del *Ombudsman* frente al Poder Ejecutivo y, por tanto, como fue señalado por algún grupo parlamentario, el organismo no reunía las condiciones para garantizar la defensa de los derechos humanos en México de manera vigorosa y eficiente.

Se consideró que este organismo no surgió con la fuerza e independencia necesaria para llevar a cabo adecuadamente sus labores, ya que se criticaron los mecanismos para el nombramiento del titular de la Comisión. También se criticó que los recursos materiales y financieros fueron proporcionados por el Ejecutivo federal, ya que afectaba gravemente la autonomía de la institución.

Es por estas críticas que se determinó realizar algunas reformas legales en los órganos de defensa no jurisdiccionales de los derechos fundamentales en México. Así fue como se propuso una reforma a la institución.

Por ello, con fecha 13 de septiembre de 1999, se publicó una sustancial reforma al artículo 102, apartado B de la Constitución federal, que modificó particularmente ciertos aspectos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Las modificaciones más importantes, como se ha dicho, se refieren a la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional, a su denominación, el procedimiento de designación de su titular y de los miembros de su Consejo Consultivo, así como la duración en los cargos. Anteriormente estos aspectos no se señalaban en el texto constitucional sino en la ley reglamentaria y en el Reglamento de la propia Comisión. Ahora, incluso se incorporan con detalle en la Norma Fundamental.

Se determinó dejar en manos del Congreso de la Unión la facultad de designar al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a los consejeros de la misma. En efecto, de acuerdo con la reforma constitucional y con la Ley de la Comisión Nacional reformada por decreto publicado el 26 de noviembre de 2001, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá ser elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

Para realizar esta elección, la Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores quedó facultada para realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos. De acuerdo con los resultados de dicha consulta, la Comisión propone al pleno de la Cámara de Senadores una terna de candidatos, de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

Por otro lado, para que la Comisión cuente con la autonomía necesaria para cumplir eficaz y eficientemente las atribuciones que se le confieren, se discutió la posibilidad de destinar un porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación para que su campo de acción no se vea limitado por cuestiones económicas, lo cual no se consiguió.

Otro de los puntos que se buscó fue elaborar un esquema de trabajo entre la Comisión y el Poder Legislativo, para que este último pudiera brindar un mayor respaldo. También se dispuso expresamente en la norma constitucional que el citado presidente exponga y presente anualmente ante los poderes de la Unión un informe de actividades, y para el efecto debe comparecer ante el Congreso federal, en los términos en que disponga la ley.

De acuerdo con esta norma constitucional, la citada Ley de la Comisión Nacional reformada en 2001 establece en sus artículos 15, inciso V y 52, que el citado informe anual se presenta en primer lugar ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el mes de enero (originalmente se dispuso que en febrero, pero en 2006 se cambió en virtud de que la Permanente sólo funciona en el mes de enero) y comprenderá las actividades que haya realizado en el periodo ente el primero de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior; posteriormente ante el presidente de la República y, finalmente, ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

En la citada reforma constitucional de 1999, se conserva el Consejo Consultivo de 10 miembros establecido en el texto original, pero ahora elegidos de acuerdo con el mismo procedimiento que debe seguirse para el presidente de la Comisión; es decir, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión por la misma votación calificada, y se agrega que anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

Se reitera en el nuevo texto fundamental, que los organismos no jurisdiccionales no son competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. En los debates legislativos que culminaron con la reforma de 1999 al citado artículo 102, apartado B de la Carta Federal, se discutió de nueva cuenta y de manera amplia, tanto en la doctrina como por algunos sectores políticos y sociales, la conveniencia de que dichas materias excluidas fueran encomendadas al conocimiento de dichos organismos, pero no prosperaron dichas propuestas.

También se conservaron en la mencionada reforma las disposiciones relativas a que la Comisión Nacional no podrá conocer de la conducta administrativa de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, pero sí deberá continuar resolviendo sobre las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Recapitulando, los cambios que operaron en la reforma constitucional de 1999 se refirieron a fortalecer la autonomía otorgada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, integrando con el Banco de México y el Instituto Federal Electoral los llamados organismos constitucionales autónomos, a los cuales se les agregó el 16 de abril de 2008 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Así, el *Ombudsman* nacional se encargaría de constatar el pleno respeto de los derechos inherentes a las personas, fomentar el reconocimiento de la diferencia en una sociedad cada vez más plural y promover los valores que favorezcan la tolerancia y eliminen la discriminación en México.

La reforma constitucional de 2011

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto mediante el cual se reformaban y adicionaban diversos preceptos constitucionales en materia de derechos humanos, y por supuesto alcanzó al artículo 102. En síntesis, dicha reforma introdujo cinco novedades al *Ombudsman* mexicano:

- a) Establece la obligación de todos los servidores públicos a responder las recomendaciones del *Ombudsman*, cuando no sean aceptadas o cumplidas se deberá fundar, motivar y publicar dicha negativa, en cuyo caso el Senado, en su defecto la Comisión Permanente o

el órgano legislativo correspondiente, podrá llamar, a solicitud del organismo emisor de la recomendación, a la autoridad recomendada para explicar el motivo de su negativa.

b) Se retiró la prohibición de conocer asuntos laborales.

c) Se dispone que los organismos públicos de las entidades federativas gocen de autonomía.

d) Se constitucionalizó la obligación que con anterioridad sólo estaba contenida en la Ley, para que la designación del presidente, los consejeros de la CNDH y sus homólogos locales se hiciera previa consulta pública y transparente, y

e) La CNDH podrá iniciar investigaciones a violaciones a derechos humanos, no solamente a petición de un particular presuntamente agraviado o de oficio, sino además a solicitud de los titulares de los poderes ejecutivos o legislativos, tanto federal como local, siempre que se trate de violaciones graves.

Otro tema importante, aunque no referido directamente al artículo 102 constitucional, es el de la acción de inconstitucionalidad. Desde 2006 se otorgó dicho instrumento procesal a los diversos organismos integrantes del Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de Derechos Humanos, pero debido a una errada interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se había reducido el ámbito de protección a derechos fundamentales por esa vía. Por tal motivo, en esta ocasión el Constituyente Permanente modificó la fracción g) del artículo 105 constitucional, para precisar que dichas acciones ejercidas por la CNDH, no solamente podrían estar fundadas en normas estrictamente constitucionales, sino además en tratados internacionales de los que México sea parte.

Ahora sólo nos resta esperar la correspondiente reglamentación a estas reformas constitucionales, por parte de los poderes legislativos correspondientes, para lo cual, los artículos séptimo y octavo transitorios del mencionado decreto establecen un año a partir de 11 de junio de 2011.

La CNDH. Organización y funciones

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reformada el 26 de noviembre de 2001, y el nuevo Reglamento Interno, de 12 de agosto de 2003, establecen la organización, las atribuciones y las finalidades de este órgano. Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene una gran responsabilidad, pues, congruente con el modelo de *Ombudsman* que se ha desarrollado en nuestra región, la parte final del citado artículo 2º de la ley expresa que dicha Comisión: “tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el ordenamiento jurídico mexicano”.

De este objetivo esencial y de las atribuciones que le son derivadas, la más significativa, como ocurre con la generalidad de los órganos que toman como modelo el *Ombudsman* iberoamericano, es la protección de los derechos humanos, de donde se deriva la facultad de realizar investigaciones, ya sea a petición de los afectados o de oficio, sobre las presuntas violaciones de los derechos fundamentales por parte de actos u omisiones de carácter administrativo de cualquier autoridad o funcionario público.

De esta manera, además de las importantes funciones de control de la legalidad de actuación de la administración y de tutela de los derechos humanos, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su nuevo Reglamento Interno otorgan al *Ombudsman* nacional, un importante conjunto de atribuciones dirigidas a la promoción del establecimiento de una cultura de respeto a dichos derechos en nuestro país.

En efecto, el artículo 6° de esta ley señala que, entre las atribuciones de la Comisión Nacional, se encontrarán las siguientes:

[...]

VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

[...]

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

[...]

XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

XIV. Bis. La observancia del seguimiento evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Volviendo a la que se configura como la función esencial del *Ombudsman* mexicano, es decir, la tutela o protección de los derechos humanos, ésta se configura de acuerdo con el citado artículo 6° de la ley reglamentaria, el cual señala como propias de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos las siguientes atribuciones:

I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...] VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.

Las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: su naturaleza jurídica

Uno de los tópicos más reiterados en materia de la actividad del *Ombudsman*, es que se cuestiona el carácter no obligatorio o imperativo de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos, lo que generalmente se complementa con la proposición de que se conviertan en vinculantes para las autoridades a las cuales se dirigen, afirmaciones que evidentemente se deben al desconocimiento de la institución del *Ombudsman*.

Al respecto, en un primer paso debe señalarse que el carácter no vinculante u obligatorio de las recomendaciones no es únicamente una característica peculiar de los organismos no jurisdiccionales establecidos en nuestro ordenamiento nacional, sino que corresponde a la esencia de las funciones de todos aquellos organismos que se inspiran en el modelo escandinavo del *Ombudsman*, y también de algunos de carácter internacional que carecen de funciones jurisdiccionales, pero que deciden sobre las reclamaciones interpuestas por los afectados por las violaciones de sus derechos fundamentales.

La razón esencial de que las recomendaciones, como su misma denominación lo señala, carezcan de carácter imperativo, radica en la naturaleza misma de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, ya que, como se ha señalado, se establecieron, en un principio, para la tutela de derechos e intereses legítimos de carácter administrativo, y posteriormente también de manera esencial de los derechos humanos, de manera preventiva, con un fácil acceso y por medio de un procedimiento rápido y flexible.

En efecto, la finalidad de estas resoluciones es reparar de manera inmediata las violaciones a los derechos de los administrados, sin las dilaciones y formalidades de los procesos jurisdiccionales, como un apoyo a los agobiados tribunales y sin la pretensión de sustituir a estos últimos en su función final y definitiva de la tutela de los propios derechos.

Si de manera diferente se otorga a las recomendaciones de los citados organismos no jurisdiccionales un carácter imperativo, éstos se transformarían en verdaderos tribunales, los cuales estarían sujetos a los lineamientos de los procesos judiciales, con lo cual exigiría un conjunto de procedimientos que conllevan más trámites y se perderían los aspectos favorables de la solución preventiva y expedita de conflictos de naturaleza administrativa, que es lo que ha otorgado prestigio universal a los organismos que han seguido directa o indirectamente el modelo del *Ombudsman*. Con justa razón se ha denominado a estos organismos como “magistratura de opinión”.

Por otra parte, también debe tomarse en consideración que si bien no todos los ordenamientos lo señalan expresamente, los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos poseen facultades más extensas que las de los tribunales (aun

cuando en la actualidad los juzgadores tienen mayor amplitud de creación e integración de normas que los de carácter tradicional) para calificar la naturaleza de las violaciones a los citados derechos fundamentales, ya que en tanto los propios tribunales tienen que tomar en cuenta esencialmente el principio de legalidad (y constitucionalidad), los citados organismos no jurisdiccionales pueden conocer de conductas administrativas no solamente ilegales sino también irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, con lo que en esencia su competencia es más amplia.

Además, debe tomarse en consideración que en la práctica de las actividades de los citados organismos no jurisdiccionales, uno de los aspectos más positivos que se desprenden de sus informes, es el señalamiento de que un número muy importante de quejas y reclamaciones se resuelven rápidamente por medio de acuerdos entre los servidores públicos de dichos organismos con las autoridades responsables, que con bastante frecuencia resuelven voluntariamente las inconformidades de los afectados, lo que no se produce en el ámbito jurisdiccional, si se toma en cuenta que los procedimientos de conciliación tienen efectos positivos muy limitados ante los tribunales.

Para dilucidar este problema, es preciso determinar la naturaleza jurídica de las propias recomendaciones, ya que el vocablo recomendar no significa una simple súplica, un ruego o una exhortación, pero tampoco una orden o un mandato, sino una petición, propuesta o solicitud de que la autoridad a la que se dirige y a quien se imputa la infracción, realice la conducta necesaria para reparar la violación de los derechos del o de los afectados.

No debemos olvidar que la recomendación es un instrumento jurídico emitido por un órgano del Estado, con efectos jurídicos específicos, que no tiene que ser forzosamente un mandato imperativo.

Pueden resultar reveladores los conceptos de *auctoritas* y *potestas* del antiguo derecho romano. El primero corresponde a una cierta legitimación socialmente reconocida que implica una capacidad moral para emitir una opinión cualificada sobre una decisión, mientras que el segundo atañe más a la capacidad legal para hacer cumplir una decisión.

Evidentemente, el *Ombudsman* poseería *auctoritas* y carecería de *potestas*, según el derecho romano de la Antigüedad clásica, ya que la sanción que tiene una autoridad recomendada por no aceptar una resolución del *Ombudsman*, no pasa del reproche social, de ahí la importancia del informe anual.

Por tanto, las recomendaciones pueden observarse desde dos enfoques. En primer término, se ha dicho que no son obligatorias para las autoridades respectivas, y por ello —como lo establece expresamente el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que incorpora un principio general aplicable a todos los organismos no jurisdiccionales— no podrán por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

Desde otra perspectiva, las recomendaciones no son inocuas o carecen de efectos, ya que tienen carácter público, pues además de notificarse a los interesados, se dan a conocer a los medios de comunicación, y también a los órganos del poder público de mayor jerarquía por conducto de los informes periódicos. No son simples sugerencias o insinuaciones a la autoridad responsable, sino que constituyen verdaderos títulos jurídicos.

Finalmente, debe recordarse que *si la recomendación es aceptada por la autoridad respectiva, adquiere carácter obligatorio o imperativo* para la misma autoridad, pues expresa su voluntad de cumplirla, y con ello el organismo no jurisdiccional que la emite tiene la facultad de vigilar su cumplimiento y la propia autoridad debe demostrar con las pruebas necesarias que ha ejecutado la misma, dentro de un plazo que puede ampliarse de acuerdo con la naturaleza de la situación, como lo señala, también de acuerdo con un principio general, el artículo 47 de la Ley de la Comisión Nacional.

Pero aún en el caso de aceptación, el organismo que expide la recomendación no tiene atribuciones en caso de incumplimiento total o parcial, de ejecutarla coactivamente, lo que significa que si bien una recomendación aceptada es obligatoria, carece de carácter ejecutivo.

En este sentido, fue muy importante la reforma al artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada el 30 de abril de 2009, que incorpora a las recomendaciones de la CNDH como título legítimo para tales responsabilidades.

Por el contrario, cuando la autoridad no cumple con la obligación de informar o no acepta expresamente la recomendación, el organismo no jurisdiccional no puede imponer su cumplimiento, pero la propia autoridad, aun en el supuesto de rechazo expreso, como dispone la nueva redacción del segundo párrafo del apartado B del artículo que comentamos, debe fundamentar su negativa, ya que existe la obligación jurídica de atenderla, es decir, de estudiarla y señalar los motivos de su no aceptación.

Debe tomarse en cuenta que en los supuestos de incumplimiento o de no aceptación, aun cuando los organismos no jurisdiccionales no pueden imponer la conducta recomendada, además de la presión de los medios de comunicación, los informes periódicos ante los órganos de mayor jerarquía tienen por objeto que estos últimos puedan exigir las responsabilidades correspondientes.

La reglamentación que en un futuro próximo haga el legislador ordinario del segundo párrafo del apartado B, del artículo 102 constitucional vigente, será determinante para precisar con mayor exactitud la naturaleza jurídica de las recomendaciones de los organismos públicos protectores y promotores de derechos humanos en nuestro país.

Por último, una breve referencia a las llamadas *recomendaciones generales* de la CNDH. Éstas constituyen un desarrollo que realiza su Reglamento Interno, respecto a lo prescrito en el artículo 15, fracción VIII, de la Ley de la Comisión, que establece la obligación del presidente del organismo de “Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país”. Las recomendaciones generales son aprobadas por el Consejo Consultivo y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

El Sistema Nacional de Protección y Promoción No Jurisdiccional de Derechos Humanos

En virtud de que la CNDH tiene la facultad de conocer las inconformidades que se presentan en la recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos locales (recursos

de queja e impugnación), junto con la llamada facultad de atracción que tiene la CNDH sobre los asuntos que en principio corresponden por competencia a los organismos locales —los convenios de delegación de facultades y los de colaboración—, se ha creado una especie de estructura imaginaria que ha sido denominada como Sistema Nacional, que además resulta útil para el mutuo fortalecimiento de estas jóvenes instituciones.

Conclusión

Podemos concluir que la adopción de la institución del *Ombudsman* es un paso muy importante en cualquier democracia y, por ende, en la realización fáctica de los derechos humanos, particularmente en los países latinoamericanos de escasa tradición en esos campos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha acreditado su utilidad y aceptación social, por lo cual consideramos que ya tomó carta de naturalización en el sistema constitucional mexicano. Pensamos que aún falta un largo camino que recorrer en su consolidación institucional y en la mejor eficacia de defensa de la sociedad frente a los abusos del poder.

Bibliografía

- ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, “La autoridad moral del *Ombudsman* y su significado jurídico”, en *Derechos humanos. Reflexiones*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1995, pp. 91-22.
- , “El *Ombudsman* entre los derechos fundamentales y la separación de los poderes públicos (La situación de los organismos públicos de derechos humanos, la controversial solución mexicana estilo *Ombudsman*)”, *The University Journal*, vol. I, núm. 1, México, otoño de 1999.
- , “El *Ombudsman* en las democracias modernas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 195, México, 2000.
- , *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: una institución a medio camino. Frentes críticos a su estudio jurídico inconcluso*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Anáhuac del Sur, 2003, p. 252.
- AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El defensor del ciudadano* (Ombudsman), México, UNAM/CNDH, 1991, p. 444.
- (coord.), *Memoria del Simposio “Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos”*, México, CNDH, 1993, p. 193.
- , *Regulación del Ombudsman en el Derecho internacional comparado*, México, CNDH, 1993, p. 104.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El Ombudsman y protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992.
- BEXELIUS, Alfred, “Los guardianes de la ley en Suecia, el *Ombudsman* de asuntos civiles”, *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, México, FCE, 1973.

- BOVEN, Theo C. van, “La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, en *La protección internacional de los derechos humanos. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983, pp. 405-442.
- CABRERA, Luis y Emilio Portes Gil, *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, PGR, 1982.
- CARBONELL, Miguel (coord.), *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, México, UNAM, 2004.
- CARPIZO, Jorge, *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, México, CNDH, 1990, p. 39.
- , *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los derechos humanos*, México, CNDH, 1992, 32 pp.
- , *Derechos humanos y Ombudsman*, 2a. ed., México, UNAM/Porrúa, 1998, p. 299.
- CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, 2a. ed., México, UNAM, 1993.
- CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, 6a. ed., México, Porrúa, 1985.
- , *La procuración de la justicia federal*, México, Porrúa, 1993.
- , *La procuración de justicia*, 2a. ed, México, Porrúa, 1994.
- CNDH, *Memoria de la Primera Reunión Nacional del Poder Legislativo y las Instituciones Públicas de los Derechos Humanos*, México, CNDH/Senado de la República/Cámara de Diputados, 2001, p. 231.
- , *Relatoría de las reuniones regionales de Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos del país. Los grandes problemas nacionales en materia de derechos humanos y sus posibles soluciones. La visión de los Ombudsman locales*, México, CNDH, 2002, p. 77.
- , *Relatoría del Encuentro Nacional entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las Comisiones Locales y las Organizaciones No Gubernamentales. Hacia un diálogo permanente*, México, CNDH, 2004, p. 267.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, “La solución escandinava: el Ombudsman”, en *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM/Civitas, 1982, pp. 281-344.
- , “Posibilidad del Ombudsman en los sistemas constitucionales latinoamericanos”, en *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, UDUAL/Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- , “El Ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos”, *Vínculo Jurídico*, núm. 2, Zacatecas, 1990.
- , “Artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal mexicana. Constitucionalización del Ombudsman en el ordenamiento mexicano”, en *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constituciones 1990-1993*, México, UNAM, 1994, pp. 147-188.
- , “La protección jurídica de los derechos humanos en Latinoamérica: *habeas corpus*, amparo y Ombudsman”, en Eduardo García de Enterría y Manuel Clavero Arévalo (dirs.), *El derecho público a finales del siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Civitas, 1997.
- , *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos Humanos*, 2a. ed., México, CNDH, 2001, 670 pp.
- , “La función constitucional del Ministerio Público”, en *Anuario Jurídico*, México, UNAM, 1978.
- , “La institución del Ministerio Público y su carácter de representante social. Una revaloración”, en *La procuración de justicia. Problemas, retos y perspectivas*, México, PGR, 1993.

- _____, “Presente y futuro del Ministerio Público en México”, en *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, México, UNAM, 2004.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, 5a. ed., México, Porrúa, 1989.
- _____, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa/UNAM, 1996.
- _____, *La reforma penal constitucional (2007-2008) (Democracia o autoritarismo)*, México, Porrúa, 2008.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, Álvaro, “El Defensor del Pueblo (España)”, *Pemex Lex*, núms. 41-42, México, noviembre-diciembre de 1991.
- _____, “La aportación de la institución del Defensor del Pueblo al mejor funcionamiento de la administración de justicia”, en *El Ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*, México, CNDH, 1993, pp. 83-153.
- GOSLINGA REMÍREZ, Lorena, Adrián Hernández García y Mauricio I. Ibarra Romo, *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano*, México, CNDH, 2002, p. 261.
- IBARRA ROMO, Mauricio I. y Jorge Mena Vázquez, *El Ombudsman municipal en México y el mundo*, México, CNDH, 2002, p. 192.
- ISLAS COLÍN, Alfredo y José Luis Vázquez Alfaro, “Estudio comparado de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con los ‘Ombudsmen’ de 11 países de Europa del Oeste y Australia”, *Iuris Tantum*, núm. 7, México, otoño-invierno, 1996, pp. 173-218.
- KENKOW, Hugo, “El Ombudsman de asuntos militares”, en *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, México, FCE, 1973.
- MADRAZO, Jorge, *El Ombudsman criollo*, México, CNDH/Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1996, p. 25.
- _____, “El Ombudsman y su relación con los derechos humanos, la pobreza y el derecho al desarrollo”, *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, año 7, núm. 75, México, octubre, 1996, pp. 10-20.
- ORTIZ ORTIZ, Serafín, “Los principios del Ombudsman”, *Derecho y Cultura*, núm. 7, México, 2001.
- PGR, *Apuntes y documentos para la historia de la Procuraduría General de la República*, México, PGR, 1987.
- _____, *La procuración de justicia. Problemas, retos y perspectivas*, México, PGR, 1993.
- QUINTANA ACEVES, Federico, “El Ombudsman, instrumento de control del principio de legalidad y moralizador de la administración pública federal”, en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1988, tomo III, Derecho procesal, pp. 2465-2473.
- ROCCATTI V., Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del Ombudsman en México*, 2a. ed., Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996, p. 352.
- ROWAT, Donald C. (comp.), *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, traducción de L. Suárez, prólogo de Daniel Escalante, México, FCE, 1973, p. 484.
- SANSORES BETANCOURT, Juan Carlos, “Los órganos autónomos en la administración pública mexicana”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 239, México, 2003, tomo LIII.
- SIERRA GUZMÁN, Jorge Luis et al., *La Comisión Nacional de Derechos Humanos: una visión no gubernamental*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 1992, p. 251.
- SILVA SILVA, Jorge Alberto, *Derecho procesal penal*, México, Harla, 1990.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Estudio preliminar”, en José Gómez Huerta Suárez y Eugenio Hurtado Márquez (comps.), *Marco jurídico de los organismos públicos de protección*

- y defensa de los derechos humanos en las entidades federativas*, México, CNDH, 2003, pp. 9-61.
- _____, *Bibliografía sobre el Ombudsman e instituciones afines*, México, CNDH, 2004, p. 130.
- TEJEDA REYES, Manuel, “El Defensor del Pueblo en la Unión Europea”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 26, núm. 26, México, 2002.
- VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?*, México, UNAM, 1988, p. 150.

Artículo 102

Trayectoria constitucional

102

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-IX-1940

XXXVIII LEGISLATURA (I-IX-1940/31-VIII-1943)

Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Sujeta la facultad —hasta esta fecha discrecional— del Ejecutivo para remover a los funcionarios del Ministerio Público a principios de estricto derecho.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1967

XLVII LEGISLATURA (1-IX-1967/31-VIII-1970)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Sustitución de los términos “magistrados” por “ministros” y “reos” por “inculpados”. Nueva articulación del anterior párrafo tercero en dos nuevos párrafos, tercero y cuarto, con idéntico contenido que aquél. Supresión del último párrafo, que enunciaba “se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley”.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-I-1992

LV LEGISLATURA (I-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se dividió el artículo en apartados A y B. La redacción hasta entonces del artículo 102 pasó a formar del actual apartado A, y se adicionó el apartado B en lo relativo a los organismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos.

*Cuarta reforma**Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994*

LVI LEGISLATURA (I-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se precisan los requisitos para ocupar el cargo de procurador general de la República. Asimismo, en congruencia con la reforma al 105 constitucional de ese mismo año, se establece que el procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones de inconstitucionalidad.

*Quinta reforma**Diario Oficial de la Federación: 13-IX-1999*

LVII LEGISLATURA (I-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Con la reforma se garantiza constitucionalmente la creación a nivel nacional de organismos de protección a los derechos humanos que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se concede plena autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se precisa la integración de su Consejo Consultivo y el procedimiento para el nombramiento de su presidente. Finalmente se faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

*Sexta reforma**Diario Oficial de la Federación: 10-VI-2011*

LXI LEGISLATURA (I-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

En el marco de la reforma constitucional de derechos humanos, se adicionan diversos párrafos, instaurando la obligación para los servidores públicos de responder a las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y en caso de no cumplirlas o aceptarlas deberán fundar y motivar su negativa, pudiendo ser llamados por el Senado o la autoridad legislativa que corresponda, a comparecer para explicar el motivo de su negativa. Otorga competencia a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de violaciones de derechos humanos en el ámbito laboral. Reconoce la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos locales. Asimismo, para el procedimiento de selección del titular de la Comisión Nacional de los

Derechos Humanos y Consejo Consultivo, deberá realizarse una consulta pública transparente. Por último, se le transfiere la facultad de investigación por violaciones graves a derechos humanos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que anterior a esta reforma le competía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (LEGISLATURA I-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se establece la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, en sustitución de la Procuraduría General de República, sus funciones y estructura orgánica.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (I-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma adiciona el primer párrafo del artículo sustituyendo “El Ministerio Público” por “El Ministerio Público federal”. Igualmente, en el párrafo segundo de la fracción VI. En los párrafos quinto y octavo del apartado B se cambia la redacción del artículo, de acuerdo a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” que es sustituido por “entidades federativas”.

Artículo 103

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Como antecedentes internacionales del amparo podemos señalar las instituciones angloamericanas del *habeas corpus* y la *judicial review*, así como la *casación* francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Dentro de los novohispanos, se ha señalado a los recursos de fuerza, las apelaciones ante la Real Audiencia, el denominado *amparo virreinal*¹ y el *juicio sumarísimo de amparo* creado por la Real Audiencia de México mediante Auto Acordado de 1744.²

La búsqueda de un mecanismo para la protección y defensa de las garantías individuales en México evolucionó durante los primeros años de la época independiente hasta cristalizar —después de algunos intentos previos—, en el *juicio de amparo*, medio de control constitucional y protección a los derechos humanos.

Ni en el Acta Constitutiva ni en la Constitución federal de 1824 se estableció un medio de control de la constitucionalidad. En la Ley Fundamental de 1824 no hubo ningún capítulo dedicado a las garantías individuales y con éste, el medio jurídico para tutelarlas. Sin embargo, en la última parte del inciso sexto de la fracción V del artículo 137, se facultó a la Corte Suprema de Justicia, para conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según fuera previsto en la ley, “atribución que, podría suponerse, pudiera implicar un verdadero control de constitucionalidad y de legali-

¹Véase Andrés Lira González, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. Antecedentes novohispanos del Juicio de Amparo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, p. 35.

²José Luis Soberanes Fernández, “Antecedentes de nuestro Juicio de Amparo”, en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Nueva serie, año XXI, núm. 63, septiembre-diciembre de 1988, pp. 1072-1075.

103

Sumario Artículo 103

Introducción histórica Óscar Cruz Barney	253
Texto constitucional vigente.	263
Comentario Arturo Zaldívar	
Introducción	264
Antecedentes.	266
Desnaturalización del juicio de amparo y su evolución como instrumento de control de regularidad en sentido amplio	269
Reconceptualización del amparo como mecanismo especializado para la tutela de los derechos humanos	276
Bibliografía	279
Trayectoria constitucional	281

dad, según el caso, ejercitado por dicho alto cuerpo jurisdiccional”.³ De todas maneras, la mencionada ley no fue expedida durante la vigencia de la Constitución.

Con las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se creía que con el nuevo orden se acabarían los problemas atribuidos al sistema federal; sin embargo, no se pudo alcanzar la tan deseada estabilidad política, ocurriendo desgracias tales como la pérdida de Texas, el intento de separación de Yucatán en 1840 y las amenazas de intervención extranjera por la guerra con Francia o Guerra de los Pasteles en 1838.

Con el Supremo Poder Conservador se inicia el camino para buscar fórmulas de control constitucional.⁴ José María Lozano reconoce que la primera tentativa para establecer un medio práctico y eficaz para contener a la autoridad en los límites de sus atribuciones, “haciendo prevalecer contra sus actos los principios constitucionales”⁵ se encuentra precisamente en la Segunda Ley Constitucional, aunque considera que dicho poder abrumó seguramente a los miembros del Supremo Poder, cuya existencia fue estéril y no produjo otro resultado que el de llamar a la presidencia al general Antonio López de Santa Anna. Se mencionan dos nombres cuyas ideas de una u otra forma sirvieron al Constituyente para dar nacimiento al Supremo Poder: Benjamín Constant y Emmanuel Joseph Sieyés.

Benjamin Constant (1767-1830), autor ampliamente conocido en la época, en su obra *Principes de Politique*⁶ sostiene que:

El Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial son tres resortes que deben cooperar, cada uno en su esfera, al movimiento general; pero cuando, descompuestos, se cruzan, entrechocan y se traban, se necesita una fuerza que los ponga de nuevo en su sitio. Tal fuerza no puede residir en uno de los resortes en particular, porque se serviría de ella para destruir a los demás. Es preciso que esté situada fuera y que sea, en alguna medida, neutral, a fin de que su acción se aplique en cuantos puntos se requiera y lo haga con un criterio preservador, reparador, no hostil.

Constant coloca dicho poder en la persona del jefe de Estado en la monarquía constitucional, cuyo interés “no consiste en modo alguno en que uno de los poderes destruya al otro, sino en que todos se apoyen, se entiendan y obren de acuerdo” Tenemos, derivado de lo anterior que al menos en cuanto a la idea de un ente o entidad diversa a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial como encargado del equilibrio entre los mismos, queda clara la influencia del pensamiento de Constant, aceptada por los propios miembros del Poder Legislativo, autores del Proyecto de Reforma. Existe por otra parte la postura de que el Supremo Poder Conservador debe su estructura fundamental e idea, más que a los trabajos de Benjamin Constant, a los de Emmanuel Joseph Sieyés (1748-1836), en particular a su propuesta de la *Jurie Constitutionnaire* en Francia.

³Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*, 29a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 109.

⁴Véase Oscar Cruz Barney, “El Supremo Poder Conservador”, en Eduardo Ferrer MacGregor, *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 4a. ed., 4 tomos, 2003.

⁵José María Lozano, *Tratado de los derechos del hombre. Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los derechos del hombre*, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Compañía, 1876.

⁶Benjamin Constant, *Principios de Política*, trad. Amelié Cuesta B., México, Ed. Gernika, 2000.

En la *Opinion de Sieyès sur plusieurs articles des titres IV et V du projet de Constitution*, el autor pedía un “verdadero cuerpo de representantes que tenga la misión especial de juzgar las reclamaciones que se pueden hacer contra todo atentado cometido contra la Constitución”.⁷ En su naturaleza, estructura y principales funciones, el Supremo Poder Conservador refleja la propuesta formulada por Sieyès en la Convención al debatirse la Constitución francesa de 1795.

El Supremo Poder Conservador es considerado el primer tribunal creado para juzgar los actos de autoridad de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyas sentencias derivarían en la nulidad general del acto impugnado. La Segunda Ley Constitucional crea al Supremo Poder Conservador depositado en cinco individuos. De ellos se debía renovar uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldría el más antiguo. El sorteo se debía celebrar por el Senado el día 1º de agosto inmediato anterior a la renovación, y, si estuviera en receso, se encargaría de hacerlo el Consejo de Gobierno. Tanto las elecciones bienales ordinarias, como las extraordinarias se debían celebrar la siguiente manera:

- a. Cada una de las juntas departamentales elegiría el número de individuos que debían nombrarse.
- b. Las elecciones se debían celebrar siempre por todas las juntas en el mismo día: las ordinarias bienales, en 1 de octubre del año inmediato anterior a la renovación; las extraordinarias, para la primera elección total de los cinco y para reemplazar por vacante, en el día fijado por el Supremo Poder Ejecutivo.
- c. La elección extraordinaria por vacante sólo tenía lugar cuando ésta se producía más de 6 meses antes de la renovación periódica; en el caso contrario, se debía diferir para el 1 de octubre, en que se llenaban los faltantes.
- d. Una vez que la elección se llevaba a cabo a pluralidad absoluta de votos, las juntas debían remitir en pliego cerrado y certificado, por el correo inmediato siguiente, el acta de elección a la secretaría de la Cámara de Diputados.
- e. La omisión de la elección el día prefijado y la de envío de la acta de ella se consideraba caso de responsabilidad para las juntas departamentales, según lo que previniere la ley en la materia.
- f. La apertura de los pliegos se debía efectuar por la Cámara de Diputados el día 15 de noviembre inmediato anterior a la renovación bienal ordinaria, y a los cuarenta días de cualquiera elección extraordinaria, y formar la lista de los nombrados y sin salir de ella, elegir a pluralidad absoluta de votos, una terna de individuos por cada vacante.
- g. La Cámara de Diputados debía pasar la lista a la Cámara de Senadores al día siguiente al de la elección de la terna o ternas, con todo el expediente de elecciones, para que ésta, en el mismo día, elija un individuo de cada terna, publique la elección, y la participe al Supremo Poder Ejecutivo. Este a su vez debía avisar de su nombramiento al electo o electos a fin de que se presenten a ejercer su encargo.

⁷Véase David Pantoja Morán, *Escritos políticos de Sieyès*, Introducción, estudio preliminar y compilación de David Pantoja Morán, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Se autoriza la reelección; pero en tal caso, el candidato podía o no aceptar el encargo. Se debía elegir a tres suplentes con residencia en la capital, con las mismas características exigidas para los propietarios, y del mismo modo que éstos; renovarse en su totalidad cada elección bienal ordinaria. Los suplentes solamente suplían las faltas temporales o mientras se lleva a cabo la elección por alguna vacante y ocupaban, conforme al orden de su elección, el lugar de los propietarios que falten; y mientras estén en funciones, tienen derecho a disfrutar del mismo sueldo y prerrogativas que los propietarios.

La elección para el cargo de miembro del Supremo Poder Conservador era preferente a cualquiera otra, salvo para la presidencia de la República, y el cargo no podía ser renunciado, antes ni después de la posesión, sino por imposibilidad física, calificada por el Congreso General. Los miembros del Supremo Poder Conservador debían prestar juramento ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, bajo la fórmula fijada en el artículo 10 de la Segunda Ley Constitucional, siendo su deber sostener el “equilibrio Constitucional entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden Constitucional en los casos en que fuere turbado”, valiéndose para ello del poder y medios que la Constitución pone en sus manos. Cuando el Congreso no estuviera reunido, podían jurar supletoriamente en el seno de su corporación; pero debían repetir el juramento una vez abiertas las sesiones del cuerpo legislativo. El artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional fija las atribuciones del Supremo Poder Conservador, destacando en primer lugar la de:

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

Contaba asimismo con las siguientes atribuciones y facultades:

II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo ésta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración era afirmativa, se debían remitir los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, procediese a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

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

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

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

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

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

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

X. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley Constitucional respectiva.

XI. Calificar las elecciones de los senadores.

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

Las resoluciones del Supremo Poder Conservador requieren indispensablemente de la absoluta conformidad de tres de sus miembros por lo menos. El artículo 14 establece una importante limitación al ejercicio de facultades del Supremo Poder Conservador, al señalar que toda declaración que hiciere y toda resolución que tome, no siendo de las especificadas en el artículo 12 mencionado, y aunque fuere de ellas, si la toma por sí y sin la excitación que respectivamente se exige para cada uno en dicho artículo, es *nula y de ningún valor*.

En cuanto a la obligatoriedad de sus resoluciones, toda declaración y disposición tomada por el mismo, y dada con arreglo a las disposiciones fijadas en la Segunda Ley Constitucional, “y citando la respectiva, debe ser obedecida al momento y sin réplica por todas las personas a quien se dirija y corresponda la ejecución”. La formal desobediencia se tendría por crimen de alta traición.

El artículo 16 estableció que los miembros de este Supremo Poder, durante el tiempo de su cargo, y dentro de los dos años inmediatos siguientes, no podían ser electos para la presidencia de la República, ni obtener empleo que no les tocara por rigurosa escala, ni ser nombrados para ninguna comisión, ni solicitar del gobierno ninguna clase de gracia para sí, ni para otro.

El artículo 17 estableció que el Supremo Poder “no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvencidos por sus opiniones”. Sin embargo, cuando alguno de ellos cometía algún delito, la acusación debía presentarse ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificaría si había lugar la formación de causa. En caso afirmativo, tocaba conocer de la causa a la Suprema Corte de Justicia, ante la que se debían seguir también las causas civiles en que sean demandados.

La residencia del Supremo Poder se estableció por el artículo 19 en la Ciudad de México, cabiendo su traslado a otro punto cualquiera de la República, siempre por tiempo limitado. En caso de que la seguridad pública, o del propio poder lo exigiese, el presidente y el secretario del Supremo Poder se elegían el día 1 de cada bienio de entre sus individuos, pudiendo reelegir a los que acaban.

En cuanto a las discusiones y votaciones del Supremo Poder, éstas debían ser secretas, haciéndose las segundas por medio de bolas negras y blancas. Finalmente, si bien se estableció que se le destinaría un salón correspondiente en el Palacio Nacional, las sesiones del Supremo Poder no tenían días ni horas, ni lugar preciso para llevarse a cabo, y el presidente las debía emplazar, cuando así conviniera, por medio de esquelas citatorias a sus compañeros, en que especificaría las dichas circunstancias.

En cuanto al Poder Judicial, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 le asignaban dentro de las atribuciones, la facultad de conocer de los reclamos que el agraviado por una errónea calificación de las causas de utilidad pública en los casos de expropiación podía intentar directamente ante la Suprema Corte o ante los tribunales superiores de los departamentos en sus respectivos casos, calificado por Ignacio Burgoa de *amparo* de circunscrito a la protección del derecho de propiedad.⁸

Las Siete Leyes de 1836 tuvieron el mérito de destacar la importancia del control de la constitucionalidad, por lo que sirvieron de acicate para que los constituyentes posteriores corrigieran y mejoraran el sistema que fue propuesto.⁹

El medio de tutela de las garantías individuales no habría de alcanzar una forma clara y sistemática sino hasta la Constitución yucateca de 1840, de cuyo proyecto fue autor Manuel Crescencio Rejón. En la mencionada Constitución se creó un medio de control de constitucionalidad llamado por Rejón *amparo*, ejercido por el Poder Judicial, sobre todo acto anticonstitucional. En esta Constitución se facultaba a la Suprema Corte para conocer de todo juicio de amparo contra actos del gobernador del estado o leyes de la legislatura que significaren una violación constitucional. Los jueces de primera instancia actuarían como órganos de control de constitucionalidad respecto de actos de autoridades distintas del gobernador y de la legislatura que violaran las garantías individuales

El principio sobre el que descansaría posteriormente la procedencia del juicio de amparo en las constituciones de 1857 y de 1917, es decir, el relativo a la *instancia de la parte agraviada* y el de *relatividad de las sentencias* dictadas en amparo, se encuentran ya en la Constitución yucateca.¹⁰

En 1842 se designó una comisión encargada de elaborar un proyecto de Constitución para someterlo al Congreso. En dicha comisión se encontraba Mariano Otero, quien en unión de Espinoza de los Monteros y de Muñoz Ledo, disintió del parecer de los demás integrantes, que constituían la mayoría, con un proyecto del 26 de agosto de 1842, el cual establecía un sistema de control constitucional en donde la Suprema Corte de Justicia estaría facultada para escuchar los reclamos de los ofendidos por todo acto de los poderes Legislativo o Ejecutivo de alguno de los estados, dejando fuera de control constitucional al Poder Judicial local y a los tres poderes federales.¹¹

Luego, con las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 fue suprimido el Supremo Poder Conservador sin establecer ningún órgano de control constitucional que lo sustituyera.

⁸Ignacio Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 113.

⁹Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 495.

¹⁰Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio...*, p. 115.

¹¹Véase el artículo 81, fracc. I del Proyecto; su texto en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 340-370.

Con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se adoptaron las ideas propuestas por Mariano Otero en su voto particular producido dentro de la Comisión de Constitución formada por Espinoza de los Monteros, Rejón, Cardoso, Zubieta y Otero, presentado al Congreso el 5 de abril de 1847¹² y en el marco de la guerra con Estados Unidos de América, entre las que destaca la creación del amparo mexicano, contenido en el artículo 19 del proyecto y 25 del texto definitivo como sigue:

Artículo 25.- Los Tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.

Nótese que el amparo se menciona aquí contra actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo mas no Judicial. Se establecía también un medio de control por órgano político, ejercido por el Congreso General o por las legislaturas de los estados según el caso conforme a los artículos 22 a 24. Este sistema desapareció con la Constitución federal de 1857.

En la Constitución federal de 1857 se consagró ya de manera definitiva el juicio de amparo, reglamentado por las distintas leyes orgánicas que se expidieron con posterioridad, como tal básicamente subsiste en la Constitución de 1917. Ha sido calificada como una de las más importantes innovaciones hechas por la Constitución en la tradición constitucional mexicana “y en el modo habitual de ser del país”.¹³

Señala Ignacio Burgoa que el proyecto de Constitución de 1857, en su artículo 102, establecía el sistema de protección constitucional por vía y órgano jurisdiccional siendo competentes para conocer de las infracciones a la Constitución los tribunales federales y los estatales previa garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo; éstos calificarían el acto anticonstitucional de la manera que estableciere la respectiva ley orgánica. Pero este proyecto fue impugnado por Ignacio Ramírez, y el citado artículo 102 se dividió en tres preceptos, que fueron refundidos en los dos previstos para los artículos 103 y 104 de la Constitución de 1857. En el texto de los artículos se conservó la figura del jurado popular para calificar el acto anticonstitucional.

Sin embargo, al expedirse ésta se suprimió dicho jurado para atribuir la competencia exclusiva de conocer de todas las controversias que se suscitaren por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales o que vulnerasen el régimen federal, a los tribunales de la Federación (artículo 101), eliminándose así la injerencia en dicha materia de los tribunales de los estados...¹⁴

¹²Rodolfo Lara Ponte, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 81.

¹³José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1871, p. 204.

¹⁴Ignacio Burgoa Orihuela, *op. cit.*, pp. 126 y 127.

Esta supresión aseguró la supervivencia del juicio de amparo. Así, los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 que consagran el amparo establecen:

Artículo 101. Los Tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:
I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los estados.

III. Por leyes ó actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.

El texto del artículo 102 fue reformado el 12 de noviembre de 1908 para quedar como sigue:

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe se individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación.

Debemos destacar que el amparo procedía entonces contra los actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales, extendiéndose así a los actos de las autoridades parte del Poder Judicial. Los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 pasaron a ser los artículos 103 y 107 de la Ley Fundamental de 1917, respectivamente, y se corrigieron algunas deficiencias de los textos originales; además, se establecieron reglas de competencia y procedencia del amparo.¹⁵

Por estos dos artículos, queda, conforme señala Castillo Velasco bajo la salvaguardia del Poder Judicial de la Federación “las garantías individuales, la soberanía de los Estados y la esfera de la autoridad federal, es decir, la salvación de los derechos del hombre y la salvación de las instituciones”.¹⁶

Desde el nacimiento del amparo se dictaron una serie de leyes reglamentarias que se encargaron del desarrollo y aplicación de los textos constitucionales. Se han clasificado en tres grupos:

¹⁵Véase Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *Nueva legislación de amparo reformada. Doctrina, textos y jurisprudencia*, 70a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 466.

¹⁶*Ibidem*, p. 208.

- a) Las correspondientes a una etapa anterior a la Constitución de 1857;
- b) Las que reglamentan el juicio de amparo durante la vigencia de la Constitución del 57, y
- c) Las que fueron expedidas una vez dictada la Constitución de 1917.¹⁷

Anterior a 1857, existe únicamente un proyecto de ley elaborado durante el gobierno de Mariano Arista por José Urbano Fonseca, que reglamentaría el juicio de amparo conforme al artículo 25 del Acta Constitucional y de reforma de 1847.

El 30 de noviembre de 1861 se expidió la Ley Orgánica de procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución federal, para todos los juicios de que habla el artículo 101 de la misma... Esta primera ley de amparo, obra de Riva Palacio, Linares y Mariscal, se terminó el 27 de julio de ese año. Se redactó tomando en consideración diversos proyectos previos elaborados uno por Domingo María Pérez Fernández, en 1857, y otro por Dublán, en 1861.¹⁸ Esta ley fue derogada por la expedida el 20 de enero de 1869,¹⁹ más minuciosa que la primera y que estuvo en vigor hasta el 14 de diciembre de 1882, fecha en que se expidió la nueva Ley Reglamentaria.²⁰

Con el movimiento de codificación procesal, la ley reglamentaria del juicio de amparo se incluyó en el Código de Procedimientos Federal de 1897 y en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909 que derogó las disposiciones del anterior.

Como legislación reglamentaria del amparo a partir de la Constitución de 1917, se expidió la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal, del 18 de octubre de 1919 que estuvo vigente hasta la promulgación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 8 de enero de 1936²¹ que fue abrogada por la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013. En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 103 establecía:

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

¹⁷Véase Ignacio Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 136.

¹⁸Véase José Barragán Barragán, *Primera ley de amparo de 1861*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1980, p. 66-67. Del mismo autor *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1987, pp. 228-288.

¹⁹Sobre la Ley de Amparo de 1869 véase José Barragán Barragán, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1987.

²⁰Sobre ésta véase José Barragán Barragán, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1882*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1993.

²¹Se prepararon proyectos de ley entre los que podemos mencionar los dos elaborados por Enrique Osorno Aguilar en 1920 y 1926.

La reforma más reciente al artículo 103 fue del 29 de enero de 2016 en sus fracciones II y III para adecuar el texto del artículo a la nueva realidad político constitucional del país:

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 103

Texto constitucional vigente

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: 103

- I.** Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- II.** Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y²²
- III.** Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.²³

²²Fracción reformada, *DOF*: 29-01-2016.

²³Fracción reformada, *DOF*: 29-01-2016. Artículo reformado, *DOF*: 31-12-1994, 06-06-2011.

Comentario por **Arturo Zaldívar**

Introducción

El artículo 103 constitucional establece la procedencia y el ámbito de protección del juicio de amparo, la institución jurídica con mayor tradición en México. Aunque su redacción inicia con una referencia genérica a los asuntos que son competencia de los “Tribunales de la Federación”, el diverso numeral 107 —que establece los lineamientos específicos que rigen al juicio de amparo— hace una remisión expresa al precepto que ahora comento, de modo que no queda duda que la disposición que se estudia en efecto constituye el fundamento constitucional del amparo.

Desde un punto de vista anecdótico, resulta extraño que el contenido de los artículos 103 y 107, no se encuentre en numerales consecutivos cuando resultan complementarios y, de hecho, así ocurría en su antecedente inmediato en la Constitución de 1857.²⁴ Esto obedeció a que durante los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917,²⁵ la segunda Comisión de Constitución del Congreso presentó un dictamen sugiriendo que el contenido del que habría sido el artículo 106, se trasladase al numeral

²⁴La enunciación general de los alcances del juicio de amparo, separada de la definición de los lineamientos que lo rigen es parte de una reminiscencia histórica desde la Constitución de 1857; sin embargo, en esa ocasión los preceptos de referencia se encontraban juntos. Como es sabido, el juicio de amparo se reconoció a nivel constitucional en el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas sancionada el 18 de mayo de 1847: Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservacion de los derechos que le concedan esta Constitucion y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federacion, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su proteccion en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaracion general respecto de la ley ó del acto que lo motivare. (Redacción original) Posteriormente, dicha institución se reguló en dos preceptos de la Constitución de 1857 cuya ubicación es relevante para efectos de la presente exposición. En dicho ordenamiento, los artículos 90 a 96 determinaron los lineamientos que regían al Poder Judicial, el numeral 97 fijó los asuntos que serían competencia de los “tribunales de la federación”, y los preceptos 98 a 100 delimitaron la competencia de la Suprema Corte de Justicia. Así, esa sección de la Constitución de 1857 concluía con el artículo 101, cuyo contenido era idéntico al del 103 de la Constitución promulgada en 1917, seguido por el numeral 102, que retomaba y desarrollaba lo establecido originalmente en el Acta Constitutiva de 1847: artículo 101. Los tribunales de la federacion resolverán toda controversia que se suscite: *I.* Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales. *II.* Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados. *III.* Por las leyes ó actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal. (Redacción original) artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á peticion de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del órden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaracion general respecto de la ley ó acto que la motivare. (Redacción original).

²⁵En particular, durante la 52ª sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917.

103 de la Constitución, recorriendo los preceptos originalmente previstos como 103 a 105, a los actuales 104 a 106.

La justificación de la propuesta fue una lectura equivocada del precepto que determina las bases para la procedencia del juicio de amparo, pues erróneamente se desvinculó del contexto que le dio origen y se le entendió como una enunciación general de la competencia de los tribunales federales, como si tuviese un contenido más amplio que el actual artículo 104 constitucional. El cambio de ubicación no fue objeto de debate y en esos términos fue aprobado por el Congreso Constituyente, aun cuando durante la discusión del actual artículo 104 constitucional, la propia Comisión especificó que dicho numeral, a diferencia del 103, no se refiere al juicio de amparo.²⁶

Entrando en materia, resulta incuestionable que, históricamente, el juicio de amparo se ha configurado como un medio jurisdiccional de control de regularidad (de constitucionalidad y legalidad) de los actos de autoridad, cuya finalidad es la protección de las personas y sus derechos humanos.

A partir de junio de 2011, la configuración del juicio de amparo ha evolucionado significativamente, mientras que nuestro constitucionalismo se ha rematerializado, debido a dos importantes reformas. La primera modificó los artículos 94, 103, 104 y 107 constitucionales, ampliando el ámbito de protección del juicio de amparo y modificando considerablemente algunos de los lineamientos bajo los cuales opera.²⁷ La segunda reforma tuvo por objeto transformar la conceptualización constitucional de los derechos humanos, además de que implicó una expansión del catálogo de los mismos, reconocidos por el orden jurídico mexicano.²⁸ De esta manera, las dos reformas entendidas conjuntamente han pretendido mejorar la comprensión y tutela de los derechos humanos y perfeccionar el medio procesal específicamente diseñado para su defensa, lo que ha dado lugar a un auténtico nuevo paradigma constitucional.

Atento a lo anterior, y para tener una mejor comprensión del ámbito de protección que brinda el artículo 103 constitucional, en primer lugar reseño brevemente los antecedentes legislativos de dicho artículo y el juicio de amparo, tras lo cual abordo su evolución como instrumento de control de regularidad en sentido amplio, su reconceptualización como mecanismo especializado para la tutela de derechos humanos y sus alcances específicamente en el control de validez de normas generales.

²⁶Durante la citada 52ª sesión no se aludió al cambio de ubicación, mientras que en la 55ª sesión de 22 de enero de 1917 se aprobó el dictamen sometido a votación que contemplaba la aludida modificación.

²⁷Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011.

²⁸En la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 se cambió la denominación del capítulo I del Título Primero y se modificaron los siguientes artículos constitucionales: el primero y quinto párrafos del artículo 1º; el segundo párrafo del artículo 30.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1º y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del apartado B.

Antecedentes

En el derecho comparado existen diversas figuras que pueden ser consideradas como antecedentes del juicio de amparo, dentro de los cuales destacan por su importancia e influencia aquellos de origen norteamericano, aunque revisten también relevancia las instituciones del derecho español y, en menor medida, del francés.²⁹ No obstante, lo cierto es que el amparo mexicano ha tenido desde sus orígenes y a lo largo de su evolución, características que lo distinguen y le imprimen un sello particular.

Así, a lo largo de nuestra historia encontramos antecedentes en el derecho constitucional mexicano que apuntaban hacia un incipiente control de la constitucionalidad por vía jurisdiccional, pero sin referirse necesariamente a un mecanismo diseñado para tutelar derechos fundamentales. Aquí destaca la Constitución Federal de 1824, cuyo artículo 137, fracción V, sección sexta, confería a la Suprema Corte de Justicia la atribución para conocer de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales según se previniera por la ley;³⁰ sin embargo, la ausencia de una ley reglamentaria de esta facultad le privó de cualquier operatividad práctica.

Es importante recordar que el artículo 164 de la Constitución de 1824, con una profunda influencia del modelo español, otorgaba al Congreso General la facultad de resolver las dudas que se presentaren sobre la “inteligencia de los artículos” constitucionales.³¹ Con fundamento en dicho precepto y a solicitud de la Corte Suprema de Justicia en 1826, el Congreso General interpretó que el artículo 137, fracción V, no comprendía dentro de las atribuciones del máximo tribunal la de conocer de demandas contra las leyes promovidas por las legislaturas estatales.³² Con esto, la posibilidad del control constitucional de las leyes quedó, más allá de una facultad no regulada, en una expresamente negada.

Por otro lado, debe mencionarse el artículo 2º, sección 3ª, de la primera de las llamadas Leyes Constitucionales de la República Mexicana,³³ suscritas el 29 de di-

²⁹Héctor Fix-Zamudio, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, en *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1993, pp. 22-25.

³⁰Constitución de 1824 Artículo 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, son las siguientes: [...]—V. Conocer.—Sexto. [...] de las infracciones de la constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.

³¹Francisco Fernández Segado, “El voto particular de don Mariano Otero y el nacimiento del juicio de amparo en México”, p. 580.

³²*Ibidem*, pp. 580 y 581.

³³Leyes Constitucionales de 1836 Primera. Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la Republica. Artículo 2º. Son derechos del mexicano: 3º No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro Ministros en la capital, por el Gobierno y Junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica ó secular, sea individuo particular, previamente indemnizado á tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo. (Redacción original) No soslayo que el artículo 12 de la Segunda ley que regulaba al Supremo Poder Conservador, reconocía a éste atribuciones para analizar posibles violaciones a la Constitución, pero en un esquema de control político al que no podían acceder directamente las personas. No obstante, resulta interesante recordar que dichas atribuciones comprendían la posibilidad de declarar la

ciembre de 1836, en cuanto establecía la posibilidad de acudir en reclamo ante la Suprema Corte de Justicia y los tribunales superiores de los departamentos en los casos de expropiación.

A pesar de lo anterior, lo cierto es que en la evolución del juicio de amparo hasta su consagración en los términos contenidos en la Constitución de 1917, es posible distinguir cinco etapas claramente definidas:

La primera etapa del amparo se encuentra en la Constitución Política de Yucatán promulgada el 31 de marzo de 1841, con base en el proyecto elaborado por la Comisión presidida por Manuel Crescencio Rejón. En dicha Constitución se utilizó el vocablo *amparo*, y se estableció que se ampararía a las personas en tres supuestos:

- (i) Los jueces de primera instancia ampararían en el goce de los “derechos garantidos por el artículo anterior” a quienes pidieran su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial;³⁴
- (ii) Los superiores jerárquicos de los jueces conocerían de las violaciones a los derechos imputadas a éstos, a quienes adicionalmente enjuiciarían,³⁵ y
- (iii) La Corte Suprema de Justicia ampararía en el goce de los derechos, en contra de leyes y decretos de la legislatura, o contra las providencias del gobernador, limitándose en ambos casos a “reparar el agravio”.³⁶

Aquí vale la pena destacar dos ideas que resultan relevantes para entender el concepto original del amparo. Por una parte, el hecho de sujetar su operatividad a un contexto de preexistencia de un catálogo de derechos, sin el cual simplemente carecería de objeto, lo cual refuerza la idea del amparo como un mecanismo jurisdiccional de naturaleza dual, pues a la vez que tutela derechos humanos, opera como una especie de medio de control de constitucionalidad. Por otra parte, la noción de que el amparo busca *reparar* el agravio, sin especificar a detalle en qué consistiría dicha reparación, pero dando lugar, en ciertos casos a enjuiciar a las autoridades transgresoras.

La segunda etapa se encuentra en el Acta Constitutiva y de Reformas a la Constitución de 1824, promulgada en 18 de mayo de 1847, y que en su artículo 25 estableció la facultad de los “tribunales de la Federación” para amparar a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedieran la Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo

nulidad de leyes, decretos, actos del Poder Ejecutivo e incluso de la Suprema Corte por usurpación de facultades (numerales 1º a 3º).

³⁴Artículo 8º. Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantidos por el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualesquier funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

³⁵Artículo 9º. De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente; remediando desde luego el mal que se les reclame y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.

³⁶Artículo 62. Corresponde a este tribunal reunido: [...] 10. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarias al texto literal de la constitución, o contra las providencias del gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el código fundamental en los términos expresados. Limitándose en ambos casos, a reparar el agravio en la parte en que la constitución hubiese sido violada.

y Ejecutivo, tanto federales como de los estados.³⁷ Este precepto, al igual que gran parte del ordenamiento mismo, derivó del proyecto formulado por Mariano Otero y materializado en el voto particular que suscribió el 5 de abril de 1847. Este momento histórico representó la ampliación a nivel constitucional del juicio de amparo.

Como ocurrió con la Constitución de Yucatán, en esta ocasión se acompañó la consolidación constitucional del amparo del reconocimiento de un catálogo básico de derechos humanos, lo cual reforzaba la idea del juicio de amparo como un instrumento pensado para proteger una especie de *dimensión material* de la Constitución.³⁸

La tercera etapa de esta evolución se refiere al artículo 101 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, el cual, según se mencionó en la introducción, constituye el antecedente inmediato del actual artículo 103 constitucional. Aquel precepto establecía que:

Artículo 101. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren y restrinjan la soberanía de los estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Como puede apreciarse el texto es casi idéntico al del artículo 103 de la Constitución de 1917 y, como ahora ocurre con el artículo 107, se encontraba seguido por una prescripción que desarrollaba las bases generales del juicio de amparo.³⁹

Por otra parte, resulta de gran relevancia mencionar que el artículo 14 de la Constitución de 1857, reconoció el derecho de las personas a ser juzgadas con base en leyes “exactamente aplicadas”.⁴⁰

La cuarta etapa deriva del caso “Miguel Vega”, que declara implícitamente inconstitucional el artículo 8º de la Ley de Amparo de 1869, que permitió el control de las resoluciones judiciales a través del juicio de amparo, tal como se comentará adelante con mayor amplitud. De esta forma y con base en el mencionado artículo 14 de la Constitución de 1857, el juicio de amparo absorbió la función de casación que no era parte de su diseño original. Aun cuando la Constitución de Yucatán permitía que se

³⁷Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare. (Redacción original)

³⁸El propio Mariano Otero hizo referencia a que la primera y más urgente reforma era, como se había visto desde 1832 —según lo expuso—, “arreglar el ejercicio de los derechos del ciudadano” (énfasis original). Así, agregó que “la Constitución debe establecer las garantías individuales [...] sobre bases [...] estables”.

³⁹Como se mencionó anteriormente, éstas se limitaban a lo que ahora conocemos como principios de instancia de parte agravada y relatividad de las sentencias.

⁴⁰Constitución de 1857. Artículo 14. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas á él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley. (Redacción original)

revisaran a través del amparo violaciones a derechos humanos cometidas por jueces, ello no se había entendido como una especie de casación.⁴¹

Esta evolución, en el entendimiento jurisprudencial de los alcances del juicio de amparo, se vio reflejada en el texto constitucional. Por reforma de 12 de noviembre de 1908 se adicionó un segundo párrafo al artículo 102 de la Constitución de 1857, para establecer que cuando la violación de *garantías individuales* alegada derivara de asuntos judiciales del orden civil, “solamente podrá ocurrirse a los tribunales de la Federación después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación”.

Esta enmienda tuvo como finalidad la de tratar de aminorar el número de amparos intraprocesales que llegaban a los tribunales federales, derivados del fenómeno denominado desnaturalización del juicio de amparo.

Por último, podemos identificar como una quinta etapa la consolidación del amparo en la Constitución de 1917. El nuevo texto constitucional retomó y amplió la garantía de legalidad sustancial en materia judicial o de *exacta aplicación de la ley* (artículo 14, párrafos tercero y cuarto),⁴² además de que incorporó una serie de bases que representaron una ampliación significativa del juicio de amparo, que excedió con mucho el original instrumento defensor de derechos fundamentales que fue en sus inicios.

La reforma constitucional de 2011, por su trascendencia, marcaría el inicio de una sexta etapa en la evolución del juicio de amparo, cuyos alcances serán objeto de diversos comentarios más adelante.

Desnaturalización del juicio de amparo y su evolución como instrumento de control de regularidad en sentido amplio

El texto definitivo del artículo 14 de la Constitución de 1857 dio lugar a la denominada *garantía de la exacta aplicación de la ley*, cuya interpretación en el caso “Miguel Vega”, a su vez, generó el fenómeno conocido como *desnaturalización del juicio de amparo*. En efecto, la citada disposición, calificada de *bastarda* por Emilio Rabasa, tuvo como efecto que, al ser tutelada a través del juicio de amparo, éste dejase de ser un instrumento de control constitucional y protección de derechos humanos en sentido puro, para adquirir, además, la función de controlar la legalidad de todas las sentencias judiciales dictadas en el país.

⁴¹Héctor Fix-Zamudio, “Presente y futuro de la casación a través del juicio de amparo mexicano”, en *Memoria de El Colegio Nacional 1978*, México, El Colegio Nacional, núm. 5, 1979, pp. 197-234.

⁴²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (versión original) Artículo 14.- [...]. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Como relata Rabasa,⁴³ dentro del seno del Constituyente de 1856-1857, la Comisión redactora del Nuevo Proyecto de Constitución presentó en su propuesta tres artículos cuya discusión generó de manera impensada el nacimiento de una nueva garantía individual. Nos referimos a los artículos 4º, 21 y 26 del Proyecto de Constitución: el primero tutelaba la garantía de la irretroactividad de la ley,⁴⁴ mientras que los dos últimos buscaban proteger, con distintas palabras, la garantía del debido proceso legal.⁴⁵ Así, debe tenerse presente que los artículos 21 y 26 citados se referían a la aplicación de *formas* que podríamos calificar de *procesales*, pues no aludían a la aplicación *exacta* de leyes sustantivas.

El problema conceptual sobre los alcances de estas garantías derivó de la redacción del artículo 26 del Proyecto de Constitución, el cual enunciaba, entre los bienes jurídicamente tutelados, el de la vida, al establecer que nadie podría ser privado de ésta “sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso”.

Teniendo en cuenta lo anterior, el diputado Antonio Gamboa tomó la palabra para argumentar que dicho precepto “prejuzgaba una cuestión que debía resolverse al aprobarse o desecharse el artículo 33 del proyecto”⁴⁶ (que trataba de la pena de muerte), con lo cual inició su alegato en contra de la pena de muerte y el debate se desvió hacia un aspecto que concernía al artículo 33 y no al 26. Como acertadamente apunta Rabasa, si la Comisión hubiera “pedido que la discusión del 26 se reservara para cuando estuviera aprobado el 33, aquél habría sido aprobado sin una sola objeción”.⁴⁷

No obstante, al no solicitar la reserva del debate para cuando tuviera lugar la discusión del artículo 33, la Comisión se encontraba ante el problema de no poder suprimir la garantía del debido proceso legal a favor de la vida humana, porque “si después era aprobado el artículo 33 que dejaba subsistente la pena capital, quedaría la vida sin protección constitucional a merced de autoridades arbitrarias”.⁴⁸ De nada sirvió que León Guzmán señalara que al hablar el artículo 26 de la vida, era solamente para conceder una garantía a los ciudadanos,⁴⁹ pues Gamboa insistía en que, “una vez aprobado el artículo en que se dice que nadie puede ser privado de la vida, sino con ciertas condiciones, quedaría por ese sólo hecho aprobada la pena capital”.⁵⁰ Destaca Rabasa que la intervención del diputado Cerqueda, que cerró el debate y propuso “se

⁴³Emilio Rabasa, *El artículo 14, estudio constitucional y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1978; y Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Imprenta Escalante, 1916.

⁴⁴El artículo 4o. del Proyecto de Constitución decía: “No se podrá expedir ninguna ley retroactiva, ex post facto, o que altere la naturaleza de los contratos”.

⁴⁵El artículo 21 del Proyecto de Constitución establecía: “Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país”. Por su parte, el diverso 26 prescribía: “Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso”.

⁴⁶Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁷*Idem.*

⁴⁸*Ibidem*, p. 11.

⁴⁹*Idem.*

⁵⁰*Idem.*

dijera que en materia civil o criminal no podía haber fallos sino con las garantías propuestas por la Comisión,⁵¹ contenía la solución racional única de las objeciones propuestas: abandonar la enumeración de la vida, libertad y propiedad, y emplear una expresión amplia que las comprendiera”.⁵²

En estos términos, la Comisión presentó un nuevo artículo, al parecer inspirado en la intervención de Cerqueda, pero cuya redacción generó el fenómeno expansivo del amparo, para pasar de permitir el control de la constitucionalidad a comprender también el de la legalidad de las resoluciones judiciales. El artículo 14 de la Constitución de 1857 establecía:

Artículo 14. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley.

Como puede observarse, el precepto habla de “leyes exactamente aplicadas” y no de formas procesales. De esta manera, aunque no hay razón que fundamente que se buscaba alterar el sentido de la garantía del debido proceso legal, el texto del artículo 14 de la Constitución de 1857, pronto sirvió de apoyo a demandas de amparo que alegaban la violación de la garantía de exacta aplicación de la ley, bajo el argumento de los quejosos de que las sentencias no habían aplicado exactamente, es decir, correctamente, la ley al resolver los juicios.⁵³

La Ley de Amparo de 1869 trató de dar marcha atrás a la problemática que se comenta.⁵⁴ En efecto, el ministro de Justicia Ignacio Mariscal, concedor del sistema de justicia de los Estados Unidos de América, envió al Congreso la iniciativa de lo que sería, con una trascendente modificación, la Ley de Amparo de 1869. En dicha iniciativa se proponía eliminar la procedencia del amparo en contra de los jueces federales,⁵⁵ con el argumento de que “los actos ilegales de éstos podrían corregirse a través de los recursos procesales ordinarios”.

En el dictamen de las Comisiones Primera de Justicia y de Puntos Constitucionales subsistió la improcedencia aludida y únicamente se modificó la redacción de la iniciativa.⁵⁶

⁵¹*Idem.*

⁵²*Idem.*

⁵³*Ibidem*, pp. 95 y ss.

⁵⁴Véanse José Barragán Barragán, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, México, UNAM, 1980; y Antonio Carrillo Flores, “La Suprema Corte de Justicia Mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, en *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987.

⁵⁵El artículo 23 de la iniciativa decía: “Contra los actos de un tribunal de la federación no habrá recurso de amparo, sino solamente el de responsabilidad, cuando se hayan agotado los demás que franqueen las leyes”. José Barragán Barragán, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁶El artículo 8º del dictamen de las comisiones establecía: “No es admisible el recurso de amparo contra las sentencias de los tribunales de la federación. Tampoco lo es contra las sentencias interlocutorias y definitivas de los jueces y tribunales de los Estados, que no causen ejecutoria; en consecuencia, sólo se dará entrada al recurso después de pronunciada la sentencia definitiva que cause ejecutoria”. José Barragán Barragán, *op. cit.*, p. 29.

Adicionalmente, el diputado Ríos y Valles insistió enfáticamente en la trascendencia de este cambio.⁵⁷

El alegato de Ríos y Valles para oponerse a que el amparo procediera en contra de resoluciones de los tribunales estatales, se centraba en los siguientes puntos:

- (i) Se violaba la soberanía de los estados;
- (ii) La fracción primera del artículo 101 de la Constitución de 1857 no indica que el amparo proceda contra sentencias judiciales, ya que la palabra “actos” se refiere propiamente a los de naturaleza administrativa, y
- (iii) Si un tribunal local viola la Constitución o el derecho federal, existen recursos para anular tal resolución.⁵⁸

Dicho argumento fue secundado por el diputado Dondé, quien por un lado destacaba que no había impedimento para que los estados establecieran mecanismos internos de protección a las garantías individuales; mientras que, por otro, afirmaba que, de aceptarse la procedencia en contra de sus resoluciones, los tribunales locales devendrían inútiles, al grado de que sería más cuerdo suprimirlos.⁵⁹ Así, la Comisión dictaminadora retiró el precepto a discusión y el Congreso aprobó la Ley de Amparo

⁵⁷Antonio Carrillo Flores, *op. cit.*, p. 252.

⁵⁸José Barragán Barragán, *op. cit.*, pp. 179-183. Por su importancia, se retoman las palabras del diputado Ríos y Valles: En este artículo, la comisión concede el recurso de amparo contra todas las sentencias ejecutorias de los tribunales de los Estados. Señor, ya no habrá ejecutorias en los Estados, las leyes de su administración de justicia interior, quedarán violadas, la soberanía del estado menguada; y los pleitos, los litigios que lastiman tanto las fortunas de los ciudadanos, y que turban la paz de las familias, el bienestar de la sociedad, encuentran un laberinto donde perderse y un nuevo caos donde sumergirse. ¿Qué cosa ha podido obligar a las ilustradas comisiones a conceder estos recursos contra las sentencias ejecutorias de los Estados? Dicen, señor, que las palabras terminantes de la fracción primera del artículo 101 de la constitución. Nos dicen, señor, que las palabras: por leyes o actos de cualquier autoridad, del expresado artículo 101, los obliga de una manera indispensable a conceder amparo contra la sentencia ejecutoria de los tribunales de los Estados. [...] me propongo demostrar que la constitución no nos obliga a conceder amparo contra las ejecutorias judiciales[. pues] las palabras por leyes o actos de cualquier autoridad de la fracción primera del artículo 101, no son extensivas a las sentencias o autos de los tribunales, porque la palabra actos, se aplica propiamente sólo a los actos administrativos y no a los autos o sentencias de los tribunales que tienen su propia denominación, porque los legisladores constituyentes así lo entendieron [...]. Este fue el espíritu del artículo 101, y al espíritu o a la filosofía de la ley debemos atenernos antes que a su letra, cuando se trata de interpretarla. [...] a mi juicio la soberanía de los Estados en esta parte, la más importante no existiría; y la soberanía de los Estados es uno de los dogmas de nuestra constitución, es una de las primeras bases sobre que descansa el pacto fundamental [...]. Pero se nos dice, señor, que algún tribunal ha de calificar si los jueces de los Estados se han arreglado en sus procedimientos a la constitución federal, a las leyes que de ella emanen, y a los tratados hechos, por el presidente de la república, y aprobados por el congreso federal; y que este tribunal debe ser la suprema corte de justicia. Yo creo, señor, que los tribunales de los Estados se bastan a sí mismos para hacer tal calificación, y juzgo también que la constitución les da derecho pleno y perfecto para ello [...] todo argumento, pues, que se dirija contra esta preciosa institución (el amparo) debe despreciarse[,] pero [...] ¿no se conseguirían los saludables efectos de esta institución, siguiendo el pensamiento de los legisladores constituyentes, que solamente intentaron conceder este recurso contra los actos del poder administrativo y legislativo? ¿Se puede decir que se hallan en el mismo caso estos poderes que el judicial? Si un tribunal, señor, viola la constitución o las garantías individuales, o alguna otra ley federal, allí con la constitución en la mano se puede pedir que se revoque el auto por contrario imperio; se puede apelar; se puede elevar la queja al superior; se puede entablar el recurso de nulidad; y sabrán todos estos recursos porque la constitución y las leyes federales que de ella emanen, y los tratados [...] son la ley suprema de la Unión, son la regla a que todos los tribunales de la nación deben normar sus operaciones; y cuando se salgan de ella, será nulo su procedimiento [...].

⁵⁹Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, p. 254.

de 1869, con un artículo 8º cuyo texto establecía que: “No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”. A pesar de lo anterior, esta disposición tuvo efímera vida.

El 29 de abril de 1869, al fallar el trascendente caso de “Miguel Vega”, la Suprema Corte declaró implícitamente inconstitucional el artículo 8º de la Ley de Amparo de 1869, lo que incluso provocó un enfrentamiento entre la Corte y el Congreso. Por la importancia del asunto, que ha sido equiparada por Carrillo Flores a la que tuvo el caso “Marbury vs. Madison” para el destino de la Corte de los Estados Unidos de América, resulta interesante recordar los aspectos principales de aquel suceso, en aquello que interesa para la finalidad del presente estudio.⁶⁰

Miguel Vega, juez de lo criminal de Culiacán, Sinaloa, promovió amparo en contra de la resolución del Tribunal Superior del Estado que lo condenó a la suspensión de un año de su función como juez y del ejercicio de su profesión de abogado. El juez de distrito que conoció del asunto desechó la demanda de amparo con fundamento en el artículo 8º de la Ley de Amparo que, como se indicó, lo prohibía en asuntos judiciales. El caso llegó a la Suprema Corte, órgano que, en una cerrada votación de siete votos contra seis, resolvió el recurso de apelación respectivo, en los siguientes términos:

Conforme al artículo 101 de la Constitución Federal, 1º. Se revoca el auto fecha 27 de marzo, próximo pasado, del Juzgado de Distrito de Sinaloa, que declaró no haber lugar por inadmisibile el recurso de amparo que promueve el licenciado Vega, 2º. Vuelva el expediente al juzgado de su origen para que se sustancie dicho recurso y pronuncie sentencia conforme a derecho.⁶¹

Al reponerse el procedimiento ante el juez de distrito, el Tribunal Superior del Estado de Sinaloa se rehusó a rendir informe, con apoyo en el artículo 8º de la Ley de Amparo, que negaba la procedencia de éste en negocios judiciales, lo que no impidió que se dictara la sentencia de fondo correspondiente. En consecuencia, la Corte desestimó la negativa del tribunal responsable y otorgó el amparo a Miguel Vega en atención a los siguientes razonamientos:

Considerando, en cuanto a la negativa del Tribunal Superior del Estado de Sinaloa para rendir el informe que le pidió el juez de distrito: 1º. Que conforme al artículo 9º de la Ley de 20 de enero del corriente año, en los juicios de amparo no es parte la autoridad cuya providencia ha sido reclamada; 2º. Que el informe de que trata el mismo artículo tiene el doble objeto de esclarecer los hechos sobre los que versa la queja, y abrir la puerta a la autoridad para que explique y funde la legalidad de sus procedimientos; 3º. Que la resistencia de dicha autoridad a rendir el informe debe refluir en

⁶⁰El análisis que se presenta sigue los documentos que se mencionan a continuación: Silvestre Moreno Cora, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, 1902; la exposición de Antonio Carrillo Flores en el estudio ya citado; Lucio Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia. La República y el Imperio*, México, Poder Judicial de la Federación, 1988, pp. 195 y ss; y *Poder Judicial de la Federación, Poderes en conflicto*, México, 2001, pp. 51-80. Según se informa en el prólogo del libro esta última investigación fue realizada por Eréndira Salgado.

⁶¹Silvestre Moreno Cora, *op. cit.*, p. 782; y Lucio Cabrera Acevedo, *op. cit.*, p. 197.

su propio perjuicio, pero no en el de los derechos del quejoso, ni mucho menos entorpecer la secuela del juicio, principalmente cuando puede ser averiguada y conocida la verdad; 4°. Que en el presente caso esa verdad aparece claramente, aun por los mismos conceptos del Tribunal que se negó a rendir informe.

Considerando, en cuanto a la naturaleza del negocio: 1°. Que los tribunales de la Federación son los únicos competentes para decretar si en tal caso dado debe o no abrirse el juicio de amparo; 2°. Que en el presente ya la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de sus facultades, mandó que se abriera el juicio; 3°. Que decretada la apertura del juicio, oponerse a ella es tanto como resistir a la justicia, y discutirlo es tanto como disputar al Poder Judicial de la Federación la ejecución de sus legítimas facultades, lo cual en ningún caso se debe tolerar [...].⁶²

El caso en estudio desembocó en un enfrentamiento entre la Suprema Corte y el Congreso, ya que éste pretendió iniciar juicio de responsabilidad a los magistrados que integraron la mayoría en el asunto. A pesar de ello, el Máximo Tribunal asumió una actitud digna y enérgica al desconocer competencia alguna al Congreso para juzgar a la Corte con motivo del sentido de una resolución,⁶³ ya que, como sostuvo en su acuerdo de 8 de mayo de 1869, “el voto de la mayoría es el voto del cuerpo colegiado. Lo que se dice del voto de esa mayoría se entiende del cuerpo colegiado. Acusar a la mayoría por ese voto, es acusar al cuerpo mismo”.⁶⁴

El conflicto recibió una gran cobertura por la prensa de la época. Afortunadamente, la firmeza de los magistrados de la Corte provocó que el asunto no pasara a mayores consecuencias desde un punto de vista sociopolítico. A pesar de ello, el caso “Miguel Vega” cambió el devenir del juicio de amparo hasta convertirlo en una singular institución de justicia constitucional y legal.

El maestro Fix-Zamudio, quien ha estudiado destacadamente su estructura y el funcionamiento procesal del amparo, explica que el juicio de amparo mexicano es una institución compleja, cuya aparente unidad comprende varios instrumentos procesales con principios generales comunes. Por lo anterior, concluye que “el juicio de amparo mexicano debemos considerarlo como una federación de instrumentos procesales, cada uno de los cuales posee una función tutelar específica, que a su vez determina una serie de aspectos peculiares que no pueden comprenderse sino por conducto de su análisis autónomo”.⁶⁵ De acuerdo con el autor en cita, el amparo presenta cinco funciones diversas: tutelar la libertad personal; combatir leyes inconstitucionales; impugnar sentencias judiciales; reclamar los actos y resoluciones de la administración, y proteger los derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria.⁶⁶

⁶²Silvestre Moreno Cora, *op. cit.*, pp. 782 y 783.

⁶³*Ibidem*, pp. 784-787; Lucio Cabrera Acevedo, *op. cit.*, pp. 198 y ss.; Poder Judicial de la Federación, *op. cit.*, pp. 66 y ss.; Antonio Carrillo Flores, *op. cit.*, pp. 255 y 256.

⁶⁴Silvestre Moreno Cora, *op. cit.*, p. 785.

⁶⁵Héctor Fix-Zamudio, “Breve introducción...”, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁶*Ibidem*, pp. 30 y 31.

Lo hasta aquí expuesto, despeja cualquier duda respecto de que las diversas funciones previamente enunciadas han otorgado al juicio de amparo una gran extensión. Si bien su procedencia se encontraba supeditada a la alegación de que se había violado alguna garantía individual, lo que parecería reducirlo a un defensor de los derechos fundamentales propiamente dichos, lo cierto es que: la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional ha permitido revisar, a través del amparo, la constitucionalidad directa e indirecta —en realidad, legalidad— de *cualquier acto de molestia* proveniente de las autoridades administrativas.

Por otra parte, la *garantía de exacta aplicación de la ley* o de legalidad en materia judicial, provoca que mediante el amparo se revisen las sentencias —o resoluciones análogas— dictadas por los tribunales de los estados.

La posibilidad de combatir normas generales confiere al amparo una marcada distinción como medio de control constitucional, con algunas características que esbozaré más adelante.

Estos atributos quedan aún más claros con la nueva redacción del artículo 103 constitucional.⁶⁷

- Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:
- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
 - II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y
 - III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

En efecto, aunque interpretativamente ya se había caminado en esa dirección desde muchos años antes, la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, precisó la procedencia del amparo contra normas generales —no sólo leyes—, así como para combatir tanto actos como omisiones de las autoridades, pese a que las últimas se entendían implícitas en el concepto de *actos*. No obstante, se rescata de la reforma la certeza y claridad que ahora caracterizan al texto constitucional.

Por otra parte, el precepto hace referencia a la procedencia del juicio de amparo para tutelar cualesquier derechos que formen parte de nuestro bloque de constitucionalidad, lo cual incluye a aquéllos reconocidos en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, así como a las garantías previstas para su tutela. Este cambio es de enorme relevancia, pues implica una ampliación significativa de nuestro catálogo de derechos humanos, a la vez que elimina las diferencias entre éstos desde el punto de vista de su justiciabilidad, haciendo que todos resulten tutelables a través del juicio de amparo.

⁶⁷Mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, se modificaron las fracciones II y III para incorporar los ajustes respectivos a la transformación del Distrito Federal en la Ciudad de México.

Ahora bien, respecto a las dos últimas fracciones del artículo 103 constitucional, debe tenerse presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido desde hace tiempo que se subsumen en la primera,⁶⁸ por lo que siempre el amparo procederá por violación de derechos fundamentales. Si bien es factible la promoción de un juicio de amparo en el que no se haga referencia a la violación de derechos fundamentales, sino exclusivamente a la invasión de esferas, de actualizarse ésta se generaría necesariamente la violación de la garantía de legalidad consagrada en la primera parte del artículo 16 constitucional. De hecho, este criterio fue acogido por la nueva Ley de Amparo:

Artículo 1°. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, *siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y

III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, *siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (Énfasis agregado)

Como conclusión de este acápite, es válido afirmar que, por regla general, cualquier acto de autoridad, incluyendo por supuesto omisiones y con independencia de si el mismo reviste el carácter de una norma general, es combatible a través del juicio de amparo siempre que se traduzca en una violación a un derecho humano, incluidos aquellos que dan pie a un control que en realidad es de legalidad y no de constitucionalidad, como ocurre con el derecho a la exacta aplicación de la ley. En estos términos, la exclusión de ciertas especies de actos de autoridad del control jurisdiccional de amparo solamente es posible con fundamento en texto constitucional expreso. Tales son los casos, por ejemplo, de las leyes electorales (artículo 105); los actos del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100); los actos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), y las resoluciones en materia de juicio político y declaratoria de procedencia (artículos 110 y 111).

Reconceptualización del amparo como mecanismo especializado para la tutela de los derechos humanos

Durante el desarrollo del apartado anterior quedó reflejada la amplitud de los alcances del juicio de amparo, los cuales van más allá del entendimiento de dicho mecanismo como un medio estrictamente diseñado para la tutela de derechos humanos.

⁶⁸Primera Sala, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XLIV, p. 1623; y Segunda Sala, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXVI, p. 218.

No obstante, las reformas constitucionales de junio de 2011 han dado pie a sostener que a pesar de este paulatino desbordamiento del amparo, el mismo no ha perdido su esencia de un medio de control jurisdiccional para lograr la tutela efectiva de los derechos humanos. Al respecto, quiero ser muy preciso acerca de lo que esto implica.

En primer lugar, de conformidad con el texto vigente del artículo 1° constitucional, modificado el 10 de junio de 2011, el orden jurídico mexicano cuenta con un nuevo *bloque de constitucionalidad*, conformado por los derechos humanos reconocidos en la Constitución general y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Al respecto, en nuestro sistema jurídico los derechos fundamentales ocupan una posición central e indiscutible como exigencia constitucional perentoria o un contenido mínimo cuyo respecto resulta exigible en todas y cada una de las relaciones jurídicas que se suceden en el ordenamiento. Así, los derechos humanos operan como elementos objetivos que informan o permean en todo el ordenamiento jurídico.

Es cierto que la incorporación de los tratados internacionales al orden jurídico mexicano no es una cuestión novedosa; sin embargo, con anterioridad a las reformas constitucionales de junio de 2011, la eficacia directa de los derechos humanos de fuente internacional se encontraba severamente cuestionada. En efecto, la violación de estos derechos solía ser invocada y entendida en un juicio de amparo como una trasgresión indirecta a la Constitución, reconducida a una afectación a la garantía de legalidad establecida en el primer párrafo del artículo 16 constitucional. Así, la realidad evidenciaba que muy pocos abogados alegaban violaciones a este tipo de derechos y que los órganos de impartición de justicia rara vez entraban al estudio de dichas cuestiones.

Esta omisión en el estudio de los derechos fundamentales consagrados en los tratados internacionales ya no es posible conforme al texto constitucional vigente, pues las y los juzgadores de amparo se encuentran forzados, por mandato constitucional, a realizar necesariamente un estudio pleno de los argumentos en los que se aleguen violaciones a dichos derechos.

Pero las reformas de 2011 van más allá de una simple ampliación al catálogo de derechos humanos. El entendimiento mismo de los actos y omisiones que puede reprocharse a las autoridades ha sido objeto de una transformación cuyo entendimiento seguimos construyendo.

La aproximación clásica a dominante (*dominant narrative*) sobre los derechos fundamentales sostiene varias tesis centrales, de las cuales tres ya han sido superadas en la teoría moderna de los derechos: (i) éstos tienen un *alcance limitado*, porque solamente protegen ciertos intereses especialmente importantes para los individuos; (ii) imponen exclusiva o principalmente *obligaciones negativas* a cargo del Estado, y (iii) los derechos *únicamente operan entre los ciudadanos y el Estado* y no en las relaciones entre particulares.⁶⁹

Sin pretender analizar cada una de las tesis mencionadas, quiero destacar la segunda, respecto a la estructura que supuestamente caracteriza a los derechos humanos atendiendo al contenido obligacional que deriva de los mismos. Según esta forma de

⁶⁹Kai Möller, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 2.

entender los derechos, éstos dan lugar exclusiva o principalmente a obligaciones de hacer o de no hacer. No obstante, el tercer párrafo del artículo 1º constitucional permite concluir que todos los derechos humanos dan lugar a obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover.⁷⁰ El conjunto de estas obligaciones es lo que se conoce como *tutela efectiva* de los derechos humanos.

Este catálogo permite desarrollar un análisis mucho más preciso de las conductas que se combatían como trasgresoras de derechos humanos, el cual va más allá de la simple dicotomía entre actos y omisiones, para valorar si en un caso la conducta estatal implicó una trasgresión o violación directa al derecho en cuestión (incumplimiento a la obligación de respetar); se tradujo en la falta de prevención o la imposibilidad de evitar que una tercera persona afectara antijurídicamente ese derecho (incumplimiento a la obligación de proteger); conllevó la ausencia de condiciones para el ejercicio o disfrute de un derecho o la falta de elementos para remediar una violación al mismo (incumplimiento a la obligación de garantizar), o no generó o implicó un retroceso en la creación de una cultura encaminada a la tutela del derecho en cuestión (incumplimiento a la obligación de promover).

Un entendimiento pleno del contenido de cada una de estas obligaciones permite un cambio de enfoque en la valoración de las obligaciones estatales cuyo incumplimiento puede dar lugar a una violación a derechos humanos.

Adicionalmente, los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad operan como guías que rigen la interpretación de los derechos humanos, lo cual también impacta la forma en la que abordamos los casos de posibles violaciones a los mismos dentro del juicio de amparo. Así, los alcances de un hecho victimizante pueden ir más allá de la violación estrictamente cometida, pues la trasgresión a un derecho puede dar lugar a la afectación de otro u otros más.

Esto ocurre, por ejemplo, con la imposición indebida de una sentencia condenatoria que conlleva la privación de la libertad de una persona. En sentido estricto, la violación se entiende a los derechos a la libertad, presunción de inocencia y un debido proceso. No obstante, la invalidación de esa sentencia y la consecuente devolución de la libertad a una persona, no puede soslayar que la condena también se tradujo en la suspensión de derechos político-electorales y en la existencia de antecedentes penales. Consecuentemente, la reparación de la violación que se comenta debe considerar los alcances reales del hecho victimizante.

Considero que estas reflexiones evidencian que las reformas constitucionales de junio de 2011 implicaron una rematerialización de la Constitución al permitir un nuevo entendimiento de los derechos humanos, lo cual necesariamente ha impactado el juicio de amparo como mecanismo para su tutela.

⁷⁰Artículo 1º [...]. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de *promover, respetar, proteger y garantizar* los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (Énfasis agregado)

Nuevos alcances del juicio de amparo como medio de control constitucional

Finalmente, y con independencia de que este tema sea objeto de un desarrollo exhaustivo en el comentario al artículo 107 constitucional, es pertinente destacar que la reforma constitucional de amparo también ha incorporado una nueva figura que exige replanteamiento de los alcances del juicio de amparo como medio de control constitucional.

En efecto, pese a que tradicionalmente se ha afirmado que el amparo opera como un mecanismo de control concentrado de constitucionalidad, lo cierto es que dicha afirmación debe matizarse, pues la relatividad de las sentencias de amparo se traduce en la inaplicación de la norma únicamente respecto de la parte quejosa —ya sea expulsándola de su esfera jurídica en los juicios de amparo indirecto o excluyendo su aplicación dentro de esa secuela procesal en los juicios de amparo directo.

No obstante, la declaratoria general de inconstitucionalidad —según su diseño constitucional— constituye un mecanismo que, pese a consistir en un procedimiento autónomo, deriva de juicios de amparo indirecto y da lugar a la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación expulse de manera definitiva una norma del ordenamiento jurídico. Así, la procedencia del amparo contra normas generales, en términos de lo previsto en el artículo 103 constitucional, podría adquirir un alcance nunca antes pensado dentro de la institución del juicio de amparo. El problema con esta idea radica en que el procedimiento desarrollado para la funcionalidad de la figura, ha terminado por tornarla absolutamente inoperante en la práctica. Así, serán necesarios diversos ajustes normativos acompañados de interpretaciones novedosas y auténticamente garantistas, si queremos lograr que esta figura pueda convertirse en el motor de cambio que estaba llamada a ser.

Bibliografía

- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, México, UNAM, 1980.
- BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1984.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia. La República y el Imperio*, México, Poder Judicial de la Federación, 1988.
- CARRILLO FLORES, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia Mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987.
- CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1983.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El voto particular de don Mariano Otero y el nacimiento del juicio de amparo en México: nota introductoria sobre los antecedentes del juicio de amparo”, en *Revista dos Tribunais*, núm. 66, pp. 580, 579 a 614.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España*, México, Porrúa, 2000.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, en *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1993.
- , *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964.
- , *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 1999.
- , *Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994.
- , *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- , *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM/Civitas, 1982.
- , “Presente y futuro de la casación a través del juicio de amparo mexicano”, *Memoria de El Colegio Nacional 1978*, México, El Colegio Nacional, núm. 5, 1979, pp. 197-234.
- HERNÁNDEZ, Octavio A. *Curso de amparo*, México, Porrúa, 1983.
- MÖLLER, Kai, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 2.
- MORENO CORA, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, 1902.
- Poder Judicial de la Federación, *Poderes en conflicto*, México, 2001.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14, estudio constitucional y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1978.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una ley de amparo*, México, UNAM/Porrúa, 2004.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Imprenta Escalante, 1916.

Artículo 103

Trayectoria constitucional

103

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Las fracciones II y III se ven incorporadas con los conceptos de leyes o actos que deriven de la esfera competencial del Distrito Federal, así como leyes o actos que invadan esa misma competencia.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-VI-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma este artículo para establecer como competencia de los tribunales federales la resolución de conflictos suscitados por normas, actos u omisiones que violenten las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución y/o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; conflictos generados por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y viceversa.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (I-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción en su fracción II, acorde con la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” sustituyéndose por “entidades federativas”. En la fracción III del artículo se elimina “Distrito Federal” para dejar “Ciudad de México”.

Artículo 104

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Durante el Virreinato, la justicia civil y administrativa en grado de apelación era del conocimiento de la Real Audiencia respectiva. En cuanto a la competencia por *materia*, la de la Real Audiencia de México en la vía ordinaria comprendía asuntos civiles, penales y administrativos. Estaba organizada en tres salas, dos de Justicia y una del Crimen. Las de Justicia se integraban con cuatro oidores cada una y la del Crimen con cuatro alcaldes de Casa y Corte, esto de 1680 a 1776, con excepción del periodo de 1739 a 1742, durante el cual aumentó el número de oidores de ocho a 12, los cuales integraron cuatro salas civiles, en vez de las dos anteriores. Se estableció además que, en casos que por su gravedad así lo requirieran, se podían integrar ocasionalmente tres salas civiles con cuatro oidores cada una.

De 1776 a 1812 las dos salas se integraron con cinco oidores cada una y la del Crimen también con cinco, presidida por el oidor más reciente. En 1800, a petición de la Sala del Crimen, se creó una Sala Breve del Crimen, que podía integrarse con dos a tres alcaldes del crimen, para la resolución de las causas leves o de poca cuantía, a fin de que las graves quedaran reservadas a la Sala del Crimen. Finalmente, con la reforma de 1812, la Real Audiencia de México quedó integrada con 12 magistrados, divididos de cuatro en cuatro, en dos salas civiles y una Sala del Crimen. Había dos fiscales, uno civil y otro penal.

Las salas de Justicia conocían de los recursos de apelación en materia civil y administrativa cuando se hubiera afectado algún interés particular. A la Sala del Crimen le correspondía el conocimiento de las apelaciones en materia penal, que podían ser suplicados ante alguna de las salas de Justicia. En casos graves se unían dichas salas.

104

Sumario Artículo 104

Introducción histórica Óscar Cruz Barney	283
Texto constitucional vigente.	296
Comentario Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro Controversias sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales o tratados internacionales y la jurisdicción concurrente	299
El recurso de revisión fiscal y el actual recurso de revisión administrativa	300
Otras competencias de los tribunales federales.	304
Bibliografía	305
Trayectoria constitucional	306

A partir de 1786, el conocimiento de las apelaciones en materia fiscal dejó de corresponder a la Real Audiencia para pasar a ser exclusivas de la Junta Superior de Hacienda, de acuerdo con el artículo 6 de la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España de 1786.

En razón a la competencia por *cuantía*, la Real Audiencia conocía de asuntos cuyo monto fuera superior a los 60 mil maravedíes. En cuanto a la suplicación, no se admitían causas cuya cuantía fuera inferior a esa cantidad, y desde tal cantidad hasta los seis mil pesos conocía de la suplicación la otra Sala de Justicia que no había intervenido en la apelación. Si el asunto superaba los seis mil pesos, se resolvía por la Sala de Justicia del Consejo de Indias. En materia penal, conocía la Sala del Crimen y los recursos extraordinarios sobre sus resoluciones, alguna de las dos Salas de Justicia de la Audiencia.¹

En cuanto a la competencia de *grado o funcional* de la Real Audiencia, ésta conocía en segunda instancia por vía del recurso de apelación de los asuntos llevados en primera instancia ante los alcaldes del Crimen cuando ejercían el Juzgado de Provincia, y en materia penal como alcaldes de Casa y Corte; ante los alcaldes ordinarios; ante los gobernadores en materia civil y penal; ante los corregidores en las capitales de corregimiento; ante los alcaldes mayores o ante los alcaldes ordinarios de los cabildos seculares.

En cuanto a los problemas de competencia, los conflictos de esta naturaleza entre oidores y alcaldes del Crimen se resolvían por medio de la creación de una Sala compuesta por el presidente, un oidor y un alcalde del Crimen que dirimían la controversia y remitían el asunto a la Sala correspondiente. Si la discordia se planteaba entre alcaldes del Crimen y alcaldes ordinarios u otras justicias ordinarias, ésta se resolvía por el Tribunal Superior de ambos, que era la Audiencia, al menos entre 1568 y 1571 en que se decidió que la solución en estos conflictos competenciales la daría únicamente el virrey.²

La justicia mercantil en todas sus instancias era del conocimiento de los consulados de Comercio y en su caso del juez de Alzadas correspondiente que podía ser un oidor de la Real Audiencia o bien el intendente. Las ciudades sede de consulados fueron México, Veracruz, Guadalajara y de manera tardía Puebla.

En el periodo que corre de 1821 a 1841 se presenta, como en el resto del sistema jurídico mexicano, un proceso de transición del derecho indiano al derecho nacional, con una clara supervivencia del primero, que nutre y da vida al segundo. Se sustituye no solamente el orden jurídico sino también la forma de administrar justicia.³ No olvidemos que, todavía, México tiene más tiempo como reino bajo la Corona de Castilla (1521-1821) que como nación independiente (1821-2010).

¹José Luis Soberanes, “Tribunales ordinarios”, en José Luis Soberanes (coord.), *Los Tribunales de la Nueva España. Antología*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1980, p. 65.

²Pilar Arregui Zamorano, *La Audiencia de México según los visitadores (siglos XVI y XVII)*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985, pp. 34-35.

³Para el tema de la transición jurídica véase Oscar Cruz Barney, *Historia del derecho en México*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2008, cap. 6.

A partir del modelo de las Ordenanzas del Consulado de Bilbao de 1737,⁴ y conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Comercio Libre de España a las Indias de 12 de octubre de 1778, se crearon los consulados de Manila, Caracas, Guatemala, Buenos Aires, Cartagena de Indias, Chile, Guadalajara y Veracruz,⁵ todos nacidos bajo un mismo modelo iniciado con el de Caracas de 3 de junio de 1793 y que concluye con el de Cartagena de Indias de 14 de junio de 1795. Cabe destacar que por Real Cédula de 22 de junio de 1773 se previno que en los pueblos en donde no existiera un Consulado pero si hubiera comerciantes, el corregidor o el alcalde mayor debía elegir junto con el ayuntamiento a un comerciante de por mayor y a otro de por menor para que formaran cada uno una lista de comerciantes de su clase.

Las reales cédulas de erección de los consulados conforman por su contenido y por su régimen de supletoriedad un cuerpo jurídico uniforme de derecho mercantil para los consulados americanos. Estos consulados tienen la peculiaridad de estar integrados no solamente por comerciantes sino también por hacendados, agricultores y naveros.⁶

Un último Consulado de Comercio habría de crearse en México: el Consulado de Comercio de Puebla, el 7 de agosto de 1821, a solicitud del comercio poblano y por disposición de don Agustín de Iturbide en su breve estancia en dicha ciudad días antes de lograr la independencia de México.

En sesión del Congreso el día 13 de octubre de 1824 se inició la discusión del decreto que habría de extinguir los consulados⁷ y con ello, según don Blas José Gutiérrez Flores Alatorre, el desafuero de los negocios de comercio.⁸ Las comisiones unidas ordinarias de Hacienda y Legislación pusieron a discusión un dictamen sobre la administración y destino de los fondos de avería y peaje, que sería una vez aprobado, el de extinción en lo que toca a la Federación.

El 16 de octubre de 1824 se expidió el Decreto de Supresión de los Consulados por el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos.⁹ Conforme al decreto en cuestión, se ordenó que por lo que tocaba a la Federación, cesaban los consulados, quedando cesantes sus empleados fijos o permanentes conforme a las reglas que se dieran para todos los empleados del ramo de gobernación o hacienda, quedando excluido para efectos del derecho a pensión los empleados del

⁴Véase *Ordenanzas de la ilustre Universidad y Casa de Contratación de la M.N. y M.L. Villa de Bilbao*, Madrid, Oficina de la Viuda de D. Manuel Fernández, 1769. Marta Milagros del Vas Mingo, "Sobre las leyes del mar en el derecho indiano", *Homenaje al profesor Alfonso García Gallo*, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, Editorial Complutense, Madrid, 1996, tomo III, vol. 1, p. 14.

⁵Véase Antonio Xavier Pérez y López, *Teatro de la legislación universal de España e Indias*, Madrid, Imprenta de Don Antonio Espinoza, 1744, tomo VIII, p. 337.

⁶Sobre estos consulados véase Oscar Cruz Barney, *El régimen jurídico de los consulados de comercio indianos: 1784-1795*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.

⁷Antonio Xavier Pérez y López, *op. cit.*, pp. 970-971.

⁸Blas José Gutiérrez Flores Alatorre, *Apuntes sobre los fueros y tribunales militares, federales y demás vigentes en la república*, México, Imprenta de J. M. Aguilar Ortiz, 1876, tomo IV, p. 338.

⁹"Decreto de 16 de octubre de 1824 sobre Supresión de los Consulados", en Manuel Dublan y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano, Hijos, 1876, tomo I, núm. 429, p. 738. Citaremos en adelante como Decreto de Supresión.

Consulado de Puebla por no haber sido confirmado,¹⁰ pese a que dicho consulado actuó y se desempeñó como cualquier otro.

En cuanto a los medios de financiación de los consulados consistentes en los ramos de avería y peaje, éstos se trasladarían al crédito público tan pronto fuera establecida su oficina y hubieren sido cerradas las cuentas y recogidos los libros, documentos y existencias los administradores y entregadas a los comisarios generales.¹¹

Por lo que toca a la jurisdicción mercantil, se estableció por el artículo 6 del Decreto de Supresión que:

Los pleitos que se susciten en los territorios sobre negocios mercantiles, se terminarán por ahora por los alcaldes ó jueces de letras en sus respectivos casos, asociándose con dos colegas que escogerán entre cuatro que propongan los contendientes, dos por cada parte, y arreglándose á las leyes vigentes en la materia.

La extinción de los consulados en los estados de Puebla, Guadalajara, Veracruz y Ciudad de México se produjo en cascada. En el caso de Puebla se publicó el decreto de extinción el 3 de noviembre de 1824.¹² El cuanto al Consulado de Guadalajara, la extinción del mismo se produjo mediante el Decreto Número 30 del Congreso del Estado de fecha 6 de noviembre de 1824, publicado por el vice gobernador Juan Nepomuceno Cumplido el día 8 siguiente.¹³ Poco tiempo después, el 20 de enero de 1825 se expidió el Reglamento para la Administración de Justicia en el Estado.¹⁴

En el caso de Veracruz, el Congreso Constituyente del Estado decretó el día 19 de noviembre de 1824 que el Tribunal del Consulado de Veracruz cesaba en sus funciones.¹⁵

En cuanto al Consulado de México, el Estado de México, por decreto del Congreso local de 11 de noviembre de 1824, estableció que en tanto se tomaba la decisión

¹⁰Decreto de Supresión, artículos 1-2.

¹¹Decreto de Supresión, artículos 3-4.

¹²“Decreto Núm. 62 por el que se suprime el Consulado de esta Capital, 3 de noviembre de 1824”, en *Colección de los Decretos y Órdenes más importantes que expidió el Congreso Constituyente del Estado de Puebla en los años de 1824 y 1825*, Puebla, Imprenta del Gobierno, 1827.

¹³“Decreto número 30 de fecha 8 de noviembre de 1824”, en *Colección de los decretos, circulares y ordenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco. Comprende la legislación del Estado desde 14 de Setiembre de 1823, á 16 de Octubre de 1860*, Guadalajara, Tip. de M. Pérez Lete, 1874, tomo 1.

¹⁴Cuyo capítulo X se ocupó en los artículos 112 a 115 *De los tribunales que quedan extinguidos, y del modo de reemplazarlos*. El artículo 112 estableció que en virtud del artículo 222 de la Constitución todos los tribunales especiales habían cesado y sus asuntos pendientes debían pasar a los de primera instancia creados por el mismo texto constitucional. Aquellos asuntos que estuvieran pendientes en los juzgados de alzadas del consulado y de minería se debían turnar a las respectivas salas del Supremo Tribunal de Justicia. “Decreto Número 43, Reglamento para la administración de justicia en el Estado de 20 de enero de 1825”, en *Colección de los decretos, circulares y ordenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco. Comprende la legislación del Estado desde 14 de Setiembre de 1823, á 16 de Octubre de 1860*, Guadalajara, Tip. de M. Pérez Lete, 1874, tomo 1.

¹⁵“El Tribunal del Consulado de Veracruz cesa en sus funciones”, en *Legislación del Estado de Veracruz desde el año de 1824 hasta la presente época*, Jalapa, Imprenta Veracruzana de Agustín Ruiz, 1881, tomo I, p. 184.

definitiva que fuere conveniente, continuaba el Tribunal del Consulado en el ejercicio de sus funciones.¹⁶

Poco tiempo después, el 19 de enero de 1827 se decretó su extinción y que los negocios por él conocidos lo serían por los jueces ordinarios.¹⁷

Bajo el régimen constitucional de Cádiz, en el Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno sobre arreglo de Tribunales y sus atribuciones de 9 de octubre de 1812 se estableció en el capítulo primero, artículos 1º y 13 que a la Audiencia de México le correspondía:

1. En segunda y tercer instancia de las causas civiles y criminales que se les remitan por los jueces de primera instancia de su distrito en apelación.
2. De las causas de suspensión y separación de los jueces inferiores de su territorio conforme a la Constitución.
3. De las competencias entre los mismos.
4. De los recursos de protección y de fuerza que se presenten ante los tribunales y autoridades eclesiásticas de su territorio.
5. Recibir de los jueces subalternos de su territorio los avisos de las causas que se formen por delitos y las listas de las causas civiles y criminales pendientes para promover la más pronta administración de justicia.
6. Hacer el recibimiento de abogados para que puedan ejercer su profesión en cualquier pueblo de las Españas, exceptuando únicamente aquellos en que haya Colegio de Abogados, pues debían colegiarse obligatoriamente conforme al Decreto de las Cortes del 22 de abril de 1811. En México desde el 21 de junio de 1760 existe el Ilustre y Real Colegio de Abogados de México, ahora Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.
7. Examinar a los escribanos en sus respectivos territorios.
8. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias dadas por los jueces de primera instancia en las causas donde no haya lugar a la apelación.

El 20 de marzo de 1820 mediante Real Orden comunicada por el Ministerio de Hacienda, se declaró que serían los jueces de primera instancia a los que les corresponde tomar conocimiento en los asuntos judiciales de la Hacienda pública. El 26 de febrero de 1822 el Congreso Constituyente mexicano confirmó todos los tribunales y justicias establecidos durante el Primer Imperio para que continuasen administrando justicia según las leyes vigentes. Asimismo confirmó todas las autoridades así civiles como militares de cualquier clase que fueren. En los artículos 137, 142 y 143

¹⁶“Decreto Núm. 30, Sobre Consulados, de 11 de noviembre de 1824”, en *Colección de Decretos del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México*, Toluca, Imprenta de J. Quijano, 1848, tomo I. La Colección se puede consultar también en Mario Téllez e Hiram Piña, *Colección de Decretos del Congreso del Estado de México, 1824-1910*, México, Cd Rom, LIV Legislatura, Instituto de Estudios Legislativos, El Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma del Estado de México, s/f.

¹⁷“Decreto Núm. 86, Extinción del Tribunal del Consulado, de 19 de enero de 1827”, en *Colección de Decretos del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México*, Toluca, Imprenta de J. Quijano, 1848, tomo I. En este sentido, véase Graciela Macedo Jaimes, *Elementos de Historia del Derecho Mexicano*, 3a ed., México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Derecho, 2000, p. 109.

de la *Constitución Federal* de 1824 se estableció que las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia eran las siguientes:

I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

II. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes.

III. Consultar sobre pase o retención de bulas pontificias, breves y rescritos, expedidos en asuntos contenciosos.

IV. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro.

V. Conocer:

Primero. De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.

Segundo. De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.

Tercero. De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40.

Cuarto. De las de los secretarios del despacho según los artículos 38 y 40.

Quinto. De los negocios civiles y criminales de los enviados diplomáticos y cónsules de la República.

Sexto. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley.

A los tribunales de Circuito les correspondía conocer de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabando, crímenes cometidos en alta mar, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos, de las causas de los cónsules, y de las causas civiles cuyo valor pase de quinientos pesos y en las cuales esté interesada la Federación. Por una ley se designará el número de estos tribunales, sus respectivas jurisdicciones, el modo, forma y grado en que deberán ejercer sus atribuciones, en éstos y en los demás negocios cuya inspección se atribuye a la Corte Suprema de Justicia.

El país se dividiría en cierto número de distritos, y en cada uno de éstos habría un juzgado, servido por un juez letrado, en que se conocerá sin apelación de todas las causas civiles en que está interesada la Federación y cuyo valor no exceda de quinientos pesos; y en primera instancia, de todos los casos en que deban conocer en segunda los tribunales de Circuito. Adoptado el centralismo, la Quinta Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 establecía que a la Suprema Corte de Justicia le tocaba:

I. Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del supremo poder conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo 18 de la segunda ley constitucional.

II. Conocer de las causas criminales promovidas contra el presidente de la República, diputados y senadores, Secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, bajo los requisitos establecidos en la tercera ley constitucional.

III. Conocer, desde la primera instancia, de los negocios civiles que tuvieren como actores o como reos el presidente de la República y los Secretarios del despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros.

IV. Conocer en la tercera de los negocios promovidos contra los gobernadores y los magistrados superiores de los departamentos, y en el mismo grado en las causas criminales que se formen contra éstos por delitos comunes.

V. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales o juzgados de diversos departamentos o fueros.

VI. Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratas o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa.

VII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.

VIII. Conocer en todas las instancias en las causas criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República, y en los negocios civiles en que fueren demandados.

IX. Conocer de las causas de almirantazgo, de presas de mar y tierra, crímenes cometidos en alta mar, y ofensas contra la Nación mexicana, en los términos que designará una ley.

X. Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la misma Corte Suprema, por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos.

XI. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia, por los tribunales superiores de tercera de los departamentos.

XII. Conocer de los recursos de protección y de fuerza que se interpongan de los muy RR. arzobispos y RR. obispos de la República.

XIII. Iniciar leyes relativas a la administración de justicia, según lo prevenido en la tercera ley constitucional, preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la Nación.

XIV. Exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el Supremo Gobierno, o por los diputados, en el mismo ramo de la administración de Justicia.

XV. Recibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y hallándolas fundadas, pasarlas a la Cámara de Diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración conveniente.

XVI. Nombrar todos los subalternos y dependientes de la misma Corte Suprema.

XVII. Nombrar los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los departamentos, en los términos siguientes:

Los tribunales superiores de los departamentos formarán lista de todos los pretendientes a dichas plazas, y de los demás que a su juicio fueren aptos para obtenerlas: las pasarán en seguida al gobernador respectivo, quien, en unión de la Junta departamental, podrá excluir a los que estime que no merezcan la confianza pública del departamento, y hecha ésta operación las devolverán a los mismos tribunales. Estos formarán de nuevo una lista comprensiva de los que quedaron libres después de la exclusión, calificando gradual y circuns-

tanciadamente la aptitud y mérito de cada uno: remitida esta lista al Supremo Gobierno, podrá éste, con su Consejo, excluir a los que crea que no merecen el concepto y confianza de la nación; y pasada, por último, a la Corte Suprema de Justicia, procederá al nombramiento entre los que resulten expeditos.

XVIII. Confirmar el nombramiento de los jueces propietarios de primera instancia, hecho por los tribunales superiores de los departamentos.

XIX. Apoyar o contradecir las peticiones de indultos que se hagan a favor de los delincuentes.

XX. Conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la Nación.

XXI. Consultar sobre el pase o retención de bulas pontificias, breves y rescriptos expedidos en negocios litigiosos.

XXII. Oír y decidir sobre los reclamos que se interpongan, en la capital de la República, acerca de la calificación hecha para ocupar la propiedad ajena, en los casos de que trata el párrafo 3, artículo 2 de la primera ley constitucional.

Asimismo, conforme al artículo 13 la Suprema Corte de Justicia, asociándose con oficiales generales, se erigirá en Corte Marcial para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra. En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 las facultades de la Corte Suprema de Justicia eran:

I. Conocer en todas instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las cámaras declaren con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos.

II. Conocer en todas las instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que el reo lo solicite en cualquier estado del negocio, aun en el acto de citación para sentencia.

III. Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República.

IV. Conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno.

V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intente contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso.

VI. Conocer también en todas instancias de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la Nación.

VII. Conocer de las causas llamadas de almirantazgo, presas de mar, y tierra y crímenes cometidos en alta mar.

VIII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos.

IX. Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte de justicia por faltas, excesos, o abusos cometidos en el servicio de sus destinos.

X. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales y juzgados de diversos Departamentos o fueros.

XI. Conocer en tercera instancia de los negocios civiles promovidos contra los gobernadores, y de los civiles y causas criminales comunes de los magistrados superiores de los Departamentos.

XII. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia por los tribunales superiores de los Departamentos. Mas si conviniere a la parte, podrá interponer el recurso ante el tribunal del Departamento más inmediato, siendo colegiado.

XIII. Conocer de los recursos de fuerza de los M. RR. arzobispos y RR. obispos, provisores y vicarios generales, y jueces eclesiásticos; más si conviniere a la parte, podrá introducirlo ante el tribunal del mismo Departamento, siendo colegiado, o ante el más inmediato que lo sea.

XIV. Oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente.

XV. Nombrar todos los dependientes y subalternos de la misma Corte, a los que expedirá sus despachos el presidente de la República.

En la última dictadura de Santa Anna, las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución de 1853 establecieron que el Poder Judicial General sería desempeñado por la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito establecidos en la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común del 23 de noviembre de 1855. Ésta suprimió, en su artículo 42, a los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. Estableció igualmente que los tribunales eclesiásticos cesarían de conocer en los negocios civiles, pero continuarían conociendo de los delitos comunes cometidos por los individuos de dicho fuero. La Corte Suprema de Justicia desempeñaría las atribuciones que le concedía dicha ley, y además las siguientes:

1a. Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la nación, siempre que las reduzcan á un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno ó mas vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión á la autoridad que la otorgó.

2a. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo o sus agentes.

3a. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales generales, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro.

4a. Conocer:

I. De las causas que se muevan al presidente, según el artículo 85.

II. De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 123.

III. De las de responsabilidad de los secretarios del despacho, según el artículo 92.

IV. De los negocios criminales y civiles de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.

V. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar y de las ofensas contra la nación.

Más adelante, se dictaron la Ley para el arreglo de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común conocida como Ley Lares por su autor,

del 16 de diciembre de 1853; la Ley para el Arreglo en lo Judicial, Gubernativo y Administrativo en los Negocios de Minería, del 31 de mayo de 1854; la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos del 25 de mayo de 1853, disposiciones abrogadas por el gobierno que sucedió a Santa Anna.

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, del 25 de mayo de 1853 estableció que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, es decir las relativas:

- I. A las obras públicas.
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.
- III. A las rentas nacionales.
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.
- VI. A su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.

Dentro del Consejo de Estado habría una sección que conocería de lo contencioso administrativo. Esta sección se formaría de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el presidente de la República. Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirían en la primera sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el presidente de la República. Sería presidente de este tribunal el que lo fuere de la misma sala, y sólo votará en caso de empate para decidirlo.

En el Reglamento de la Ley del 25 de mayo de 1853 se especificó que son obras públicas los caminos, puentes, canales, diques, ferrocarriles, construcción de edificios, y todas las demás obras o trabajos que se emprendan con un objeto de utilidad general y por autorización o concesión de la administración, o a expensas de los fondos públicos. En consecuencia, se consideraron tener el carácter de contencioso administrativas:

- I. Las discusiones que se susciten entre la administración y el empresario de tales obras.
- II. Las que se versen sobre el resarcimiento de daños temporales y perjuicios ocasionados por la ejecución de las mismas obras.
- III. Todas las cuestiones sobre contrata para la provisión del ejército o para poder ejecutar las obras públicas.
- IV. Las relativas a la adjudicación, ejecución e interpretación de los ajustes.
- V. Las que se susciten entre el gobierno y los empresarios o contratistas sobre la indemnización, por falta de cumplimiento del contrato de parte del gobierno; sobre la calidad de los efectos ministrados o sobre el pago determinado en la contrata.
- VI. Las que se versen sobre la inteligencia y cumplimiento de los contratos celebrados por la administración que tengan por objeto algún servicio de utilidad común.

Lo contencioso de las rentas nacionales era lo relativo a la contabilidad, a las contribuciones, a la deuda y crédito público, a los sueldos, a las pensiones, a todos los pagos puestos a cargo del erario. Son consideradas por lo mismo contenciosas: las cuestiones entre el erario y sus administradores, y las de éstos entre sí cuando en ellas sea interesado el fisco, as relativas a la contabilidad en las oficinas, las que se versen sobre la recaudación, pago y liquidación de las contribuciones y cuota impuesta a los contribuyentes, salvas las excepciones expresas en las leyes, las que dicen relación al reconocimiento, liquidación y pago de la deuda pública, sus réditos, intereses e indemnizaciones por daños y perjuicios, las que versen sobre asignación, liquidación y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros; liquidación y pago de sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones, daños y perjuicios ocasionados por ellas, o sobre concesiones de pensiones civiles y militares establecidas por la ley.

En materias de policía, agricultura, comercio e industria, pertenecían a lo contencioso:

- I. Las cuestiones sobre autorizaciones o concesiones de talleres insalubres o peligrosos.
- II. Desecación de pantanos.
- III. Reparación por daños ocasionados en los caminos, canales, ferrocarriles y demás obras públicas.
- IV. Alineamiento de las calles.
- V. Establecimiento de caminos y de peajes para su conservación.
- VI. Designación de precio a los objetos de primera necesidad.
- VII. Diques y limpia de canales y acequias.
- VIII. Medidas para la provisión de los lugares, de los objetos de primera necesidad.
- IX. Patentes y privilegios.
- X. Ejercicio de profesiones e industria.
- XI. Indemnizaciones a resulta de concesiones.
- XII. Concesiones en que la cuestión se verse sobre la autoridad para otorgarlas.
- XIII. Modificaciones en la tarifa de peajes arrendados.
- XIV. Violación de derecho en las autorizaciones o concesiones.

Asimismo, son contenciosas las cuestiones sobre aplicación de bienes a los ayuntamientos y establecimientos públicos hechas por la administración, las que se susciten sobre a falta de las condiciones impuestas en las concesiones, y sobre la existencia o extensión de éstas, las concesiones de grados determinados por la ley, las de suspensión y destitución de los empleados, salvo lo dispuesto por las leyes y la imposición de penas disciplinarias faltando a las formas establecidas por la ley.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 se estableció que el Poder Judicial General será desempeñado por la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito establecidos en la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 23 de noviembre de 1855 y leyes relativas. La Corte Suprema de Justicia desempeñará las atribuciones que le concedía dicha ley, y además:

1a. Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno o mas vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

2a. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo o sus agentes.

3a. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales generales, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro.

4a. Conocer:

I. De las causas que se muevan al presidente.

II. De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 123.

III. De las de responsabilidad de los secretarios del despacho, según el artículo 92.

IV. De los negocios criminales y civiles de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.

V. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar y de las ofensas contra la nación.

En el artículo 97 de la Constitución federal de 1857 se estableció que corresponden a los tribunales de la Federación, conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

II. De las que versen sobre derecho marítimo.

III. De aquellas en que la Federación fuere parte.

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.

V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

Durante el Segundo Imperio, la Ley para la Organización de Tribunales y Juzgados del Imperio de 18 de diciembre de 1865 estableció que al Tribunal Supremo del Imperio le correspondía:

1. Calificar las dudas por obscuridad o faltas de ley, que les dirijan los demás tribunales y juzgados, o promuevan los Magistrados o representantes del Ministerio Público.

2. Conocer de todos los recursos de nulidad que se interpongan de todos los tribunales y juzgados que no sean del orden administrativo.

3. Dirimir las competencias suscitadas entre Juzgados o Tribunales que no tengan otro superior común.

4. Conocer de los negocios civiles o criminales, comunes u oficiales de los Magistrados o jueces que no tuvieren otro superior y de los Consejeros de Estado.

5. Conocer de las causas que deban formarse contra los Secretarios o empleados subalternos del mismo Tribunal, por faltas o delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.

6. Exponer al Gobierno cada año los defectos que hubieren notado en la administración de justicia, indicando los remedios oportunos para corregirlos y las reformas que convenga adoptar.

El 29 de mayo de 1884 se reformó la fracción I del artículo 97 de la Constitución para establecer que corresponde a los tribunales de la Federación conocer de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California. En el texto original de la Constitución de 1917 el artículo 104 establecía:

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substancándose el recurso en los términos que determinare la ley.

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.

III.- De aquellas en que la Federación fuese parte.

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o en un Estado y la Federación, así como de los que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado.

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

VI.- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

La reforma más reciente a este artículo se produjo el 29 de enero de 2016, en las fracciones III y VII, para quedar como sigue:

Artículo 104. [...] I. y II. [...]

III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

IV. a VI. [...]

VII. De las que surjan entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra [...]

Artículo 104

Texto constitucional vigente

104 *Artículo 104.* Los Tribunales de la Federación conocerán:

- I.** De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;
- II.** De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común.
Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;
- III.** De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;¹⁸
- IV.** De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;
- V.** De aquellas en que la Federación fuese parte;
- VI.** De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VII.** De las que surjan entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, y¹⁹
- VIII.** De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.²⁰

¹⁸Fracción reformada, *DOF*: 27-05-2015, 29-01-2016.

¹⁹Fracción reformada, *DOF*: 29-01-2016.

²⁰Artículo reformado, *DOF*: 18-01-1934, 30-12-1946, 25-10-1967, 08-10-1974, 10-08-1987, 25-10-1993 y 31-12-1994, 06-06-2011.

Comentario por **Héctor Fix-Zamudio** y **Héctor Fix-Fierro**

El actual artículo 104 se inspiró en la competencia de los tribunales federales de los Estados Unidos, de acuerdo con lo establecido por el artículo III, sección II, de la Carta Federal de 1787, complementada por la Ley Judicial de 1789. El mencionado texto constitucional dispuso que el Poder Judicial debería conocer, entre otros, de todos los casos que derivaran de la aplicación de la Constitución, de las leyes federales y los tratados; de los que afectaran a embajadores y cónsules; de los casos sobre almirantazgo, así como de las contiendas en que la Federación fuera parte; de aquellas entre dos o más estados, de las suscitadas entre un estado y los ciudadanos de otro estado o entre ciudadanos de diversos estados, correspondiendo a la Suprema Corte Federal el conocimiento en única instancia de las controversias en las cuales intervinieran representantes extranjeros. La citada Ley Judicial de 1789 estableció como tribunales federales a los de Distrito y a los de Circuito, señalando tanto su competencia como la que correspondía a la Corte Suprema Federal, de acuerdo con el precepto fundamental citado.

104

En la definición de las competencias que la Constitución de 1787 atribuye al Poder Judicial de los Estados Unidos, está enmarcado el modelo llamado de *dobles jurisdicción*. Dicho modelo implica que tanto la Federación como los estados pueden establecer una jerarquía completa e independiente de tribunales, cuyas competencias se encuentran delimitadas entre sí y que solamente de manera ocasional se vinculan en términos jurisdiccionales, cuando unos u otros tengan que tomar en cuenta o revisar los pronunciamientos de su contraparte judicial; por ejemplo, cuando las sentencias locales son sujetas de revisión por parte de la justicia de la Unión por plantearse una *cuestión federal*.

En materia de la competencia y organización del Poder Judicial federal mexicano, los artículos 123 y 137, fracciones I, II, V, incisos quinto y sexto, de la Constitución federal de 4 de octubre de 1824, siguieron muy de cerca el modelo estadounidense, ya que dicho poder estaba constituido por la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito, y atribuyeron a la citada Suprema Corte el conocimiento de las controversias entre los estados de la Federación y de las suscitadas entre un estado y uno o más vecinos de otro; la resolución de conflictos sobre contratos o negociaciones celebrados por el Gobierno supremo o sus agentes; de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República; en las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación; de los empleados de Hacienda y

Justicia de la Federación, y de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según fuese previsto por una ley.

A su vez, el artículo 143 de dicha Carta Federal atribuyó parte de estas controversias, en primer grado, a los tribunales de Circuito introducidos por la misma Constitución, como se ha dicho, de acuerdo con el sistema estadounidense de tribunales federales. Debe destacarse que la disposición final del inciso sexto del artículo 137, fracción V, de la Constitución federal de 1824, sobre el conocimiento de las infracciones a la Ley Suprema, pudo haber dado fundamento al control judicial de la constitucionalidad de las leyes que se desarrolló en los Estados Unidos con apoyo en un precepto similar, pero al no expedirse la ley reglamentaria respectiva, la Suprema Corte se negó a conocer de estos problemas en los pocos asuntos que llegaron a plantearse ante ella.

En relación con los tribunales de los estados, la Constitución federal de 1824 dispuso, en su artículo 160, que el Poder Judicial de cada estado se ejercería por los tribunales que designara o estableciera la respectiva Constitución; y agregó que todas las causas civiles o penales que pertenecieran al conocimiento de estos tribunales “serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”. Cuando a fines del siglo XIX y principios del XX la Suprema Corte acabó por aceptar, de manera regular, la impugnación de las sentencias de los jueces locales a través del juicio de amparo, quedó superado este principio de separación estricta entre ambos órdenes jurisdiccionales y surgió una jurisdicción materialmente unificada que permanece hasta nuestros días.

No obstante que las Leyes Constitucionales de 1836 establecieron un sistema centralista de organización política, el artículo 12 de la Quinta de dichas leyes confirió a la Suprema Corte de Justicia, en sus fracciones VI, VIII, IX y XX, una competencia similar a la que se le había otorgado a la Constitución federal anterior, y en el mismo sentido quedó en las fracciones III y VII del artículo 118 de las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, también de carácter unitario, que reiteró el sistema de 1836 al sustituir la denominación de “estados” por el francés de “departamentos”.

El precedente inmediato del artículo que se comenta, se encuentra en el artículo 97 de la Constitución federal de 5 de febrero de 1857, el cual atribuyó a los tribunales federales la competencia para conocer acerca de todas las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; de las que versaran sobre derecho marítimo; de aquellas en que la Federación fuese parte; de las que suscitaran entre dos o más estados, o entre un estado y uno o más vecinos de otro; de las del orden civil o criminal que se plantearan a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras y de los casos concernientes a los agentes diplomáticos y consulares.

La reforma de 29 de mayo de 1884 a la fracción I del citado artículo 97, introdujo el principio de la llamada “jurisdicción concurrente”, en el sentido de que cuando las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales afectaran únicamente a particulares, la competencia correspondía a los jueces y tribunales del orden común de los estados, del Distrito Federal y del entonces territorio de Baja California, indistintamente.

El texto original del artículo 104 de la Constitución vigente, ha sufrido numerosas reformas posteriores —un total de diez—, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* los días 18 de enero de 1934, 30 de diciembre de 1946, 25 de octubre de 1967, 8 de octubre de 1974, 10 de agosto de 1987, 25 de octubre de 1993, 31 de diciembre de 1994, 6 de junio de 2011, 27 de mayo de 2015 y 29 de enero de 2016, que resultan difíciles de compaginar, ya que afectan a varias instituciones procesales que deben examinarse por separado. En efecto, en dicho precepto se regulan:

- a) La competencia de los tribunales de la Federación para conocer de las controversias sobre aplicación de las leyes federales, así como la jurisdicción concurrente con los tribunales locales, cuando dicha aplicación sólo afecte intereses particulares;
- b) La regulación del que se denominó en una época “revisión fiscal”, y actualmente puede calificarse como “revisión (en realidad, apelación) administrativa”, y, finalmente,
- c) La competencia de los tribunales federales para conocer de cierto tipo de controversias que se le han atribuido tradicionalmente, de acuerdo con el modelo estadounidense.

Controversias sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales o tratados internacionales y la jurisdicción concurrente

Las citadas controversias no presentan ningún problema, puesto que resulta lógico que sí se han consagrado en nuestra Carta Fundamental, de acuerdo con el modelo estadounidense, dos órdenes de tribunales; a los de carácter federal corresponde, en principio, la competencia para resolver también los conflictos derivados de la aplicación de las leyes de carácter federal, así como de los tratados internacionales que, cuando han sido ratificados por el Senado de la República, forman parte de la Ley Suprema de la Unión, de acuerdo con el artículo 133 constitucional.

De manera diversa, la jurisdicción concurrente introducida, como se ha señalado, en la reforma de 29 de mayo de 1884 al artículo 97 de la Constitución federal de 1857, tuvo como propósito limitar el rezago de los tribunales federales, al encomendar a los de carácter local el conocimiento de las controversias en las cuales solamente se afectarían intereses particulares, en aquel precepto de manera obligatoria, pero de manera potestativa, a elección del actor, conforme al artículo 104 de la Carta vigente.

De acuerdo con la práctica que se inició con la mencionada modificación de 1884, las controversias mercantiles, que en nuestro ordenamiento tienen carácter federal, se sometieron desde entonces ante los tribunales locales, y esta costumbre ha continuado sin interrupción de acuerdo con el artículo 104 vigente, lo mismo ocurre con algunas controversias que tienen naturaleza civil federal.

Puesto que los litigios mercantiles se han incrementado constantemente y de manera progresiva debido al crecimiento económico del país, en teoría podrían presentarse ante los jueces federales; no obstante, no ocurre en la realidad, debido a la costumbre generalizada de su interposición ante los tribunales locales, lo que ha

generado, en contrapartida, la frecuente negativa de los jueces federales a aceptar los juicios mercantiles que se intenta someter a su conocimiento.

El artículo 104 de la Carta Federal supone, además, que las sentencias de primera instancia en estas controversias federales serán apelables, en su caso, ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. Lo anterior significa que dicha apelación debe interponerse ante el Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia respectivo en el ámbito local, pero si el asunto (casi siempre en materia civil) ha sido planteado ante un juez de Distrito, el recurso debe interponerse ante el Tribunal Unitario de Circuito que corresponda.

El recurso de revisión fiscal y el actual recurso de revisión administrativa

Éste es el sector del artículo 104 constitucional que ha sufrido mayores modificaciones, si se toma en consideración que el texto original del primer párrafo de la fracción I de dicho precepto, introdujo un recurso de apelación federal ante la Suprema Corte, con el nombre anacrónico de *súplica*, contra las sentencias dictadas en segunda instancia por los tribunales federales y locales en las controversias federales apuntadas.

Este recurso de súplica fue reglamentado por la Ley de Amparo de 20 de octubre de 1919, la primera expedida bajo la vigencia de nuestra Carta Federal de 1917, en su título II, artículos 131 y 146, y por ello dicho ordenamiento recibió la denominación de Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución federal, ya que regulaba por una parte el juicio de amparo y, de manera paralela, dicha impugnación.

De acuerdo con este ordenamiento y con los preceptos fundamentales de los artículos 103 y 107 de la Carta Federal, el juicio de amparo únicamente podía interponerse por particulares y no por las autoridades, por lo que la súplica era la única opción de las propias autoridades cuando el fallo de segunda instancia les era desfavorable. Por el contrario, los particulares afectados podían utilizar indistintamente ambos medios de impugnación, pero en realidad utilizaban con mayor frecuencia el juicio de amparo. En la práctica, el aspecto más importante fue la llamada *súplica fiscal*, que las autoridades tributarias podían interponer contra las resoluciones judiciales de segunda instancia que afectaran sus intereses.

Sin embargo, con la reforma constitucional al texto original del artículo 104, publicada el 18 de enero de 1934, se suprimió el mencionado recurso de súplica, por lo que contra los fallos de segunda instancia en materia federal solamente procedía el juicio de amparo, el cual, como se ha dicho, exclusivamente podía interponerse por los particulares afectados, pero no por las autoridades. En su jurisprudencia constante, la Suprema Corte de Justicia estimó que dichas autoridades no podían acudir al amparo, de manera que los fallos de segunda instancia favorables a los particulares quedaban firmes.

La Secretaría de Hacienda reiteró entonces de manera insistente el argumento de que la supresión del recurso de súplica dejaba a las autoridades tributarias en condición

de desigualdad procesal frente a los particulares, razonamiento que sirvió de apoyo a las cámaras legislativas de la Unión para aprobar, conjuntamente con la mayoría de las legislaturas locales, la reforma constitucional a la fracción I del artículo 104 de la Carta Federal publicada el 30 de diciembre de 1946, en la cual se restableció en el fondo, la antigua súplica, pero entonces fue calificada como *revisión fiscal*, es decir, en estricto sentido como apelación federal limitada únicamente a la materia tributaria.

Esta disposición constitucional fue reglamentada por dos leyes. La primera, relativa a la materia federal, fue promulgada en la misma fecha de la modificación constitucional, es decir, el 30 de diciembre de 1946, y reformada posteriormente por decreto legislativo de 30 de diciembre de 1949. La segunda se refirió a los asuntos relacionadas con la Hacienda Pública del antes Distrito Federal (ya que en esa época los conflictos respectivos eran conocidos por el Tribunal Fiscal de la Federación), de fecha 28 de diciembre de 1948, reformada a su vez, el 30 de diciembre de 1950.

Este nuevo medio de impugnación provocó numerosos problemas a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, competente en materia administrativa y, por tanto, para decidir este recurso, debido al gran número de asuntos que interponían continuamente las autoridades fiscales, las cuales en forma indiscriminada lo hacían valer si la cuantía del asunto se lo permitía, no obstante que en su gran mayoría se declaraban infundados por la citada Sala.

Por este motivo, el Código Fiscal de la Federación de 1967 limitó de manera considerable la procedencia del recurso de revisión fiscal, al suprimir el defectuoso sistema de las leyes de 1946 y 1948 y establecer, en sus artículos 240 y 241, un filtro para evitar la proliferación de revisiones fiscales, por conducto de un primer recurso de apelación, también calificado como revisión contra las sentencias de las salas del citado Tribunal Fiscal, que debía resolverse por el Pleno; además, se introdujo el concepto de *importancia y trascendencia*, y se señaló como lineamiento objetivo de dicha importancia respecto de la segunda apelación ante la Suprema Corte de Justicia, una base económica que se elevó periódicamente.

Ese fue el sistema acogido por la reforma constitucional de 25 de octubre de 1967 al artículo 104, fracción I de la Constitución federal, en cuanto adicionó los párrafos tercero y cuarto, según los cuales procedía el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia (Segunda Sala), contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos en los casos señalados por las leyes federales, y siempre que dichas resoluciones hubiesen sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa. Ese medio de impugnación ante la Corte se sujetaba a las disposiciones de la Ley de Amparo en cuanto a la tramitación de la segunda instancia del propio amparo, así como al cumplimiento de la sentencia.

Al respecto debe tomarse en consideración que el segundo párrafo de la fracción I del mismo artículo 104, modificado por la citada reforma constitucional de 25 de octubre de 1967, establecía las bases esenciales de los tribunales de lo contencioso administrativo, tanto para el ámbito federal como para el Distrito Federal, al disponer que las leyes federales podrían instituir

Tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaban entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Esto debe considerarse como un cambio esencial de régimen en cuanto a la estructura y las funciones de los tribunales administrativos en nuestro ordenamiento, el cual se inició con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de 31 de agosto de 1936, que de cierto modo se inspiró en el modelo francés del Consejo de Estado en sus funciones de jurisdicción administrativa, ya que con anterioridad se impugnaban las resoluciones tributarias ante los tribunales ordinarios, tanto federales como locales.

El citado Tribunal Fiscal, especializado en decidir cuestiones tributarias, funcionó en sus inicios como un organismo judicial de *jurisdicción delegada*, es decir, que dictaba sus resoluciones en representación de las autoridades administrativas, pero con el tiempo evolucionó en dos direcciones, en cuanto a competencia se extendió en materias similares a las tributarias, pero también a otros conflictos administrativos.

Este modelo se adoptó también por varias entidades federativas que crearon tribunales fiscales similares al federal. Con el tiempo, debido a la variedad de asuntos sometidos a dichos organismos, que ya no eran estrictamente tributarios, fue necesario modificar su naturaleza. Así, en la Ley Orgánica que fue publicada el 19 de enero 1967, se le otorgó al Tribunal Fiscal de la Federación plena autonomía para dictar sus fallos, y este criterio fue incorporado a las mencionadas reformas al artículo 104 de octubre de 1967, pero con mayor amplitud.

Con base en estas reformas se creó también el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo con su primera Ley Orgánica de 17 de marzo de 1971, y siguiendo este último modelo se han introducido de manera paulatina tribunales de lo contencioso administrativo de carácter local en casi todas las demás entidades federativas, frecuentemente en sustitución de los anteriores tribunales fiscales.

El sistema de los tribunales de lo contencioso administrativo, ha continuado su desarrollo en materia federal con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995, y este organismo jurisdiccional modificó su denominación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por decreto del 31 de diciembre de 2000, para concluir con la Ley Orgánica del 6 de diciembre de 2007.

En este recuento de las numerosas reformas que se han realizado al artículo 104 de la Constitución federal, se puede mencionar una importante modificación posterior a la de 1967, que se efectuó por medio del decreto legislativo de 29 de julio de 1987, publicado el 10 de agosto siguiente, con el propósito esencial de conferir a la Suprema Corte de Justicia una competencia predominante sobre las cuestiones estrictamente

constitucionales, y de remitir las controversias sobre problemas de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Por este motivo se adicionó una fracción I-B al citado artículo 104 constitucional que se comenta —en la actualidad, corresponde a la fracción III, por virtud de la reforma del 6 de junio de 2011— para atribuir el conocimiento de los “recursos de revisión que interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo tanto federales como del Distrito Federal”. Dichos recursos de revisión administrativa (que sustituyeron las impugnaciones a que se ha hecho referencia con el nombre de revisiones fiscales), actualmente deben ser conocidos y resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con los trámites que establece la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la propia Carta Federal (Ley de Amparo), y en contra de las decisiones que dicten los referidos tribunales en dichos recursos, no procede recurso ni juicio alguno (o sea, que deben considerarse como sentencias firmes). La facultad de las autoridades fiscales de interponer recurso de revisión contra determinadas resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra regulada en la actualidad en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada el 1 de diciembre de 2005, la cual es aplicable a los juicios que se promuevan ante dicho Tribunal. Dicha ley derogó las disposiciones relativas al juicio contencioso administrativo que hasta entonces estaban contenidas en el Código Fiscal de la Federación de 1981.

Por último, la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, que tuvo el propósito de establecer el Sistema Nacional Anticorrupción y cuyas bases se encuentran en el artículo 113, modificó también la reglamentación relativa al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El nuevo texto de la fracción XXIX-H del artículo 73 ya no se refiere a la facultad amplia del Congreso de la Unión para “expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo” de carácter federal, sino directamente para instituir el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Se adicionan las bases de su reglamentación relativas: a su competencia, que será genéricamente la de resolver las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, así como la de imponer sanciones por actos graves de responsabilidad administrativa tanto a los servidores públicos que los cometan como a los particulares que se vinculen con ellos; a su funcionamiento en Pleno y Salas Regionales; a la composición de la Sala Superior; al procedimiento de designación y duración de los magistrados, así como a su remoción, que únicamente podrá ser por las causas graves que señale la ley.

Quizá por falta de cuidado al eliminar la referencia a la jurisdicción contencioso administrativa del Distrito Federal en la fracción III (véase *infra*), se mantuvo la referencia, en plural, a los “tribunales de justicia administrativa”, remitiendo a la multicitada fracción XXIX-H del artículo 73, cuando esta última ya solamente menciona el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por lo que respecta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al cambiar el régimen constitucional de esta entidad federativa y su denominación a la de Ciudad de México, también se modifica el nombre del órgano al de Tribunal de

Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Sus bases constitucionales se encuentran, a partir de la reforma publicada el 29 de enero de 2016, en la fracción VIII del apartado A del artículo 122, y su competencia será similar, aunque en el ámbito local, a la del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Otras competencias de los tribunales federales

Las fracciones IV a VIII del artículo 104 de la Constitución federal, en su texto vigente, regulan varias controversias, que en su mayor parte provienen del modelo estadounidense, y que se refieren a conflictos que tradicionalmente se han atribuido a los tribunales federales de nuestro país, como son las relativas a:

- a) [Todas las] que versen sobre derecho marítimo;
- b) Aquellas en que la Federación fuese parte;
- c) Las controversias y las acciones a que se refiere el artículo 105 de la propia Carta Federal, cuyo conocimiento corresponde según este último precepto a la Suprema Corte de Justicia;
- d) Las que surjan entre un estado y uno o más vecinos de otro, y
- e) Los casos concernientes al Cuerpo Diplomático y Consular.

La mayoría de estas controversias no requieren mayor explicación salvo dos: la primera es relativa al alcance que se le ha dado en diversos momentos al concepto de la *Federación como parte*. En efecto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha sido incierta y variable en cuanto a su delimitación, ya que en alguna época se consideró suficiente que una autoridad federal figurase como parte en un proceso ordinario federal, lo que amplió de manera excesiva esta institución procesal. En otras ocasiones se exigió que la controversia tuviese trascendencia nacional, lo que era más racional.

Se impuso finalmente el segundo criterio con la reforma al artículo 105 de la Carta Federal, en cuya fracción III se dispuso que la Suprema Corte podrá conocer de oficio o a petición de parte, o a solicitud fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del procurador general de la República, de “los recursos de apelación en contra de las sentencias de los jueces de Distrito dictados en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten”. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el 26 de mayo de 1995, el conocimiento y decisión de estos recursos compete a las salas de la Suprema Corte de Justicia, en términos de su ámbito de competencia (civil y penal, la Primera Sala; administrativa y laboral, la Segunda).

En segundo término, la actual fracción VI procede de la fracción IV, modificada por la trascendental reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, que dio una nueva reglamentación a las controversias y las acciones de inconstitucionalidad previstas, respectivamente, en las fracciones I y II del artículo 105, y cuyo conocimiento corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El texto

original de la fracción IV solamente hacía referencia a las controversias “que se susciten entre dos o más Estados o en un Estado y la Federación”, así como a los conflictos de competencia “entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado”, cuestión que también abordaba el artículo 106 como competencia de la Suprema Corte de Justicia (ahora del Poder Judicial de la Federación).

Bibliografía

- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977.
- y Gonzalo Armienta Hernández, *El proceso contencioso administrativo en México*, México, Porrúa, 2011.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El Poder Judicial Federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968.
- CARPISO, Jorge, “Bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo”, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, núm. 1, julio de 1972.
- CARRILLO FLORES, Antonio, “La Suprema Corte como tribunal ordinario. Un testimonio”, en *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, 2a. ed., México, UNAM, 2013.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.
- y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y José Luis Vázquez Alfaro, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, UNAM/Porrúa, 2005, tomo 2.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959.
- PALLARES, Jacinto, *El Poder Judicial*, México, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874 (Reimpresión facsimilar: México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992).
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectivas de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM/Porrúa, 1991.
- VÁZQUEZ GALVÁN, Armando y Agustín García Silva, *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Ediciones Orto, 1972.

Artículo 104

Trayectoria constitucional

104 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 18-I-1934

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo L. Rodríguez, 3-IX-1932/30-XI-1934

Deroga las disposiciones relativas a sentencias dictadas en segunda instancia, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-XII-1946

XL LEGISLATURA (1-IX-1946/31-VIII-1949)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30-XI-1952

Instaura el recurso de revisión ante la Suprema Corte contra sentencias de segunda instancia o de tribunales administrativos autónomos.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1967

XLVII LEGISLATURA (1-IX-1967/31-VIII-1970)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Sustituye el enunciado: “o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras” por “o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano”. Instituye los tribunales contencioso-administrativos dotados de plena autonomía, y declara la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo, conforme a las reglas y trámites expresados en la Ley de Amparo, respecto a la revisión en amparo indirecto.

*Cuarta reforma**Diario Oficial de la Federación: 8-X-1974*

XLIX LEGISLATURA (I-IX-1973/31-08-1976)

Presidencia de Luis Echeverría, 1-XII-1970/30-XI-1976

Suprime la facultad de los tribunales de la Federación para conocer de las controversias civiles o criminales en los territorios, y deroga las disposiciones federales para instituir tribunales contencioso-administrativos en los territorios.

*Quinta reforma**Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987*

LIII LEGISLATURA (I-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I. Se adiciona una fracción I-B, otorgando a los tribunales de la Federación facultad para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo, en los casos que señalen las leyes.

Las revisiones, que serán conocidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, se ajustarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 fije para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

*Sexta reforma**Diario Oficial de la Federación: 25-X-1993*

LV LEGISLATURA (I-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se agrega en la fracción I-B la facultad de conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, además de los referidos en la fracción XXIX-H del artículo 73, y de la fracción IV, inciso e), del artículo 122.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (I-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se agrega en la fracción IV la facultad para conocer de las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-VI-2011

LX LEGISLATURA (I-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

En el marco de la reforma constitucional de amparo, se reforma este artículo, referente a las atribuciones de los Tribunales de la Federación, para que éstos conozcan de los procedimientos relacionados con delitos del orden federal (fracción I), y también de las controversias de orden mercantil (fracción II).

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-V-2015

LXII LEGISLATURA (I-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforma la fracción tercera del artículo y se cambia la frase “tribunales de lo contencioso administrativo” por “tribunales de justicia administrativa”.

Décima reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (I-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma establece que los tribunales federales conocerán también de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas y fallos del Tribunal de Justicia Administrativa creado en esta misma reforma.

Artículo 105

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Los antecedentes históricos tanto del Derecho Indiano como de las disposiciones emitidas en el siglo XIX, señalados para el artículo 104, son aplicables en su mayoría al artículo 105, mismos que en la medida de lo posible no incluiremos aquí en obvio de repeticiones.

El artículo 137, fracción I, de la Constitución federal de 1824 establecía dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, la de conocer de las diferencias que pudiere haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las redujeren a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado, y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

Establecido el centralismo, la Segunda Ley Constitucional, dentro de las Siete Leyes Constitucionales formada por 23 artículos, creó un cuarto Poder: el Supremo Poder Conservador, con residencia en la capital de la República, sin día, hora o lugar preciso para sus sesiones, depositado en cinco individuos de los que se renovaba uno cada dos años.

El Supremo Poder Conservador es el “primer tribunal creado *ex profeso* para juzgar exclusivamente los actos de autoridad emanados de los tres poderes generales y cuyas sentencias implicarían la nulidad general del acto impugnado”.¹ El Supremo Poder Conservador estaba depositado en cinco individuos. De ellos se debía renovar uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte,

¹Juan José Mateos Santillán, “El Supremo Poder Conservador, primer tribunal de constitucionalidad mexicano en 1836”, *Revista Jurídica Jalisciense*, México, año 5, núm. 2, mayo-agosto, 1995, p. 268.

Sumario Artículo 105

Introducción histórica Óscar Cruz Barney	309
Texto constitucional vigente.	312
Comentario José Ramón Cossío D., Raúl Manuel Mejía G. y Laura Patricia Rojas Z. Introducción	315
Controversias constitucionales	315
Ubicación de las funciones de control de regularidad constitucional.	317
El sistema federal	318
La división de poderes	320
Antecedentes e historia	324
Proceso de creación del precepto en vigor y sus reformas	339
Función de las controversias constitucionales	342
Objeto y modalidades (del control) en las controversias constitucionales	345
Normas aplicables	362
Acciones de inconstitucionalidad	365
Proceso de creación del precepto en vigor	370
Normas objeto del control	373
Parámetro del control	386
Materia del objeto del control	388
Facultad de atracción.	394
Creación del precepto en vigor.	408
Condiciones actuales de la facultad	409
Materia de la solicitud	410
Motivo de la solicitud	411
Competencia, trámite y resolución de la solicitud	413
Resolución de la apelación	415
Bibliografía	416
Trayectoria constitucional	420

sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldría el más antiguo.

El artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional fija las atribuciones del Supremo Poder Conservador, destacando en primer lugar la de

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen 18 por lo menos.

Contaba asimismo con las siguientes atribuciones y facultades:

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

III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración era afirmativa, se debían remitir los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, procediese a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

IV. Declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.

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

VI. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso General, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el Supremo Poder Ejecutivo.

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

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

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

X. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

XI. Calificar las elecciones de los senadores.

XII. Nombrar, el día 1 de cada año, 18 letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.

Las resoluciones del Supremo Poder Conservador requieren indispensablemente de la absoluta conformidad de tres de sus miembros por lo menos.

El artículo 14 establece una importante limitación al ejercicio de facultades del Supremo Poder Conservador, al señalar que toda declaración que hiciera y toda resolución que tome, no siendo de las especificadas en el artículo 12 mencionado, y aunque fuere de ellas, si la toma por sí y sin la excitación que respectivamente se exige para cada uno en dicho artículo, es *nula y de ningún valor*.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 dentro de las facultades de la Corte Suprema de Justicia estaba el conocer de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso. Estaba dentro de las facultades del Congreso reprobado los decretos dados por las asambleas departamentales cuando fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes, y en los casos prevenidos en estas bases.

Durante el Segundo Imperio, la Ley para la Organización de Tribunales y Juzgados del Imperio de 18 de diciembre de 1865 estableció que al Tribunal Supremo del Imperio le correspondía calificar las dudas por obscuridad o faltas de ley, que les dirijan los demás tribunales y juzgados, o promuevan los magistrados o representantes del Ministerio Público.

El artículo 98, fracción I, del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 dispuso que la Corte Suprema de Justicia conocería de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

En la Constitución federal de 1857 correspondía a los tribunales de la Federación, conocer de las diferencias que se susciten entre dos o más estados y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

Asimismo y conforme al artículo 98, correspondía a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

El texto original de este artículo en la Constitución de 1917 establecía:

Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

Artículo 105

Texto constitucional vigente

105 *Artículo 105.* La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:²
 - a)** La Federación y una entidad federativa;³
 - b)** La Federación y un municipio;
 - c)** El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;⁴
 - d)** Una entidad federativa y otra;⁵
 - e)** Se deroga.⁶
 - f)** Se deroga.⁷
 - g)** Dos municipios de diversos Estados;
 - h)** Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;⁸
 - i)** Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - j)** Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y⁹
 - k)** Se deroga.¹⁰
 - l)** Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.¹¹

²Párrafo reformado, *DOF*: 08-12-2005, 15-10-2012.

³Inciso reformado, *DOF*: 29-01-2016.

⁴Inciso reformado, *DOF*: 29-01-2016.

⁵Inciso reformado, *DOF*: 29-01-2016.

⁶Inciso derogado, *DOF*: 29-01-2016.

⁷Inciso derogado, *DOF*: 29-01-2016.

⁸Inciso reformado, *DOF*: 29-01-2016.

⁹Inciso reformado, *DOF*: 11-06-2013, 29-01-2016.

¹⁰Inciso reformado, *DOF*: 11-06-2013. Derogado, *DOF*: 29-01-2016.

¹¹Inciso adicionado, *DOF*: 11-06-2013. Reformado, *DOF*: 07-02-2014.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.¹²

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.¹³

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;¹⁴
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;¹⁵
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;¹⁶
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;¹⁷
- e) Se deroga.¹⁸
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;¹⁹
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo,

¹²Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

¹³Párrafo reformado, *DOF*: 22-08-1996.

¹⁴Inciso reformado, *DOF*: 29-01-2016.

¹⁵Inciso reformado, *DOF*: 29-01-2016.

¹⁶Inciso reformado, *DOF*: 10-02-2014.

¹⁷Inciso reformado, *DOF*: 22-08-1996, 29-01-2016.

¹⁸Inciso reformado, *DOF*: 22-08-1996. Derogado, *DOF*: 29-01-2016.

¹⁹Inciso adicionado, *DOF*: 22-08-1996. Reformado, *DOF*: 10-02-2014, 29-01-2016.

- los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;²⁰
- h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e²¹
 - i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;²²

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.²³

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.²⁴

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.²⁵

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

²⁰Inciso adicionado, *DOF*: 14-09-2006. Reformado, *DOF*: 10-06-2011, 29-01-2016.

²¹Inciso adicionado, *DOF*: 07-02-2014. Reformado, *DOF*: 29-01-2016.

²²Inciso adicionado, *DOF*: 10-02-2014.

²³Párrafo adicionado, *DOF*: 22-08-1996.

²⁴Párrafo adicionado, *DOF*: 22-08-1996.

²⁵Fracción reformada, *DOF*: 10-02-2014.

Artículo 105

Comentario por **José Ramón Cossío D., Raúl Manuel Mejía G.**
y **Laura Patricia Rojas Z.**

Introducción

105

Mediante este precepto se confieren atribuciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el conocimiento de tres tipos de procesos, así como para su resolución, en tres modalidades distintas: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de aquellos procesos ordinarios en los que la Federación sea parte y la propia Suprema Corte decida ejercer su facultad de atracción. Aun cuando a partir de este señalamiento competencial pareciera factible establecer algunos elementos propios a los tres procesos, en cada uno de ellos existen algunos que, por no concurrir en los restantes, impiden la formulación de afirmaciones de tipo genérico.

Así, por ejemplo, pudiera decirse que estamos ante un caso en el que, como acontece con la Constitución de los Estados Unidos de América, la Suprema Corte mexicana ejerce atribuciones de manera originaria; esta afirmación es inexacta pues tratándose del conocimiento de los procesos en que la Federación sea parte, éstos llegan, en realidad, por vías originariamente desahogadas ante otros órganos jurisdiccionales. A su vez, tampoco es posible establecer que en todos los casos la Suprema Corte ejerce atribuciones de control de la regularidad constitucional, pues en las vías previstas en las dos primeras fracciones, hay casos en los que se realiza exclusivamente un control de la regularidad legal, mientras que en el tercer supuesto el conocimiento de la apelación implica originariamente una revisión de legalidad.

Así las cosas, más que pretender el establecimiento de un estudio introductorio acerca de los elementos comunes a los tres procesos, nos parece más adecuado analizar cada uno tomando en cuenta sus propias particularidades, ello a partir, fundamentalmente, de lo dispuesto en la Constitución y refiriendo a la Ley Reglamentaria de la materia sólo cuando resulte necesario para la comprensión del análisis que proponemos.

Controversias constitucionales

Consideraciones preliminares

Las llamadas controversias constitucionales son aquellos procesos previstos en la fracción I del artículo en comentario, cuya función es permitir a la Suprema Corte de

Justicia²⁶ la resolución primordial de los conflictos surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal o del principio de división de poderes. Por lo anterior, y debido a que la presencia de ambos principios es estructural en lo concerniente a la materia de las controversias, es necesario considerar, así sea brevemente, algunos de los rasgos definitorios de ambas categorías.

Esta característica no es muy difícil de suponer, pues la cuestión fundamental en las controversias constitucionales radica en la dilucidación de atribuciones entre órganos del Estado. Así, si éstos cuentan a su favor con competencias, ¿de qué otro modo pueden explicarse los conflictos entre diversos órganos del Estado, sino como el reconocimiento final de ellas entre órganos y la correspondiente declaración de invalidez de los actos o normas sometidos a disputa?

En otras palabras, ¿qué otra cosa puede hacerse en las controversias sino asignar facultades o competencias entre los órganos que las reclamen para sí? Tales competencias o facultades se adscriben, a su vez, desde un punto de vista horizontal entre los órganos que conforman un mismo orden jurídico, de manera tal que dentro de las condiciones de la dinámica constitucional es factible encontrar conflictos entre los órganos que cotidianamente deben individualizar las normas propias de cada uno de ellos.

A su vez, es posible encontrar el mismo tipo de conflictos desde una perspectiva vertical, esto es, entre los diversos órdenes jurídicos o entre los órganos de diversos órdenes jurídicos. De este modo, y utilizando la terminología tradicional, respectivamente, podemos hablar de los conflictos derivados de la dinámica de la división de poderes o del sistema federal.

²⁶Se alude a la Suprema Corte de manera genérica ya que, si bien este tipo de procesos y sus recursos son competencia originaria del Pleno, como se encuentra establecido en el artículo 10, fracciones I y V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, desde el año 1997 pueden encontrarse recursos de reclamación resueltos por las Salas, fundados en lo previsto en el punto TERCERO, fracción VI, del Acuerdo Plenario 1/1997, que establecía como posibilidad de envío del Pleno a las Salas “Los recursos de reclamación cuyo conocimiento corresponda al Pleno, cuando deban desecharse o declararse improcedentes o infundados”. Posteriormente, una disposición similar quedó redactada en el punto TERCERO, fracción I, del Acuerdo General 5/2001, que indicaba que el Tribunal Pleno conservaría para su resolución “Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los recursos interpuestos en ellas en los que sea necesaria su intervención”. Más adelante, a través del precedente de la controversia constitucional 38/2005, se interpretó este punto del Acuerdo general 5/2001 a fin de entender la locución “cuando sea necesaria su intervención” como la posibilidad de que las Salas fueran competentes para resolver controversias constitucionales de fondo siempre que no se impugnara una norma general y se tratara de un conflicto en el que interviniera un municipio, lo que quedó reflejado en la tesis 2ª./J. 151/2007. Finalmente, el punto SEGUNDO, fracción I, del Acuerdo General 5/2013, consolida esta delegación estableciendo que el Pleno conservaría para su resolución “Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención”, agregando además un segundo párrafo que permite al Pleno la reserva de jurisdicción para el conocimiento de los conceptos de invalidez restantes y no relacionados con la impugnación de normas generales, en este párrafo se indica “Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente”.

Ubicación de las funciones de control de regularidad constitucional

En el artículo 40 de la Constitución se define al Estado mexicano como federal, lo cual significa, dicho de manera breve y en términos generales, que se postula un orden compuesto por normas válidas para todo el territorio nacional y por normas cuyo ámbito espacial se reduce a ciertas porciones del mismo. Al primer tipo de orden se le denomina federal, y a los segundos locales, mismos que, entre nosotros, pueden ser estatales, de la Ciudad de México o municipales.

La mera existencia de diversos órdenes normativos parciales no basta para integrarlos en un mismo orden normativo, pues como puso de manifiesto Kelsen, desde 1927, en todo sistema federal es necesario una constitución u orden jurídico total que determine la validez común de tales órdenes parciales —el federal y los locales— y los integre unitariamente (Kelsen, 1981: 73-141).

De no existir ese orden total, sería preciso concluir que los distintos órdenes parciales (el federal o los locales) no forman parte del mismo sistema normativo sino, posiblemente, que cada uno de ellos debe ser considerado por separado, lo cual significa que desde el punto de vista del orden nacional se estaría frente a una diversidad de órdenes respecto de los cuales sería posible postular una autonomía plena con respecto a los órdenes restantes.

No es éste el lugar para determinar detalladamente las competencias o atribuciones que pueden corresponder a cada uno de los órdenes normativos identificados. Sin embargo, y por lo que más adelante apuntaremos con respecto al artículo constitucional en comentario, el profesor Schmill ha identificado ciertas funciones como propias del “orden total” mexicano, es decir, de aquel que justamente por determinar la validez del resto de los órdenes jurídicos identificados, simultáneamente satisface dos condiciones: una, ser de jerarquía superior al resto de esos órdenes jurídicos, y dos, establecer las condiciones de unidad entre todos los órdenes jurídicos precisados (Schmill, 1997: 24).

La razón de existencia de este orden constitucional (o total) radica en dos tipos de determinaciones: una de carácter negativo, en tanto algunas funciones normativas presentes en nuestro orden jurídico no pueden ser asignadas al orden federal o a los locales —pues ello determinaría, a su vez, la superioridad jerárquica de esos órdenes sobre los restantes—, y una consideración de carácter positivo, en tanto que el ejercicio de esas funciones conlleva la modificación del propio texto constitucional o, lo que es igual, que su ejercicio se realiza a nivel del propio orden total y no puede ser asignado a ninguno de los órdenes parciales (Schmill, 1997: 27-374).²⁷

Antes de continuar, conviene detenernos a considerar una importante relación entre el orden constitucional y el tipo de funciones que la Suprema Corte lleva a cabo cuando resuelve las controversias constitucionales (y también las acciones de incons-

²⁷A juicio del profesor Schmill, esas funciones son: suspensión de garantías individuales (artículo 29); competencias en materia territorial (artículos 46; 73, I, III, IV y V); control de la regularidad constitucional (artículos 103, 105 y 107) y reformas o adiciones a la Constitución (artículo 135).

titudinalidad), en tanto las mismas, precisamente, deben ser consideradas propias de ese tipo de orden. Ello es así, debido a dos razones. La primera, a que mediante ellas se garantiza la regularidad de las normas o actos de las autoridades federales o locales respecto de la Constitución, es decir, se está en aptitud de mantener la regularidad de una pluralidad de normas o actos respecto de la Constitución. La segunda, y aun cuando con ella no se logre ese tipo de control de regularidad, porque pueden resolverse disputas entre órdenes distintos o entre los órganos pertenecientes a órdenes inferiores al constitucional.

Aquí vale la pena señalar que si bien la Suprema Corte sostuvo durante cierto tiempo que las controversias no solamente tenían como fin esencial la distribución de competencias, sino que debía reconocerse el “bienestar de la persona humana”, en asuntos posteriores la controversia ha vuelto a adoptar su sentido original como medio de defensa estructural del ordenamiento jurídico (P/J. 101/99, *SJF*, 9^a, X: 708).²⁸

Identificado y explicitado el orden constitucional y los órdenes parciales propios de nuestro orden jurídico, es necesario volver sobre los elementos que resulten útiles para la realización del presente trabajo, especialmente en lo relativo a los criterios para su identificación, ello sin dejar de insistir, por supuesto, en lo que acabamos de mencionar respecto del orden constitucional.

El sistema federal

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Constitución, dentro del sistema federal mexicano podemos identificar un orden válido en la totalidad del territorio previsto en el primero de ellos, y una pluralidad de órdenes válidos en cada uno de los territorios correspondientes a las partes integrantes de la Federación, es decir, en cada uno de los estados y en la Ciudad de México.

Mientras el ámbito espacial de la Federación será la suma de los espacios detallados en el artículo 42, el de la Ciudad de México (artículo 44 constitucional), y el de los estados que hubieran tenido antes del 1 de mayo de 1917, siempre y cuando no existan conflictos respecto de ellos (artículos 45 y 1º transitorio constitucional), o el que fije el Senado de la República mediante convenio amistoso (artículo 76, fracción X constitucional) o, a falta de éste, la Suprema Corte de Justicia a instancia de una de las partes a través del procedimiento establecido en la fracción I del artículo 105 constitucional (artículo 46 constitucional). ¿Cuáles son los criterios para diferenciar el orden federal y los órdenes locales?

Esta cuestión se responde, como ya se dijo, de dos maneras: primero, cuando estemos frente a normas que valgan para todo el territorio nacional y no constituyan los criterios de validez de aquéllas de otros órdenes jurídicos, se tratará de normas del orden federal; segundo, cuando estemos frente a normas que valgan sólo para determi-

²⁸El criterio de “bienestar de la persona humana” constituyó un precedente que no fue reiterado por la Suprema Corte. Las controversias posteriores son la cc. 21/2006 y la cc. 54/2009.

nadas porciones territoriales y, a su vez, no constituyan criterios de validez de las normas que valen en otras porciones del territorio ni respecto de las federales, se estará frente a normas de carácter local.

Este criterio formal de identificación tiene que ser complementado y desarrollado, desde luego, con las disposiciones de la Constitución mexicana. La primera y más importante de ellas es la prevista en el artículo 124 constitucional. La importancia del precepto radica en que, simultáneamente, establece los medios de asignación de las competencias del orden federal y de los órdenes locales, en el primer caso de un modo explícito y en el segundo a partir de una asignación de tipo residual.

En cuanto a los órdenes locales, es claro que en la Constitución se utiliza, ante todo, el criterio residual aludido en el artículo 124. De esta forma, la mayor parte de las facultades que corresponden a sus órganos pueden identificarse en un sentido negativo: por un lado, porque son aquellas que no pueden llevar a cabo los órganos federales o, lo que es igual, la Federación; por otro, porque son aquellas que de un modo expreso les están conferidas en la Constitución.

En lo tocante a la Ciudad de México, el sistema de asignación de competencias es distinto al de la Federación y los estados. Por una parte, y atendiendo a lo previsto en el artículo 122, las atribuciones son aquellas que de modo expreso se confieren a los órganos de ésta, es decir, la suma de lo otorgado en los apartados, bases y fracciones de ese precepto a la Legislatura, al jefe de gobierno, al Tribunal Superior de Justicia y a los demás órganos de gobierno de la Ciudad de México.

Por otra parte, existe una serie de atribuciones que podemos llamar propias del orden de la Ciudad de México que, sin embargo, son realizadas por órganos que a primera vista se denominan federales. De lo anterior surgen las siguientes reglas: los órganos federales mantienen ciertas competencias exclusivas expresamente conferidas en la Constitución en relación con la Ciudad de México (apartado B del artículo 122); la atribución competencial a la Ciudad de México puede hacerse por vía del artículo 122 o de cualquier otro precepto constitucional (por ejemplo, el artículo 102, B en materia del órgano de protección de los derechos humanos); los órganos federales pueden realizar funciones del orden jurídico de la Ciudad de México, lo cual no significa conferirle una atribución al orden federal sino, en los términos ya apuntados, utilizar a un órgano federal para cumplir una función local.

Por lo que hace a los municipios, tenemos que se trata de órdenes normativos en los cuales sus funciones se encuentran previstas de manera expresa, primordialmente en el artículo 115 constitucional. Tales atribuciones se confieren al ayuntamiento, *i.e.*, al órgano integrado por el presidente municipal, los regidores y los síndicos que determina la ley correspondiente (normalmente, las llamadas leyes orgánicas municipales).

Una de las características más importantes del régimen jurídico municipal, es que la relación de sus normas en administración pública municipal (fracción II) con las leyes de bases estatales no es una relación de jerarquía, sino de competencia. Esto quiere decir que las normas municipales tienen un espacio competencial propio garantizado constitucionalmente, y la ley emitida por el Estado se encuentra limitada por el mismo concepto de “bases” a establecer los elementos que deben ser homogéneos en

todos los municipios, pero dejando que los mismos determinen las cuestiones de detalle que a cada uno le resulten adecuadas (P/J. 129/2005, *SJF*, 9^a, XXII: 2067).²⁹

Por otro lado (fracción V), los municipios tienen un ámbito que resulta concurrente con los estados y la Federación, donde sus disposiciones sí deberán ajustarse a la leyes estatales y federales, en particular en lo que se refiere a planeación en materias de equilibrio ecológico y protección del ambiente y asentamientos humanos (P/J. 38/2011, *SJF*, 9^a, I, 1: 288).³⁰

Regresando sobre las ideas expuestas al inicio de este apartado, tenemos que, efectivamente, las controversias constitucionales son un mecanismo de control de regularidad constitucional encaminado a permitir, por la vía de la juridificación del federalismo, la asignación de las competencias “propias” de los diversos órganos de gobierno que integran esta última estructura. Igualmente, y por vía indirecta, son el medio para lograr que las diversas integraciones políticas presentes en cada uno de tales órganos, le confieran un sentido “juridificado” a sus conflictos y, desde esa perspectiva, estén en posibilidad de lograr la realización de sus propias pretensiones dentro del marco constitucional definido, en alguna medida importante, por la Suprema Corte.

Este proceso de definición del marco constitucional puede tener como resultado una efectiva reconfiguración del entendimiento tradicional de la estructura del sistema federal. Son ejemplos particularmente notorios el caso del orden municipal ya referido, así como el entendimiento de la Suprema Corte sobre las leyes generales como normas de distribución competencial entre la Federación y los estados.³¹

La división de poderes

El segundo elemento que se busca resguardar mediante las controversias constitucionales es la división de poderes. Éste se reduce, tradicionalmente, a establecer que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial habrán de ser realizadas por distintos órganos de un mismo orden jurídico, y a prescribir que tales órganos ejecuten sólo las funciones que les están expresamente conferidas.

Este principio es una forma de asignación de atribuciones entre órganos pertenecientes a un mismo orden normativo, y respecto del cual es necesario diferenciar entre sus funciones políticas y normativas. En cuanto a las primeras, están todas aquellas formas de expresión que han sido postuladas por representantes de la filosofía o la teoría políticas donde, a efecto de satisfacer determinado tipo de bienes o ideales po-

²⁹El criterio deriva de la cc. 14/2001, de 7 julio de 2005, del municipio de Pachuca de Soto, resulta relevante la narrativa que se hace del desarrollo y evolución de este criterio en la cc. 54/2010, de 8 de mayo de 2012.

³⁰El criterio se desarrolló en las cc. cc. 94/2009, cc. 99/2009 y cc. 100/2009, de 31 de marzo de 2011, así como en la cc. 31/2010, de 5 de abril de 2011.

³¹El concepto de leyes generales se ha desarrollado y modificado de manera relevante a través de los precedentes de las cc. 132/2006, cc. 54/2009 y la cc. 39/2014.

líticos, se hacen determinado tipo de construcciones encaminadas a dividir el ejercicio del poder público (Locke, Montesquieu, etcétera).

Como es evidente, mediante estos trabajos se desarrollan modelos ideales con la pretensión de regular formas concretas de convivencia social, especialmente las jurídicas, de ahí que su función se plasme en el plano de lo que se ha dado en llamar ingeniería jurídica o, más comúnmente, en un plano desde el cual resulte posible valorar los diseños o las prácticas institucionales.

Al lado de esta dimensión política de la división de poderes, existe su función jurídica. Por su necesaria inserción en un orden jurídico positivo, su alcance se reduce a una situación normativa, de manera tal que, y por pobre que el concepto parezca, tal división de poderes será el resultado de los modos como, a través de las normas jurídicas, se precisen las relaciones entre diversas funciones normativas y ciertos órganos jurídicos.

A final de cuentas, y debido a que se ha prescindido de toda construcción previa a la resultante de los contenidos normativos, podemos decir que la división de poderes no es sino el modo concreto en que en un determinado orden jurídico (primordialmente a partir de la Constitución) se lleva a cabo la distribución de competencias entre diversos órganos jurídicos pertenecientes a un mismo orden normativo.

En nuestro texto constitucional, los artículos 49 para el ámbito federal, 116 para los estados y 122 para la Ciudad de México, prevén tal sistema de división de poderes. Al analizar estos preceptos, lo primero que debe decirse es que no se trata de órganos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sino de funciones normativas. A partir de esta lectura, queda claro que, por ejemplo, mediante los artículos 50, 80 y 94, las funciones legislativas, ejecutiva y judicial se depositan en el Congreso de la Unión, en el presidente de la República y en la Suprema Corte de Justicia y otros órganos jurisdiccionales, respectivamente.

Esta lectura debe hacerse con el cuidado debido para que no se entienda que existe una absoluta identificación entre funciones y órganos, de manera tal que las primeras únicamente puedan realizarse mediante un tipo específico de los segundos, como si el Congreso de la Unión limitara su actuar a la emisión de normas generales, abstractas e impersonales, por ejemplo (*SJF*, 5^a, VII: 1306; *SJF*, XVI: 937; *SJF*, XIX: 97).³²

La relación se rompe, sin embargo, atendiendo a dos criterios: por una parte, porque los órganos acabados de mencionar tienen conferidas atribuciones diversas a las que inicialmente parecieran corresponderles de manera exclusiva y, por lo tanto, excluyente (*SJF*, 7^a, 151-156: 117).³³

La segunda forma de rompimiento de esa relación excluyente se da cuando las funciones son asignadas a órganos que no tienen cabida en el propio principio, entendido de manera tradicional y como se expresa en el artículo 49 de la Constitución, como sucede con los órganos constitucionales autónomos, donde es clara la falta de perte-

³²Esta situación, por lo demás, fue y es ampliamente reconocida por la Suprema Corte.

³³Como lo señaló la Suprema Corte de Justicia: “Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, *motu proprio*, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro Poder”.

nencia pero, también, la posibilidad de cumplir con determinadas funciones de producción de normas generales o individuales, según corresponda, así como su legitimación en el inciso l) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución.³⁴

El hecho de que la dimensión excluyente del principio de división de poderes se “quiebre”, por cualquiera de las vías acabadas de mencionar, conduce a preguntarnos por su significado constitucional. En primer lugar, está el de enunciar la adscripción de ciertas funciones a determinados órganos y, en segundo, impedir que tales funciones se ejerzan por un órgano distinto al cual fueron conferidas.

El principio de división de poderes vendría a significar que uno de los órganos, que ejerce algunas de las funciones mencionadas en el artículo 49, no pueda realizar ninguna de las atribuciones que constitucionalmente tiene encomendadas otro órgano, ni el que por ley se asignen las competencias de un órgano a otro distinto. Lo anterior permite afirmar que, desde una perspectiva estrictamente normativa, el principio de división de poderes previsto en la Constitución se reduce a ser un principio de asignación competencial.

En este sentido, no es posible saber qué es la función legislativa federal, por ejemplo, si previamente no se precisan las atribuciones que de manera particular tienen conferidas los órganos a los cuales la Constitución asigna tal función. Ello es así en tanto que el artículo 49 solamente hace mención a la función (pero no la caracteriza), para después asignarla a los órganos previstos en otros de sus artículos.

Por ello, solamente mediante la determinación de las competencias asignadas a los órganos que, en principio, cumplen la función legislativa podemos llegar a precisar el contenido de esta última. Conocida la función legislativa, para seguir con el ejemplo, en razón de las atribuciones conferidas a uno o más órganos, resulta que el principio de división de poderes se disuelve en la asignación de competencias, y que su función se limita a impedir que las competencias asignadas por la Constitución en favor de un órgano sean ejercidas por otros.

Por vía de conclusión, podemos decir que nuestra Constitución prevé en materia de división de poderes lo siguiente: primero, los órganos estatales únicamente pueden realizar las funciones que les confiera el orden jurídico, de ahí que termine reduciéndose en un gran principio de legalidad; segundo, diversos órganos pueden cumplir funciones normativas de carácter legislativo, ejecutivo o judicial, y tercero, las funciones normativas que realicen esos órganos pueden adscribirse a los diferentes órdenes

³⁴Estos órganos fueron incorporados como órganos legitimados en el inciso l) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución en la reforma de 7 de febrero de 2014. Antes de esta reforma la Suprema Corte resolvió el rr. 58/2007, derivado de la cc. 11/2007 intentada por el Instituto Federal Electoral en contra de la Cámara de Diputados, en el que se revocó el auto de admisión por una mayoría de seis votos, donde se determinó que el listado de órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, sólo puede establecerse por el órgano de reforma constitucional y no existen órganos implícitos en ese listado, ya que se rompería “con el equilibrio del sistema armónico del diseño constitucional que se creó de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad”. Hay que hacer notar que existe una tesis en sentido contrario a la decisión tomada en este recurso de reclamación, la tesis P/J. 21/2007 (SJF, 9ª, 26: 1101) de rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVE LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA.

que constituyen nuestro sistema federal (constitucional, federal, estatal, de la Ciudad de México o municipal).

Desde este punto de vista, y tal como lo indicamos al terminar el apartado anterior, tenemos que, efectivamente, las controversias son un medio eficaz para que, y en adición a los componentes de defensa del pluralismo que ahí dejamos señalados, diversos órganos estatales estén en aptitud de defender su esfera competencial frente a otros órganos del mismo orden normativo o resolver las controversias que se generen entre los distintos órdenes.

Los conflictos entre órganos y órdenes en las controversias

Atendiendo a los contenidos del sistema federal y del principio de división de poderes, las distintas funciones de creación normativa se encuentran descentralizadas en el orden jurídico mexicano entre diversos órganos pertenecientes a los ámbitos federal, estatal, municipal y de la Ciudad de México. En cada caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o las normas de cada uno de los órdenes de que se trate, obligan, prohíben o facultan a los titulares de esos órganos a realizar una determinada conducta, lo cual les exige: primero, identificar e interpretar la norma en la cual pretendan fundamentar su actuación y, segundo, crear las normas (generales o individuales) en las cuales quede plasmado su concreto acto de autoridad.

Debido a la enorme complejidad de los órdenes jurídicos, así como a las diversas integraciones partidistas que concurren en los distintos órdenes u órganos estatales, es previsible que lleguen a darse conflictos por la identificación, la interpretación o la creación normativa entre ellos (Cossío Díaz, 2001: caps. I, III y IV).

Esta situación es causa, a su vez, de diversos tipos de problemas, los cuales pueden ser vistos en su mera identificación jurídica, como el reclamo por parte de dos o más órganos respecto a la atribución para crear una norma, o como la pretensión exclusiva de validez de la norma creada por ellos, hasta el problema político de considerar que debe prevalecer una visión de la realidad o una manera de regular las relaciones sociales sobre todas las demás.³⁵

Cualquiera que sea la forma en la que se vea el conflicto, es claro que existe la posibilidad de que el mismo sea resuelto por parte de aquellos órganos a los cuales el propio orden jurídico les confiera las correspondientes facultades. Desde luego que

³⁵Esta última cuestión ha sido poco estudiada entre nosotros, aun cuando sea pragmáticamente el fundamento de la mayor parte de los conflictos que buscan resolverse mediante las controversias constitucionales. Para abreviar la comprensión de lo que hasta aquí queremos señalar, tomemos los ejemplos en donde efectivamente se ha limitado el desbordamiento de la controversia ante cuestiones puramente ideológicas, sin conexión competencial directa, como sucedió en la cc. 54/2009, en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación limitó la impugnación en controversias excluyendo los conceptos relativos a violaciones de derechos humanos, enfocándose únicamente a conflictos competenciales y limitando el criterio original contenido en la tesis de P.J. 101/99 de protección al “bienestar de la persona humana”; otro ejemplo relevante puede ser la cc. 140/2006 la que se sobreescribió por considerarse que el acto impugnado consistente en el exhorto de la Cámara de Diputados al Poder Ejecutivo de Oaxaca para que renunciara, se trataba de “una cuestión meramente política... que no está sujeta a control constitucional en sede judicial”.

existen diversas formas institucionales en tal sentido. Una de ellas, presente en distintos momentos de la historia nacional o extranjera, es por la vía política (Noriega Cantú, 1972; Morabito y Bourmaud, 1988: 144-145). Aun cuando en este caso existe una diversidad de posibilidades orgánicas, procedimentales o de contenido, los sistemas tienen en común las características de una racionalidad propia, definible tanto por mera oposición a la jurídica, como por notas materiales específicas.³⁶

Antecedentes e historia

En el derecho mexicano y en diversos ordenamientos extranjeros se han otorgado competencias a distintos órganos —primordialmente tribunales— para mantener la regularidad de las normas dentro de la estructura de distribución competencial con que en cada caso se cuente o haya contado. Por ello, es conveniente mencionar algunas de las soluciones históricas que en el derecho nacional han tenido o tienen contenidos semejantes a los de nuestros actuales procesos de controversia constitucional, así como mencionar los antecedentes extranjeros a estas soluciones nacionales.

Vale la pena distinguir aquí, entonces, entre tres diversos criterios que, con cierta frecuencia, se confunden y dan lugar a curiosas conclusiones: antecedentes, historia y derecho comparado. La explicación de los dos primeros se hará en este apartado, y la del tercero más adelante, una vez que tengamos una idea, así sea preliminar, de aquello que se está tratando de comparar.

Antecedentes

Los antecedentes sobre la solución actual en materia de controversias, primordialmente tienen su origen en el modelo norteamericano, de ahí que convenga analizarlo con algún detalle, comenzando por acudir a lo previsto en la Constitución de 1789, donde en su artículo III sección 2, podemos identificar dos tipos de competencias:

El Poder Judicial conocerá [...] de todas las controversias en que los Estados Unidos sean parte [y de] controversias entre dos o más Estados³⁷ [disponiéndose también que] De todos

³⁶En la interesante y compleja discusión que se viene dando en el mundo acerca de si los tribunales constitucionales deben resolver mediante criterios jurídicos o políticos o si, bajo cuál de ellos resuelven en realidad, nos parece que los términos de la discusión deben centrarse en determinar que éstos deben ser jurídicos y son, por lo general, jurídicos. Sin embargo, y desde luego, surge la pregunta acerca de qué se quiera decir por ellos y cuáles sean sus límites. A nuestro juicio, y con todos los problemas teóricos que esta afirmación conlleva, podemos decir que tal juridicidad no puede predicarse de una resolución aislada o de una actuación concreta, sino del promedio generalizado y constante de unas y otras.

³⁷“The judicial power shall extend [...] to Controversies to which the United States shall be a Party. to Controversies between two or more States...”

los casos que afecten a Embajadores, otros agentes públicos y Cónsules, y de aquellos en que un Estado fuere parte, la Suprema Corte tendrá jurisdicción originaria.³⁸

De este precepto resulta que en los asuntos en los que la Federación es parte, cualquier tribunal federal puede conocer del conflicto a través de un procedimiento ordinario promovido por un particular o por un estado; en los conflictos que involucren a dos o más estados, se actualiza el único caso de “competencia originaria” de la Suprema Corte, misma que se sustancia a través de un procedimiento específico.

Es precisamente esta última competencia la que guarda relación directa con nuestras controversias constitucionales, si bien de un modo mucho menos complejo y desarrollado, al menos en lo que hace a su previsión en el texto constitucional.

Los antecedentes de esta competencia originaria de la Suprema Corte norteamericana se encuentran en otras instituciones, específicamente en aquellas que operaron durante la época colonial y el periodo de guerra en contra de Inglaterra (Friedman, 1985: 49-50; Stevens, s.f.: 170; Hofer, 1992: 75 y 86).³⁹ En primer lugar, y siguiendo ese orden, debemos mencionar al Comité del Consejo Privado del Rey (Privy Council) denominado Lord Commissioners of Trade and Plantations (Stevens, s.f.: 39; Plucknett, 1956: 205-206).

La jurisdicción de este órgano se ejercía constantemente, pues a través de ella se actualizaba la suprema instancia de apelación en los negocios coloniales y, en particular, le correspondía la resolución de los conflictos de límites entre las colonias, como cuando en 1679 juzgó el caso entre las colonias de Massachusetts y New Hampshire, y varios años después (1746) el que enfrentó a New Hampshire y Nueva York (Stevens, s.f.: 170; Hofer, 1992: 75 y 86).

En segundo lugar, conviene mencionar lo dispuesto en el artículo IX de los artículos de la Confederación de 1781.⁴⁰ Bajo la vigencia de la Confederación sólo tres cortes fueron establecidas, las cuales resolvieron los conflictos entre Connecticut y Pennsylvania (1782); Massachusetts y Nueva York (1785), y Carolina del Sur y Georgia (1786).

De manera adicional a las críticas generales formuladas en contra del carácter descentralizado de la Confederación, el sistema de resolución de conflictos entre estados presentó como principal deficiencia la incapacidad de lograr el cumplimiento de sus determinaciones, como especialmente se puso de manifiesto en el citado conflicto entre Connecticut y Pennsylvania (Hamilton, Madison y Jay, 1987; Madison, 1986: 32-34).⁴¹

³⁸“In all Cases affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls, and those in which a State shall be a Party, the Supreme Court shall have original Jurisdiction”.

³⁹Para una evaluación de su funcionamiento e influencia en la vida colonial, véase Friedman y Stevens. Para las implicaciones de otros casos de participación del *Privy Council*, Hofer.

⁴⁰En él se disponía lo siguiente: “The United States in Congress assembled shall also be the last resort on appeal in all disputes and differences now subsisting or that hereafter may arise between two or more states concerning boundary, jurisdiction or any other causes whatever [...]”

⁴¹De manera representativa, pueden considerarse los ensayos XVIII a XX de *El Federalista*, atribuidos a Madison, en los cuales se señalan los vicios y las debilidades del sistema confederado. Del propio Madison, y ya en particular sobre la debilidad del Congreso respecto de los conflictos de límites, véase su carta a Washington del 16 de abril de 1787.

Al aprobarse la Constitución el día 17 de septiembre de 1787, en el mencionado artículo III se estableció el sistema de jurisdicción originaria ya mencionado.⁴² Una primera explicación de éste se desarrolló en los célebres *The Federalist Papers*, escritos por Madison, Hamilton y Jay para lograr la ratificación de la Constitución por parte de los habitantes del estado de Nueva York, resultan particularmente interesantes los números LXXVIII, LXXIX, LXXX, LXXXI y LXXXII, todos ellos escritos por Hamilton, pues en ellos se reseña lo relativo al Poder Judicial (Hamilton, Madison y Jay, 1987).

Hamilton comienza por considerar la necesidad de conferirle a los jueces inamovilidad hasta en tanto mantengan buena conducta, por ser ello el mejor medio de permitir que conserven su independencia, lo que a su juicio no resulta peligroso, pues el Judicial requiere del Ejecutivo para hacer cumplir sus decisiones, y porque sólo mediante esa independencia podrán limitar el ejercicio de la autoridad legislativa y mantener el respeto a los derechos fundamentales (Hamilton, Madison y Jay, 1987: 437-440).

En el segundo de los escritos mencionados, trata lo relativo a las garantías de remuneración y responsabilidad, mientras que en el número LXXX aborda de manera directa el tema de las competencias que deben corresponder a los órganos judiciales federales. Hamilton señala que, entre otras facultades, no existe duda de que a estos últimos deben corresponder aquellos conflictos que afecten la paz de la Unión, bien sea que éstos tengan sus orígenes entre Estados internacionales o nacionales.

La razón que apoya esta solución es, al decir de Hamilton, la necesidad de que los conflictos que afectan al todo no sean resueltos por una de las partes, de ahí que estime como debido el que aun el inadecuado sistema confederado haya comprendido una solución a las controversias entre estados (Hamilton, Madison y Jay, 1987: 446-447).

Habiendo demostrado la necesidad de que los órganos judiciales federales sean competentes para conocer de los conflictos apuntados, Hamilton expone, en el número LXXXI, las razones por las que en particular debe actuar la Suprema Corte de Justicia.

Comienza el argumento, como muchos otros de Hamilton, aceptando como indiscutible la existencia de un tribunal supremo y de última instancia, para luego exponer las razones por las cuales debe tener jurisdicción originaria en los casos que afecten a embajadores, ministros públicos y cónsules, o aquellos en que sea parte un Estado, razones que no expone por entrar en una serie de digresiones sobre el particular, dando finalmente por buenas las decisiones tomadas por la Convención.

Aprobada la Constitución, se requería de la ley mediante la cual se establecieran todos aquellos tribunales federales inferiores a la Corte. Así, el 24 de septiembre de 1789 se aprobó la Judiciary Act, misma que por su importancia sirvió de modelo a distintos ordenamientos para el Poder Judicial a lo largo del siglo XIX y la primera parte del XX (Orth, 1987; Kent, 1878: 114-115).⁴³

⁴²En el artículo 1º, sección 10 de la Constitución, se previó adicionalmente la posibilidad de que los estados llegaran a acuerdos o compromisos entre sí, siempre que contaran con la aprobación del Congreso de los Estados Unidos.

⁴³Bajo la vigencia de la Judiciary Act de 1789 la Suprema Corte resolvió (febrero de 1793) el famoso caso "Chisholm vs. Georgia", por virtud del cual admitió que podía conocer de aquellas demandas promovidas por particulares en contra de los estados, debido a que la competencia que el artículo 3º daba a la Corte era, precisamente, en los asuntos en que los "estados"

En lo que es importante para este trabajo, en la sección 13 de ese ordenamiento se estableció que la Suprema Corte tendría jurisdicción exclusiva en aquellas controversias de carácter civil en que un estado fuera parte, salvo cuando se tratara de un estado y sus habitantes, o cuando se diera entre un estado y ciudadanos extranjeros de otro Estado, en cuyo caso tendría jurisdicción originaria pero no exclusiva.

Igualmente, se dijo que tendrían jurisdicción exclusiva en los juicios contra embajadores o agentes públicos o funcionarios nacionales, y jurisdicción originaria, pero no exclusiva en los juicios iniciados por embajadores u otros agentes públicos o en aquellos en que un cónsul o vicedcónsul fueran parte.

Las sucesivas Judiciary Acts mantuvieron contenidos normativos semejantes a los establecidos en la Ley de 1789, en lo que hace a jurisdicción originaria, siendo hasta el Judicial Code de 1948 cuando se introdujeron cambios que actualmente se encuentran en vigor. En el número 28 de la sección 1251 de este último ordenamiento, se establece la distinción entre la jurisdicción originaria exclusiva y la jurisdicción originaria concurrente de la Suprema Corte de la siguiente manera.

La primera se confiere sólo respecto de las controversias entre dos o más estados; la segunda en los casos de acciones o procedimientos en que los embajadores, otros agentes públicos, cónsules, vicedcónsules o Estados extranjeros sean partes, en todas las controversias entre los Estados Unidos y un Estado, y las acciones o procedimientos de un Estado en contra de los ciudadanos de otro Estado o en contra de extranjeros.

Como ha señalado el profesor Abraham, la jurisdicción originaria exclusiva de la Suprema Corte sólo se ha mantenido respecto de conflictos entre dos o más estados, mientras que en los de jurisdicción originaria concurrente ha compartido su competencia con los jueces de distrito, sobre todo en los casos en que se encuentran involucrados agentes extranjeros (Abraham, 1993: 172).⁴⁴

Además del Judicial Code de 1948, los procesos de jurisdicción originaria se regulan por las Rules of the Supreme Court of the United States.⁴⁵ Así, en la regla 17 se establecen los siguientes supuestos: primero, la forma de las demandas y los recursos deberá ser la prescrita de manera general en las Reglas Federales del Procedimiento Civil;⁴⁶ segundo, se establece la manera como deberán exhibirse la demanda y la contestación de demanda; tercero, se dispone que si la petición es negada el juicio conclu-

fueran parte. Debido a las dificultades que provocó la decisión de la Corte, en 1798 se aprobó la XI enmienda constitucional, que establece que el Poder Judicial de los Estados Unidos no podrá extenderse a cualquier tipo de litigio que se inicie o prosiga en contra de uno de los estados por ciudadanos de otro estado, o por ciudadanos o súbditos de cualquier Estado extranjero. Véase el libro monográfico de John V. Orth, igualmente el de James Kent. Ésta fue también la opinión disidente de dos jueces de la Corte Suprema (Fuller y Lamar) en el asunto *United States vs. Texas* (1892), donde la mayoría extendió la jurisdicción originaria a un conflicto de límites entre una reserva territorial indígena representada por el Gobierno federal, y el estado de Texas.

⁴⁴Con independencia de lo anterior, en la sección 2403 del título 28 del United States Code se prevé la posibilidad de que los estados sean llamados a cualquier juicio seguido ante los tribunales federales en que se impugne la constitucionalidad de cualquier ley del propio estado, tenido en tales casos todas las prerrogativas que corresponden a las partes.

⁴⁵Estas reglas fueron adicionadas por última vez el 1 de julio de 2013, y es con fundamento en ellas que se lleva a cabo el estudio.

⁴⁶Por su parte, la regla 21.1 dispone que los escritos deberán señalar con precisión su propósito y los hechos sobre los cuales se funda, así como los argumentos jurídicos que lo soporten. Afortunadamente, se pide que las demandas sean lo más concisas posibles, al punto que se fija un número determinado de hojas (*Cfr.* Regla 33). Como acontece con cualquier litigio,

ye; cuarto, la representación de los estados en juicio corresponde al gobernador y al procurador (*attorney general*) correspondientes; quinto, el término para la contestación de la demanda es de 60 días, y en caso de que la misma no se produzca, el juicio se seguirá en rebeldía o *ex parte*.⁴⁷

Por ser fundamentalmente un tribunal de apelación, la Suprema Corte no cuenta con la infraestructura necesaria para sustanciar los procedimientos propios de los juicios en que deban actuar dos o más estados. Por tal motivo, se ha buscado que en los juicios en que es necesario determinar hechos, tales funciones las lleve a cabo una persona designada al efecto (*special master*), quien desahoga las pruebas y pone el expediente en lo que llamamos estado de resolución (Abraham, 1993: 172-173; “The Original Jurisdiction...”, 1959: 688 y 694).⁴⁸

En los casos en que no sea necesario desahogar pruebas, el proceso se seguirá por las reglas de la apelación ante la Suprema Corte. De cualquier manera, y como sucedió desde sus orígenes, las normas procesales en materia de jurisdicción originaria son muy flexibles, y la Corte puede introducir cambios a fin de irse adecuando a las circunstancias propias del litigio a dilucidar y, sobre todo, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada y no detenerse en una serie de meros tecnicismos (“The Original Jurisdiction...”, 1959: 688 y 689).⁴⁹

Historia. En lo que sigue, expondremos algunos de los principales antecedentes históricos nacionales de la actual fracción I del artículo en comentario. La forma de identificación de tales antecedentes se hará a partir de dos perspectivas: una, por razón de las competencias de la Suprema Corte para conocer originariamente de ciertos conflictos, y otra, por razón de las funciones de control ejercidas.

En las constituciones mexicanas podemos encontrar como primer antecedente lo ordenado en la de Apatzingán, si bien de un modo algo peculiar, considerando los criterios de nuestra época.⁵⁰ Primeramente, el artículo 107 preveía como facultad exclusiva del Supremo Congreso, “resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones”, mismas que, por

en éstos se pide que los daños o afectaciones sean actuales (Massachusetts vs. Missouri, 1939) o inminentes (Alabama vs. Arizona, 1934 y Pennsylvania vs. West Virginia, 1923), y no sólo especulativos (Florida vs. Mellon, 1927).

⁴⁷Esta determinación fue tomada por la Corte en el año de 1838, al fallar el asunto New Jersey vs. New York, declarando que no había sometimiento voluntario de los estados a la jurisdicción de la Corte aun cuando ellos mismos hubieran ratificado la Constitución.

⁴⁸En los asuntos Texas vs. New Mexico (1952), Colorado vs. Kansas (1942) y Arkansas vs. Tennessee (1937), se sostuvo que el *Special Master* tendría autoridad para recibir testigos, dictar órdenes de comparecencia y allegarse de evidencias, así como para emitir un reparto con sus recomendaciones.

⁴⁹Así, por ejemplo, al resolver en 1930 el conflicto entre Kentucky e Indiana por el incumplimiento de un contrato por parte del segundo estado, la Corte declaró factible que ella misma retardará su decisión siempre que existieran elementos suficientes para lograr una resolución por otra vía.

⁵⁰Ello, en tanto resulta sumamente difícil tratar de darle a cualquiera de las competencias previstas en la llamada Constitución de Cádiz, algo que razonablemente pueda insertarse en los parámetros que propusimos respecto del artículo en comentario. Tampoco existe disposición alguna en el mismo o similar sentido en el “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano”, de enero de 1822.

determinación de los artículos 44 y 45, correspondían al propio Supremo Congreso y a los supremos gobierno y Tribunal de Justicia.

Adicionalmente, el Congreso era competente para “representar en contra de la ley” (artículo 128) expresiones que significaban lo siguiente (Fix Zamudio, 1964: 607-609):⁵¹ una vez aprobada la ley por mayoría absoluta de votos (ello a partir del quórum de asistencia de la mitad más uno del total de los integrantes), el gobierno o el Tribunal de Justicia estaban en aptitud, justamente, de “representar” o impugnar, dentro del término perentorio de 20 días siguientes a la aprobación (en el caso de que no se hiciera, el gobierno se encontraba obligado a llevar a cabo la correspondiente promulgación).

Impugnada la norma, los alegatos se examinaban bajo la forma de un proyecto de ley, pudiendo darse dos resultados (artículo 129): uno, que los mismos se calificaran de fundados por mayoría absoluta de votos, con lo cual, “se suprimirá la ley, y no podrá proponerse de nuevo hasta pasados seis meses”; otro, que aquéllas se calificaran de insuficientes, caso en el cual se mandaba publicar la ley (Torre Villar, 1978: 78 y ss.; Miranda, 1978: 362-364).⁵²

El segundo antecedente lo constituye el artículo 13 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, aprobada el 31 de enero de 1824, ya que en su fracción V se dotó al Poder Legislativo de atribuciones para expedir leyes y decretos encaminados a “conservar la unión federal de los estados, arreglar definitivamente sus límites, y terminar sus diferencias”.

Este precepto, nos parece, tiene un claro origen en el artículo IX de los artículos de la Confederación de 1781, en tanto que hacía descansar la sede de resolución en el órgano representativo, y no así en el jurisdiccional. Sin embargo, pocos meses después, al iniciarse el 1 de abril los trabajos del Congreso Constituyente, se abandonó tal sede política, para volver a la judicial de la Constitución estadounidense de 1787. El artículo 137 de la Constitución federal de 1824, dispuso:

Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

I. Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un vicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

A su vez, el apartado sexto de la fracción V del mismo artículo otorgaba competencia a la Suprema Corte en su parte final, para conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según lo previnieran las leyes. Como este ordenamiento nunca fue expedido, la Suprema Corte no estuvo en posibilidad de ejercer la com-

⁵¹Sobre este aspecto, véase a Fix Zamudio, quien considera que esta función del Congreso proviene del Decreto legislativo francés de 16 de agosto de 1790, mediante el cual se estableció el *référé législatif*.

⁵²Por razones de espacio, no es el momento de insistir en las fuentes desde las cuales pudo originarse este modelo de control previo y no vinculante, salvo precisar sus relaciones con las fuentes francesas y norteamericanas, tal como lo hace de la Torre Villar o como lo señala José Miranda.

petencia correspondiente, primando sobre este asunto lo previsto en el artículo 165, del cual hablaremos más adelante (Tena Ramírez, 1950: 35; Montiel y Duarte, 1882, II: XII-XIII).

En rigor, y a diferencia de lo preceptuado en el artículo III de la Constitución Federal estadounidense, no se estableció una competencia originaria directa en favor de la Suprema Corte. Dentro del acotamiento de estas competencias, cabe precisar que en la fracción V del artículo 49, se facultaba al Congreso General para “arreglar definitivamente los límites de los estados, terminado sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos territorios”.

Si tomamos la evolución del precepto de 1824, podemos considerar que (tal como aconteció, por ejemplo, con la fracción IV del artículo 72 de la Constitución de 1857) las atribuciones del Congreso sólo podrían ejercerse en los casos en los que el conflicto no tuviera un carácter contencioso, pues en tal supuesto sería la Suprema Corte la que resolviera tal diferendo por virtud de la expresión “siempre que las reduzcan a un vicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia”.

Otra cuestión interesante respecto de este ordenamiento, es la competencia prevista en el artículo 165: “Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva”. Tena detalla el caso en el que las personas separadas del cargo de magistrados del Tribunal Superior de Oaxaca, promovieron ante la Corte una acción indemnizatoria, ello en términos de la fracción II del citado artículo 137, específicamente por ser residentes de diversas entidades federativas (Tena Ramírez, 1950: 35).

La Corte, atendiendo a lo dispuesto en el citado artículo 165, consultó al Congreso General, el cual estimó que no se encontraba “comprendido en las facultades de la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las demandas que se promuevan contra las legislaturas de los estados, por las leyes que éstas dictaren” (Tena Ramírez, 1950: 35). De este modo, lo que hoy denominaríamos un control de constitucionalidad de las leyes estatales quedó en manos del órgano legislativo, y no así del jurisdiccional.

A continuación, debemos señalar diversas disposiciones de la época centralista. En primer lugar, lo dispuesto en las Bases Constitucionales de 15 de diciembre de 1835, en cuyo artículo 4° se establecía, después de dar cabida al principio de división de poderes, que habría “un árbitro suficiente para que ninguno de los tres (poderes) pueda traspasar los límites de sus atribuciones”.

Con esta determinación, por cierto, se daba cabida una idea presente desde los debates del Constituyente de 1824, y no a una mera ocurrencia centralista, como en ocasiones ha querido verse (Barquera, 1822: 197-202). El desarrollo de este criterio general se llevó a cabo en las Leyes Constitucionales de 1836, en tanto contenía los sistemas necesarios para llevar a cabo la resolución de conflictos entre órganos y de control de la constitucionalidad de las leyes.

En el artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional, se establecieron las atribuciones del Supremo Poder Conservador mismas que, en lo que aquí interesa, pueden sintetizarse en lo siguiente (Noriega Cantú, 1972: 223 y ss.): declarar la nulidad de leyes o decretos por contravenir a un artículo expreso de la Constitución dentro de los

dos meses siguientes a su sanción, siempre que lo solicitaren el Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o al menos 18 miembros del Poder Legislativo (fracción I y artículo 15, fracción V, de la Cuarta Ley); declarar dentro de los cuatro meses siguientes a que se comunicaren a las respectivas autoridades y a petición de la Suprema Corte o del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Ejecutivo que fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes (fracción II); declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte a petición de alguno de los otros dos poderes, siempre que aquélla hubiese invadido funciones (fracción III), y sancionar las propuestas de reformas constitucionales que acordare el Congreso (fracción X y artículo 34 de la Tercera Ley).⁵³

El siguiente antecedente que merece mención lo constituyen las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 fundado, en alguna medida, en los proyectos de Constitución de agosto de 1842 (primero)⁵⁴ y de noviembre de ese mismo año (segundo).⁵⁵

El sistema de esta Constitución, producto de la transacción entre Lafragua, Otero y Espinosa de los Monteros, primordialmente, estableció los siguientes elementos de resolución constitucional que, de un modo u otro, podemos considerar antecedentes del actual artículo 105: primero, las diferencias de límites entre departamentos serían resueltas mediante una Ley General del Congreso (artículo 3º); segundo, la Suprema Corte resolvía las demandas judiciales de un departamento contra otro, o de los particulares contra un departamento, cuando el asunto tuviere un carácter verdaderamente contencioso (artículo 118, fracción V) y, tercero, oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley y, en su caso, hacer la declaración correspondiente (artículo 118, fracción XIV).

⁵³Vale la pena mencionar, que de forma adicional a lo señalado para este órgano de control, en el artículo 5º de la Ley Séptima se otorgaron facultades al Congreso General para resolver las dudas de los artículos constitucionales.

⁵⁴En éste se estableció un sistema dual de control constitucional entre el Congreso y la Suprema Corte, correspondiendo a aquél reprobador los estatutos de los departamentos en la parte en que pugnaren con la Constitución o con alguna ley (artículos. 79, fracción I y 81, fracción IV), así como arreglar los límites entre los propios departamentos cuando no hubiere convenio entre sí sobre su demarcación (artículo 79, fracción XXIII). A su vez, a la Corte correspondía conocer de manera única de las demandas que un departamento intentare contra otro, o los particulares contra un departamento, siempre que en este último caso se tratara de un juicio verdaderamente contencioso (artículo 112, fracción IV), de las infracciones a la Constitución y a las leyes, según lo previeran estas últimas (fracción V), así como “oír” las dudas de los tribunales sobre alguna ley general, “y juzgándolas fundadas, consultar sobre ellas al Congreso, iniciando la declaración conveniente” (fracción VIII). Adicionalmente, y dentro del Título X, relativo la conservación de la Constitución, en la fracción II del artículo 80 de este Proyecto se previó la posibilidad de que dentro del mes siguiente a la publicación de una ley del Congreso General, el presidente de conformidad con su Consejo, 18 diputados, seis senadores o tres legislaturas estatales podrían reclamar su inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, la que la mandaría a revisión a las legislaturas, para que dentro de un mes emitieran su voto para determinar, exclusivamente, si estaba o no de acuerdo con la constitucionalidad.

⁵⁵En el segundo proyecto, se presentan algunos temas adicionales y otros similares a los del anterior. Así, en cuanto a los primeros, se previó que el Congreso actuaría en los casos en los que hubiere diferencias entre los límites de los departamentos acerca de un punto legislativo, y si el tema fuere contencioso, actuaría la Suprema Corte (artículo 2º); adicionalmente, y en cuanto al sistema de “conservación” de la Constitución, se preveía que la Cámara de Diputados declararía la nulidad de los actos de la Suprema Corte en los casos en los que usurpara las atribuciones de otros poderes, las juntas departamentales u otras autoridades (artículo 140), y que el Senado declararía la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo en caso de ser contrarios a la Constitución general o de los departamentos o a las leyes (artículo 141). Finalmente, las atribuciones de la Suprema Corte no se modificaron sustancialmente entre uno y otro proyecto.

Como puede verse, no llegaron a adquirir el carácter de normas las propuestas de aquellos proyectos mediante los cuales se otorgaban atribuciones a los órganos legislativos para, a semejanza del Supremo Poder Conservador de 1836, llevar a cabo un control de regularidad constitucional. Es más, este último prácticamente no se previó, como no fuera por la ya mencionada facultad de la Suprema Corte prevista en la fracción XIV del artículo 118 (Noriega Elío, 1986: 158-161).

Como siguiente antecedente deben citarse los artículos 16, 17 y 18 del voto particular presentado por Mariano Otero el 5 de abril de 1847 al Proyecto de Acta de Reformas de ese año, mismos que terminaron por ser los artículos 22, 23 y 24 del Acta, aprobados en sesión de 21 de mayo de ese año. Otero expresó en su voto la necesidad de conservar el régimen federal mediante la limitación de las esferas estatales, para lo cual consideró:

[...] indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación al Pacto Federal o sean contrarias a las leyes generales, porque de otra manera el poder de un Estado será superior al de la Unión, y el de éste se convertirá en irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección, y además se establece que la mayoría de las Legislaturas de los estados tengan el derecho de declarar en todo caso, si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales.

Con fundamento en tales ideas, en el artículo 22 del Acta de Reformas se dispuso que las leyes de los estados que fueren contrarias a la Constitución o a las leyes generales podrían ser anuladas por el Congreso, correspondiendo el conocimiento originario a la Cámara de Senadores. En el artículo 23 se estableció que:

Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuese reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez Diputados, o seis Senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte ante la que se hará el reclamo, someterá la Ley al examen de las Legislaturas, que dentro de tres meses, y previamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley si así lo resolviera la mayoría de las Legislaturas.

Finalmente, en el artículo 24 se determinó que la resolución del Congreso o las legislaturas se limitaría a declarar la existencia o no de inconstitucionalidad, y, en este caso, la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a la que se oponga la ley anulada.

Adicionalmente a este control de constitucionalidad por órgano político, y debido a que el Acta de Reformas restableció la Constitución de 1824, aquellos conflictos entre los estados que no conllevaran problema de constitucionalidad de normas generales como los acabados de describir, corresponderían a la competencia de la Su-

prema Corte de Justicia. Esto último, nos parece, bajo la lógica general de que el sistema de resolución de conflictos, que no así el problema de las determinaciones políticas que correspondían a los órganos de igual tipo, deberían resolverse por un órgano jurisdiccional.

En resumen, el sistema de Otero y, por ende, de los actores de 1847 daba lugar a una compleja división competencial entre órganos legislativos y jurisdiccionales, misma que podemos resumir del modo siguiente: primero, los órganos legislativos quedaban a cargo de la resolución de los conflictos en los que la cuestión a resolver tuviera que ver con la expresión más acabada de su labor, esto es la legislación;⁵⁶ segundo, los órganos jurisdiccionales quedaban a cargo de la resolución de conflictos jurídicos, fueran éstos por la vía de resolución de controversias entre estados o de protección a los particulares.

El siguiente antecedente lo constituye el artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de marzo de 1856, en tanto confiere facultades a la Suprema Corte de Justicia para conocer “de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia”.

En este ordenamiento se recoge como única facultad concerniente a la materia propia de este trabajo, la acabada de mencionar. Ello implica, por supuesto, una relación muy cercana con lo dispuesto en las constituciones de 1824 y 1843, como expresamente lo reconoció Lafragua (Montiel y Duarte, 1882, VI: 18).⁵⁷ De este modo, las ideas acerca de introducir un tipo de control mixto de constitucionalidad o, al menos, de ampliar en tal sentido las atribuciones de la Suprema Corte, se verían postergadas.

Como resultado de las propuestas hechas el 4 de junio de 1856 por varios diputados para lograr la supresión del Estatuto Orgánico (Montiel y Duarte, 1882, IV: 37-43), el 16 de ese mismo mes Arriaga dio lectura al dictamen de la Comisión de Constitución, mismo que tocó algunos temas fundamentales para este trabajo (Montiel y Duarte, 1882, IV: 45-68).

En primer término, Arriaga ubica el problema a tratar como la reforma más importante del proyecto en relación con las controversias suscitadas por leyes o actos de la Federación que ataquen sus respectivas esferas de atribuciones; posteriormente, y utilizando una serie de fuentes del derecho estadounidense o comentarios directos a su Constitución, estimó que “las dudas y controversias entre la Federación y los Estados, y entre ésta y aquéllos, se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos” (Montiel y Duarte, 1882, IV: 62).

Igualmente, consideró que el órgano que “naturalmente” debía conocer de esos asuntos era la Suprema Corte de Justicia, tal como acontecía en los Estados Unidos,

⁵⁶Con lo cual, Otero mantenía las ideas fundamentales de su proyecto a la Constitución de 1843, mismas de las cuales ya dimos cuenta.

⁵⁷Sobre este punto, véase su comunicado del 20 de mayo, en el cual hacía tal afirmación, en Montiel y Duarte.

para concluir con unas ideas que vale la pena transcribir por ser reflejo fiel de sus pretensiones:

No habrá, pues, en lo de adelante, y siempre que se trate de leyes ó actos anticonstitucionales, ya de la Federación ó ya de los Estados, aquellas iniciativas ruidosas, aquellos discursos y reclamaciones vehementes en que se ultrajaba la soberanía federal ó la de los Estados, con mengua y descrédito de ambos, y notable perjuicio de las instituciones, ni Estados, con mengua y descrédito de ambos, y notables perjuicios de las instituciones, ni aquellas reclamaciones públicas y oficiales que muchas veces fueron el preámbulo de los pronunciamientos; habrá sí un juicio pacífico y tranquilo, y un procedimiento en formas legales, que se ocupe de pormenores, y que dando audiencia á los interesados, prepare una sentencia, que si bien deje sin efecto en aquel caso la ley de que se apela, no ultraje ni deprima al poder soberano de que ha nacido, sino que los obligue por medios directos á revocarla por el ejercicio de su propia autoridad (Montiel y Duarte, 1882, IV: 64).

A nuestro juicio, y con la influencia directa del constitucionalismo estadounidense, se optó desde el Proyecto de 1856, y así ha permanecido en nuestro ordenamiento desde entonces, la solución jurisdiccional ante este tipo de conflictos. A su vez, la solución francesa, *i.e.*, aquella en la que los conflictos entre órganos u órdenes se resolvían en sede política (particularmente congresal), finalmente fue dejada de lado.⁵⁸

En el Proyecto de Constitución fueron dos los artículos relacionados con nuestro estudio. Por una parte el 100, mediante el cual se confirieron atribuciones a la Suprema Corte para conocer, “desde la primera instancia”, de aquellas controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte, entre otros supuestos.⁵⁹

Por otra, el 64, apartado 1º, si bien de manera indirecta, en tanto se otorgaban competencias al Congreso para arreglar definitivamente los límites entre los estados, menos cuando las diferencias entre ellos tuvieran un carácter contencioso. La discusión de este último precepto se llevó a cabo en la sesión del 6 de octubre de 1856, y sin discusión fue aprobada por unanimidad de 83 votos (Montiel y Duarte, 1882, IV: 692).

A su vez, el artículo 100 fue presentado para discusión y aprobación en la sesión del día 28 de ese mismo mes. Fue dividido para su votación, y se admitieron algunas objeciones de redacción que serían resueltas por la Comisión de Estilo, hecho lo cual, los dos temas apuntados fueron aprobados por unanimidad de 79 votos (Montiel y Duarte, 1882, IV: 838-839). A este precepto correspondió, finalmente, el número 98 de la Constitución de 1857 donde, como se sabe, fueron eliminados del artículo original una serie de supuestos, para quedar exclusivamente los dos aludidos.⁶⁰

En la sesión del 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza leyó su informe ante el Congreso, en el cual no consta mención alguna a las instituciones que venimos es-

⁵⁸En el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano” de abril de 1865, las determinaciones relativas al Poder Judicial fueron escasas y en modo alguno se previó un régimen de resolución de conflictos semejante al que venimos estudiando.

⁵⁹El sentido de la competencia originaria se refuerza por el hecho de que en la parte final del propio artículo 100 se dispone que en los casos previstos en el artículo anterior, la Corte actuaría como tribunal de apelación o de última instancia.

⁶⁰Ningún de esos preceptos sufrió modificación durante la vigencia de la Constitución de 1857.

tudiando, salvo algunas consideraciones generales en cuanto a la independencia de que debía gozar el Poder Judicial (*Diario de los Debates*, tomo I, núm. 12: 260-270).

En lo que hace al proyecto presentado por Carranza (*Diario de los Debates*, tomo I, núm. 19: 345 y ss.), en el artículo 45 se dispuso que aquellos estados que tuvieran pendientes cuestiones de límites las resolverían en los términos que previera la propia Constitución; en la fracción IV del 73 se le otorgaban competencias al Congreso para resolver los conflictos de límites que no tuvieran un carácter contencioso, y en el 104 se facultaba a la Suprema Corte para conocer en exclusiva de las controversias suscitadas “entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado con motivo de sus respectivas atribuciones o sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellas en que la Federación fuere parte”.

El dictamen de la 2ª Comisión de Constitución fue presentado el 20 de enero (*Diario de los Debates*, tomo II, núm. 65: 499), proponiéndose eliminar las expresiones “con motivo de sus respectivas atribuciones” y modificar la numeración del modo como actualmente la conocemos (*Diario de los Debates*, tomo II, núm. 65: 499-450). El artículo, ya con el número 105, fue discutido y aprobado en la sesión nocturna del 22 de enero de 1917, por unanimidad de 143 votos (*Diario de los Debates*, tomo II, núm. 69: 596).

Dentro de las cuestiones relevantes suscitadas en el debate matutino del mismo día 22 (*Diario de los Debates*, tomo II, núm. 68), se encuentran los argumentos de los diputados González, Machorro Narváez y Medina en torno a dos temas: primero, el sentido de la expresión “constitucionalidad de un acto” respecto de los conflictos entre los poderes de los estados; segundo, si debía ser el Senado o la Suprema Corte el órgano competente para conocer de las controversias “políticas” surgidas entre esos poderes.

El mencionado texto del Proyecto de Carranza no sufrió graves alteraciones con motivo de los debates, quedando de la siguiente manera:

Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación forme parte.

El texto original del artículo 105 estuvo en vigor desde el 1 de mayo de 1917 hasta el 25 de octubre de 1967, fecha en la que se adicionó la necesaria previsión de la ley para el conocimiento por la Suprema Corte de las controversias en las que la Federación fuere parte. Posteriormente, en octubre de 1993, se volvió a reformar el precepto, el cual estaría en vigor hasta el 31 de diciembre de 1994, a fin de prever entre los órdenes y sujetos legitimados para actuar en las controversias, al Distrito Federal y a los órganos de éste (Barajas, 1994: 439-443).

Mediante la resolución de estas controversias, la Suprema Corte fijó diversos criterios de carácter procesal y sustantivo al aplicar el derogado artículo 105, ello debido a que nunca se promulgó la correspondiente ley reglamentaria, de ahí que los mismos tuvieran que plantearse y desahogarse conforme al correspondiente Código Federal de Procedimientos Civiles. Por constituir una importante doctrina, conviene mencionar

los principales criterios sustentados entre 1917 y 1994 (Fix Zamudio y Valencia Carmona, 1999: 834).

En lo que concierne a la competencia, la Suprema Corte reiteró que la suya debía ejercerse en condiciones de exclusividad y originalidad (*SJF*, 5^a, II: 644 y 1046; *SJF*, III: 729; *SJF*, XXXVI: 1067), y siempre a instancia de parte (*SJF*, 5^a, XCI: 1798; *SJF*, XCVI: 2278), de ahí que ningún estado fuera competente para determinar la validez de normas establecidas en otros estados (*SJF*, 5^a, CXXVI: 495). Por lo que toca a la ley aplicable a la resolución de las controversias, la Suprema Corte sostuvo que a falta de ley reglamentaria deberían tramitarse mediante el Código Federal de Procedimientos Civiles (*SJF*, 5^a, II: 644 y 1046; *SJF*, III: 769).

Tratándose de la vía, la Suprema Corte determinó que mediante el procedimiento de controversias debían conocerse los conflictos en los cuales la Federación y los estados se reclamarán invasiones a sus respectivas esferas, por lo que el juicio de amparo resultaba improcedente en estos casos (*SJF*, 5^a, III: 769; *SJF*, XXXVI: 1067), sin que tampoco resultare posible que tales conflictos pudieran ser planteados a la Suprema Corte por vía del recurso de revisión (*SJF*, 8^a, III: 49).

La Suprema Corte se pronunció también por la necesidad de que las controversias constituyeran un auténtico juicio (*SJF*, 5^a, II: 1046), en el que la parte actora demostrará su interés jurídico (*SJF*, 5^a, XC: 595) y, tratándose de conflictos entre poderes de un mismo estado, el que con motivo de ellos necesariamente resultara vulnerada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*SJF*, 5^a, VIII: 409).

En lo que hace a los sujetos legitimados, los criterios de la Suprema Corte fueron erráticos para reconocer la modalidad activa a los municipios, aduciéndose que no eran poderes públicos (*SJF*, 5^a, IV: 729; *SJF*, XLV: 3577; *SJF*, XLVIII: 349 y 399). La Suprema Corte rechazó en diversos casos la legitimación de aquellos funcionarios que se ostentaron como poderes, sosteniendo que únicamente podían actuar como tales los que demostraran su “existencia legal, indudable, sin discusión alguna” (*SJF*, 5^a, XLVIII: 349 y 399), y rechazó también la legitimación de los poderes de la Federación para plantear controversias constitucionales en contra de otro poder de la Federación (*SJF*, 5^a, VIII: 409), apuntando que esta última sólo podía ser parte cuando la soberanía de la Nación fuere el motivo de la disputa (*SJF*, 5^a, XIV: 458).

Igualmente, sostuvo que no podían plantearse en ningún caso por particulares (*SJF*, 7^a, 66: 35; 175-180: 35; *SJF*, 8^a, III: 48), pues no son órganos estatales ni la resolución afecta sus intereses (*SJF*, 8^a, III: 49).

Derecho comparado. Pasando a la exposición de algunos casos de derecho comparado, conviene mencionar las competencias de los tribunales constitucionales de Alemania, Italia y España, países federales y autonómicos, respectivamente, en lo relativo a los conflictos entre órganos constitucionales, por la relación que pueden tener con la fracción I del artículo 105.

Lo anterior no implica, por supuesto, estimar que la descripción de las situaciones normativas propias de esos órganos implican, necesariamente, influencia acerca del modo como están estructuradas las controversias en nuestro país o a los modos de ac-

tuación de la Suprema Corte de Justicia (Cossío Díaz, 2003a: 509-526). Más bien, lo único que se pretende es entender, así sea someramente, algunos elementos orgánicos, procedimentales y funcionales de instituciones que operan en otros ordenamientos y, de un modo u otro, guardan algún grado de semejanza con la figura nacional en comentario.

Alemania. La Ley Fundamental de Bonn señala en su artículo 93.1 que al Tribunal Constitucional compete:

la interpretación de la Constitución con motivo de los conflictos acerca de los derechos y deberes de uno de los órganos federales superiores, o de otros interesados que estén dotados de derechos propios por la Constitución o por el reglamento de un órgano federal.

Por su parte, en la Ley del Tribunal Constitucional se establece que el demandante debe plantear la lesión o puesta en peligro de las competencias previstas en la Constitución (CEC, 1985: 71),⁶¹ pudiendo tener ese carácter el presidente federal, el *Bundestag*, el *Bundesrat* o el gobierno federal, determinadas fracciones de los órganos acabados de mencionar, los municipios en tanto se les afecte en sus garantías institucionales (59 *BVerfGE* 216), y los partidos políticos (60 *BVerfGE* 374; 73 *BVerfGE* 40).

A juicio del propio Tribunal Constitucional, en estos casos debe plantearse un auténtico contradictorio entre las partes, donde se reclama una actuación u omisión del demandado (Gómez Montoro, 1992: 102-103). Así, desde marzo de 1953, el Tribunal estableció este sentido de conflicto, y no la reducción de la cuestión a meras diferencias de opinión, con lo cual parece posible agregar que las cuestiones deben involucrar, adicionalmente, un tema relacionado con una determinación constitucional.

Regresando al asunto de los órganos legitimados, cabe precisar que por fracciones de órganos ha llegado a admitirse una amplia diversidad, de ahí que convenga detenerse un momento en esta cuestión. En el caso del *Bundestag* y del *Bundesrat*, el Tribunal ha reconocido legitimación a su presidente, a las comisiones, a ciertas minorías, a los grupos parlamentarios y a los diputados en lo individual. Tratándose del gobierno, y si bien con importantes limitaciones, cuentan con tal capacidad el canciller federal y los ministros (Gómez Montoro, 1992: 116-121).

El Tribunal también les ha dado legitimación a los partidos políticos (4 *BVerfGE* 27), ello como consecuencia del reconocimiento orgánico que deriva de la Constitución, así como también de que los municipios o asociaciones de municipios participen a efecto de salvaguardar su autonomía (Simon, 1996: 834). Finalmente, tratándose de los conflictos entre los órganos superiores —o las fracciones de éstos— de cada *Länd* respecto de la Constitución de este último, la Constitución garantiza la posibilidad de conocimiento siempre que a nivel local no se establezca una vía de solución en tal sentido, o cuando una ley del propio *Länd* delegue en el Tribunal Constitucional esa competencia (artículos 93.1.4 y 99 constitucionales).

⁶¹Para una más detallada exposición de las modalidades de conflictos entre la Federación y los *Länder*, véase el Informe Nacional presentado por la Delegación Alemana a la “VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos”, en el libro *Tribunales constitucionales europeos y autonomías territoriales*.

Italia. La Corte Constitucional italiana es competente para resolver los conflictos suscitados entre el presidente de la República, el gobierno, el Tribunal de Cuentas y el Poder Judicial —jueces, magistrados o Consejo Superior de la Magistratura—, siempre que mediante una norma general o individual se menoscaben las atribuciones que les confiere la Constitución. Mediante estos procedimientos se resuelve la controversia y se determina la validez de la norma o acto cuestionado, pudiendo declararse la inconstitucionalidad de las primeras con efectos *erga omnes* (Zagrebelky, 1977: 197 y ss.).

Otro es el caso del procedimiento, llamado por Biscaretti “excepcional en vía principal”, mediante el cual, y con fundamento en los artículos 127 y 134 de la Constitución, son posibles tres tipos de acciones: la promovida por el Estado en contra de una ley regional, la promovida por una región por estimar que una ley o acto con fuerza de ley invade su esfera constitucional de competencias, y la promovida por una región en contra de otra, por estimar que ha invadido su esfera competencial (1984: 575-577).

España. En el inciso c) del artículo 161 de la Constitución española se confieren facultades al Tribunal Constitucional para conocer “de los conflictos [positivos y negativos] de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas o de los de éstas entre sí”. (STC 110/1983, de 29 de noviembre). La razón de ser de tal competencia radica en el hecho de que mediante ella se protege uno de los elementos esenciales de la configuración constitucional española, *i.e.*, el sistema de autonomías.

De lo anterior resulta un sistema en el que, sea por la vía constitucional o legal, el Tribunal resulta competente para enfrentar los conflictos derivados del mismo (Gómez Montoro, 1992: 250). A juicio del Tribunal, son dos los aspectos de este tipo de conflictos:

Por un lado, consiste en la determinación de legitimidad o ilegitimidad constitucional de la disposición o resolución concreta de que se trate; por otro, consiste en la interpretación y fijación del orden competencial y en la determinación de qué competencias pertenecen a qué sujetos, yéndose así más allá de la mera solución del caso concreto origen del conflicto o controversia (Gómez Montoro, 1992: 250).

Posteriormente, en la sentencia 155/1990, de 18 de octubre, el Tribunal estableció una primera síntesis de sus determinaciones en cuanto a la delimitación del objeto: determinar la titularidad de la competencia cuando se invade un ámbito de competencias; la falta de impugnación de una norma general puede conllevar la impugnación respecto de los actos de aplicación; el único objeto del conflicto de competencias es el orden de competencias, y su función no es llevar a cabo declaraciones interpretativas, fundamentalmente.

El procedimiento es, en general, semejante al de otros conflictos de “jurisdicción originaria” del Tribunal. La legitimación activa corresponde al gobierno o a los órganos ejecutivos comunitarios, y su objeto, actos o disposiciones (en general, entendidas como normas *infra* legales), así como las correspondientes omisiones, lo cual da lugar a una compleja tipología que no es el caso desarrollar aquí (Aragón Reyes, 1999: 226-231).

Las sentencias dictadas por el Tribunal deberán, finalmente, determinar el órgano al que correspondan las atribuciones controvertidas, y declarar la nulidad con

efectos generales de las normas o actos establecidos por la invasión de atribuciones, de ahí que no tengan un carácter meramente preventivo, sino “reparador” (STC 166/1987, de 28 de octubre; STC 155/1990, de 18 de octubre; STC 101/1995, de 22 de junio; Rubio Llorente, 1993: 426-427), ello en relación con el hecho de que no se reconoce el planteamiento de conflictos meramente hipotéticos (STC 102/1988, de 8 de junio).

En el inciso d) del propio artículo 161, se faculta al Tribunal para conocer, adicionalmente, “de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas”. A su vez, el artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal estableció que tales conflictos pueden suscitarse también cuando se oponga el “gobierno con el Congreso de los diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí” (STC 45/1986, de 17 de abril).

La materia de los conflictos puede derivarse de las normas o actos de los órganos del Estado español o de las respectivas comunidades, o de la omisión a emitir tales normas o actos (Aragón Reyes, 1999: 226).⁶² El desarrollo de esta materia se ha precisado en diversas sentencias, mismas en las que, en general, se ha sustentado lo siguiente: que “tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de esos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional” (Aragón Reyes, 1999: 226); que sus supuestos deben referirse estrictamente a la usurpación de atribuciones (STC 45/1986, de 17 de abril, misma que fue atemperada mediante la resolución 234/2000, de 3 de octubre).

Es gracias a este tipo de atribución, por lo demás con ciertos problemas de legitimidad por la vía legal de su establecimiento, que es posible considerar que, al lado de los medios tradicionales de resolución de conflictos constitucionales, se preserva el sistema de distribución competencial en España (Aragón Reyes, 1999: 239).

Proceso de creación del precepto en vigor y sus reformas

Mediante iniciativa presentada el 5 de diciembre de 1994 al Senado de la República, el presidente Zedillo inició el proceso de reforma de, entre otros, el artículo 105 constitucional. En la parte conducente de la iniciativa se afirmó que la consolidación de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional

[...] exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.

⁶²Al decir de Manuel Aragón, en todo conflicto competencial existe, sin embargo, un problema de constitucional, ello con independencia de que la competencia se atribuya mediante norma legal, porque “la norma legal no opera como parámetro autónomo o independiente en el juicio que el Tribunal ha de formular, sino siempre conectada, interpretada, de conformidad con la norma constitucional”.

También se dijo:

La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal. Al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.

Dentro del apartado relativo a las controversias, y después de explicar los alcances de las sentencias, se señalaron las líneas generales de la reforma en esa materia. Primeramente, se apuntó que la necesidad de alcanzar un renovado federalismo hacía ineludible encontrar las vías necesarias para resolver los conflictos que con la nueva dinámica se pudieran suscitar.

También se dijo que tal sistema de solución de conflictos no sólo debía darse en relación con el sistema federal, sino también respecto de la división de poderes. De lo anterior se concluyó con unas ideas que vale la pena citar íntegramente, pues en ellas se refleja lo que, al menos, fue la intención del Ejecutivo federal:

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior [todos] estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general. El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas. El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico, al ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.

Al ser el Senado Cámara de origen, la formulación del dictamen correspondió a sus “Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección”. En el proceso de reforma se llevaron a cabo dos modificaciones a la iniciativa, la primera de ellas a fin de introducir la expresión “disposiciones generales” en los incisos h) a k) de la fracción I; la segunda para eliminar del inciso k) la posibilidad de conflicto entre dos municipios de un mismo estado, al considerar que esto era competencia de la jurisdicción local.⁶³

Al discutirse el dictamen en la sesión del 17 de diciembre del mismo 1994, éste fue aprobado por unanimidad de votos de los senadores presentes, de manera tal que así fue remitido a la Cámara de Diputados.

⁶³En cuanto a la segunda modificación referida, puede consultarse una descripción más detallada en el rr. 31/2013-CA, derivado de la cc. 82/2013, fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte en la sesión de 2 de octubre de 2013.

El dictamen de ésta fue emitido el día 20 del mismo mes por las “Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia”, aceptándose las modificaciones hechas por el Senado. Al votarse el propio dictamen en la sesión del 21 de ese mes, el artículo 105 mereció votación unánime (387 votos). La declaratoria de reforma a que alude la parte final del artículo 135 constitucional fue emitida por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1994.

Finalmente, la reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994, habiéndose establecido en el artículo octavo del decreto de promulgación que entraría en vigor el día en que iniciara su vigencia la correspondiente Ley Reglamentaria.

El órgano legislativo ordinario conoció de la iniciativa de ley presentada por el presidente de la República para reglamentar las fracciones I y II del artículo 105, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 1995. Como el artículo primero del decreto de promulgación de la Ley Reglamentaria, señalaba que entraría en vigor 30 días después de su publicación, tenemos que las normas constitucionales relativas a las fracciones I y II del artículo 105 constitucional lo hicieron el 20 de junio de 1995.

Nueve años después, el 8 de diciembre de 2005, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la primera reforma a esta fracción I del artículo 105, donde se eliminó la competencia de la Suprema Corte para conocer de los conflictos limítrofes de naturaleza contenciosa para transferírsela al Senado de la República. La reforma agregó a la fracción I del artículo 105 la excepción de lo establecido en el artículo 46 relativo a los conflictos limítrofes entre estados que tuvieran una naturaleza contenciosa, además derogó la fracción IV del 73, y agregó como competencia exclusiva del Senado la resolución de estos conflictos en la fracción XI del artículo 76, todos de la Constitución Federal.⁶⁴

La segunda reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de octubre de 2012, revirtió la reforma anterior, devolvió la competencia del Senado de la República a la Suprema Corte; para ello eliminó la excepción establecida en la fracción I del artículo 105, derogó la fracción XI del artículo 76 y agregó en el segundo párrafo del artículo 46 la competencia expresa para que la Suprema Corte de Justicia, a instancia de parte, conozca, sustancie y resuelva, con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales entre las entidades federativas, en términos de la fracción primera del artículo 105, todos de la Constitución federal.⁶⁵

⁶⁴Cabe señalar que antes de esta reforma, era el Congreso de la Unión quien tenía la facultad para resolver este tipo de conflictos de manera amistosa en términos de los artículos 46 y 73, fracción IV. Los conflictos contenciosos eran resueltos por la Suprema Corte de Justicia conforme al artículo 105, aplicando para ello el cómputo previsto en la fracción III del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia.

⁶⁵A pesar de que el artículo 3º transitorio de la reforma de 8 de diciembre de 2005, ordenaba la remisión inmediata de las controversias que se encontraban en trámite en la Suprema Corte al Senado, para que este último procediera a resolver los conflictos limítrofes de manera definitiva mediante decreto legislativo, durante los años de vigencia de su competencia el Senado de la República (aproximadamente siete años) no resolvió ninguno de los conflictos que se le remitieron, de hecho no existe ninguna evidencia de que se haya realizado diligencia alguna relacionada con los mismos. Los expedientes enviados al Senado no fueron remitidos de vuelta a la Suprema Corte de Justicia cuando ésta recuperó la competencia en el 2012, lo que se comprueba por la inexistencia de un artículo transitorio de remisión como el de la reforma de 2005.

La tercera reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013, en ella se agregó el inciso l) legitimando a los órganos constitucionales autónomos para iniciar controversias constitucionales entre ellos o entre uno de ellos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

La cuarta reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de febrero de 2014, únicamente agregó al inciso l) al organismo garante establecido en el artículo 6º de la Constitución para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

La última reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, cuyos cambios están relacionados con la reforma a la Ciudad de México, en ésta se derogaron los incisos d), f) y k), y se modificó el inciso j) y el penúltimo párrafo para referir a la Ciudad de México como entidad federativa.

Función de las controversias constitucionales

La primera cuestión con que debemos enfrentarnos es determinar la función de las controversias constitucionales, no ya en los términos generales utilizados en la parte inicial de este trabajo, sino en la forma como las prevé la fracción I del artículo 105 constitucional. Para tal efecto, y de manera preliminar, podemos decir que la expresión utilizada por el órgano de reformas a la Constitución en esa fracción, “controversias constitucionales”, es una denominación genérica que agrupa procesos con distintas características.

A nuestro entender, podemos hablar de tres categorías generales de conflictos:

- 1) La relativa a los conflictos entre distintos órdenes normativos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales (incisos a), b), i));
- 2) La relativas a los conflictos entre órganos del mismo orden jurídico, con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales (incisos c), h) y l)); y, finalmente,
- 3) Las relativas a conflictos limítrofes (incisos d), g) y j)).⁶⁶

La sola relación de posibilidades nos lleva a establecer que las primeras dos están encaminadas, fundamentalmente, a la resolución de conflictos entre órdenes normativos y entre órganos jurídicos. Desde un punto de vista jurídico, lo propio de unos y otros son atribuciones, facultades, competencias y mandatos y, a partir de cada uno de ellos, diversas posibilidades normativas más concretas.

⁶⁶Se clasifican los incisos d), g) y j) como limítrofes al referirse a órdenes normativos de distintas entidades federativas, ya que en principio pareciera que la única posibilidad de conflicto se actualiza mediante un conflicto territorial. Persiste la duda acerca de si pudieran actualizarse conflictos competenciales distintos a los meramente limítrofes en los casos de convenios de transferencia de competencias, así como coordinación o planeaciones conjuntas de las fracciones III, IV y VI del 115 y la VI del 116. Sin embargo, hasta la fecha no se han presentado controversias que ajusten en estos incisos. Resultan ilustrativas para el caso del inciso g), las cc. 51/2004 y 153/2006; para el caso del inciso j) pueden verse los recursos de reclamación 5/2012-CA y 6/2012-CA, todos estos asuntos fueron tratados como problemas de límites territoriales.

Por lo mismo, si consideramos que las controversias aluden a conflictos entre determinados órganos y normas en relación con el material normativo que les es propio, podemos concluir que su función tiene que ver con la asignación de diversas modalidades normativas a las partes en conflicto.

En otros términos, el objeto directo de las controversias no puede ser otro que la asignación de una atribución, facultad, competencia o mandato a un órgano u orden en relación con las que correspondan a otros órganos u órdenes. Indirectamente, sin embargo, su función puede consistir en la asignación de bienes o recursos, la validación de procesos, el reconocimiento de órganos y un largo etcétera, pues en relación con el conflicto normativo pueden subyacer una amplia gama de posibilidades políticas, económicas, sociales o de cualquier otro tipo en que se puedan clasificar situaciones de hecho.

La forma en la que se encuentra ordenado el material normativo antes apuntado (mandatos, competencias, facultades o atribuciones etcétera), en relación con los órganos u órdenes jurídicos, alude de inmediato al principio federalista y al de división de poderes, tal como se apuntó al inicio. Sin querer reducir los muy complejos supuestos de las controversias a consideraciones demasiado esquemáticas, sí nos parece necesario ordenar el material en torno a esos dos principios estructurante de nuestro orden jurídico.

Por la vía de federalismo, podemos considerar a todos los conflictos suscitados entre dos o más órdenes jurídicos, es decir, entre la Federación, estados, municipios o la Ciudad de México.

En el primero de estos casos, es evidente que el conflicto competencial se actualiza por el hecho de que un orden le disputa a otro una norma o el sentido de una norma (en cualquiera de las modalidades ya mencionadas), y al ser la conformación del sistema federal, precisamente, la de órdenes, se está actualizando un conflicto normativo que atañe directamente al federalismo.

En lo que hace a la división de poderes, segundo de los temas que dejamos apuntados, el conflicto se da en los casos en los que la disputa normativa se actualiza entre dos órganos pertenecientes a un mismo orden normativo. De lo que aquí se trata es de determinar a cuál de ellos corresponde una facultad, competencia o mandato, sólo que debido a que la disputa se actualiza al interior de un mismo orden, la solución a que se llegue siempre tendrá que ver con la forma en que en él se encuentran distribuidas las competencias que, por decirlo así, le “pertenezcan”, pero no da lugar a una disputa en relación con otros órdenes normativos.

El tercero de los temas identificado se encuentra relacionado con la eficacia de ambos principios en un territorio determinado, la delimitación de la extensión territorial de las partes integrantes de la Federación y el ejercicio de las facultades del orden en ese territorio.

Ahora bien, como lo mencionamos anteriormente, con motivo de la resolución de la controversia constitucional 31/97, resuelta el 9 de agosto de 1999, el Pleno había admitido como función de las controversias constitucionales la protección del “bienestar de la persona humana”.

Este criterio tuvo dos vertientes relacionadas con la función de la controversia, la primera de ellas relativa al análisis de la constitucionalidad indirecta de actos, esto es, el control de legalidad de los mismos si éstos derivaban de una invasión de competencias; y, la segunda de ellas, relacionada con un potencial control de la parte “dogmática” de la Constitución, entendiendo que las normas que constituían lo que en ese momento se denominaba “garantías individuales” por el artículo 1º constitucional, podía ser parámetro de control de los actos de autoridad al ser estas garantías límites materiales al ejercicio de sus competencias.

La primera vertiente mencionada, el control de legalidad, es habitualmente utilizada por la Corte para resolver integralmente los problemas derivados de una invasión de esferas competenciales; la segunda, sin embargo, nunca logró consolidarse como parte de las funciones de la controversia y en las controversias cc. 21/2006 y cc. 54/2009 posteriores, el Pleno determinó que no es función de la controversia la protección de derechos fundamentales.

Vale la pena transcribir el razonamiento de la primera controversia, que se aplicó como precedente en la segunda, para que quede claro cuál es la situación actual del criterio:

1. La naturaleza jurídica de la controversia es ser un medio de control constitucional para resolver conflictos entre órganos del Estado. El sistema de análisis de este medio consiste en evaluar a cuál de las partes en el proceso corresponde la atribución sujeta a discusión o si el ejercicio de sus competencias exceden o no sus atribuciones.
2. La finalidad de la controversia constitucional es salvaguardar el orden constitucional y, en específico, verificar que no exista invasión de competencias de un órgano u orden de gobierno por otro de éstos.
En la controversia constitucional se puede analizar la violación a cualquier norma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de determinar si existe o no la quiebra del principio de división de poderes o de las competencias definidas en el máximo ordenamiento.
3. El accionante de la controversia constitucional no cuenta con interés legítimo para hacer valer violaciones a derechos fundamentales. Alegar esas infracciones solamente procede cuando éstas estuvieran relacionadas con la posible afectación a las competencias del promovente de la controversia constitucional.
4. Los conceptos de invalidez hechos valer en la controversia constitucional deben tender a evidenciar una afectación a las atribuciones de los órganos del Estado, por ende, su finalidad no es exponer violaciones a los derechos de los gobernados, sin relación con infracciones al orden competencial constitucional.
5. El ejercicio de la impugnación a las violaciones a derechos fundamentales corresponde a los gobernados mediante el juicio de amparo (cc. 54/2009, pp. 53-54).

De este modo, la Corte no analiza los conceptos de invalidez que tengan como finalidad la violación de derechos fundamentales, ya que considera que se “desnaturalizaría” el sistema procesal de la controversia.

Objeto y modalidades (del control) en las controversias constitucionales

Si, como se ha dicho, la función de las controversias finalmente conlleva la asignación de competencias (*lato sensu*) entre diversos órdenes u órganos jurídicos, el objeto de las mismas habrá de consistir, necesariamente, en el ejercicio de un control de regularidad, éste, en las modalidades que enseguida veremos.

Lo que aquí importa destacar es que al ejercer sus competencias en los procesos de controversia, la Suprema Corte termina por controlar una serie de actos a efecto de establecer si los mismos son o no regulares. Esta afirmación requiere resolver los siguientes problemas: ¿Qué implica llevar a cabo el control de regularidad? ¿Qué modalidades de control de regularidad existen? ¿Qué actos están sujetos a tal control de regularidad?

Significado del control de regularidad

Desde comienzos del siglo XX ha sido clara la idea de que los órdenes jurídicos se encuentran “escalonados”, de manera tal que a ciertas normas suele dárseles el carácter de superiores respecto de otras, primordialmente por prever los órganos, procesos de creación y/o contenidos de otras, denominadas por ello “inferiores”.

El hecho mismo de que exista esta situación de superioridad normativa plantea una pregunta al interior de cada uno de los ordenamientos respecto de los cuales (todos) sea predicable tal situación de ordenación escalonada: ¿Qué acontece en aquellos casos en los que sea posible considerar que la norma inferior “desconoció” la superior?

La única posibilidad de seguir postulando la existencia de tal jerarquía es anulando la norma inferior que hubiere “desconocido” alguno de los elementos de la superior. Esta posibilidad, evidentemente juridificada, es lo que se ha dado en llamar *control de regularidad*. Como las posibilidades de relación jerárquica son muy amplias, puede haber tantas modalidades de control como posibilidades de relación normativa, adjetivándose cada una de ellas, normalmente, a partir de la norma (superior) cuya validez esté tratándose de salvaguardar.

Así, por ejemplo, se denominará control de regularidad “constitucional” a los procesos mediante los cuales determinados órganos estén en aptitud de anular todas aquellas normas que, diversas a la propia Constitución, pudieren implicar un desconocimiento a lo establecido por ésta. Igualmente se denominará control de regularidad “legal” a aquellas modalidades que, encaminadas a producir el mismo efecto, tengan como propósito la salvaguarda de la ley frente a normas inferiores a ella.

Parámetro de control en las controversias constitucionales

a) *Control de constitucionalidad*. Una de las diferencias más acentuadas entre las controversias y las acciones, además de la relativa al agravio o a la afectación, consiste

en que mientras en las segundas la única modalidad de control de regularidad es la constitucional (en el mismo sentido P/J. 71/2000, *SJF*, 9^a, XII: 965),⁶⁷ en las controversias, además, pueden darse casos en los que también puede realizarse un control de regularidad legal, ya que presenta una amplia gama de posibilidades, tales como el control de actos.

La condición para la realización de un control de regularidad constitucional en la controversia constitucional, es que la parte actora en su demanda o la demandada en su reconvencción estimen que la actuación de cierto órgano u orden (ello a través de sus órganos) ha desconocido lo dispuesto en una disposición constitucional, y soliciten a la Suprema Corte, por vía de sus conceptos de invalidez que primero reconozca la supremacía de la norma constitucional y, segundo, y como consecuencia de lo anterior, que declaren la invalidez de la norma cuestionada. De ser el caso, se estaría frente a un control de regularidad constitucional y con ello se agotarían sus alcances.

De lo que aquí se trataría es de confrontar el acto o norma impugnado frente a una disposición constitucional, ello a efecto de determinar si los primeros desconocen o no a la segunda. La aceptación de esta posibilidad tiene, desde luego, claro respaldo en el derecho positivo.

Así, en primer lugar, de la lectura de la fracción I del artículo 105 se atisba la posibilidad en cuanto se distingue que, en ciertos casos, la única posibilidad de control es la de constitucionalidad. Mientras que en otros, que necesariamente habrán de incluir a esta modalidad, puede darse en función de lo que las partes estimen es materia de un conflicto normativo distinto. De un modo más evidente, la fracción V del artículo 22 de la Ley Reglamentaria exige que en la demanda se identifiquen, en su caso, los preceptos constitucionales que se estimen violados.

Cabe señalar que existe una excepción a esta regla general, y esto se da cuando existe un tratado internacional que pueda tener impacto en las competencias de un órgano u orden. El caso concreto en el que se ha presentado esta situación, es en el de municipios integrados mediante mecanismos de elección tradicionales (usos y costumbres) reconocidos en el artículo 2º de la Constitución, por lo que se le agregan, además de los derechos que puedan ser transformables en competencias contenidos en el propio artículo 2º, aquellos instrumentos internacionales que tengan esas mismas características, como sucede con el Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo y el derecho para comunidades de pueblos originarios o indígenas contenida en su artículo 6º.⁶⁸ Este fue el caso del municipio indígena de Cherán, en el estado de

⁶⁷Como luego se verá, la misma determinación del primer párrafo de la fracción II del artículo 105 marca esta diferencia: “De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”. (véase el apartado de parámetro de control en las Acciones de Inconstitucionalidad).

⁶⁸Artículo 6º. *I*. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: *a*) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; *b*) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; *c*) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para

Michoacán, que en la cc. 32/2012 impugnó una reforma a diversos preceptos de su Constitución local que se modificaban como reflejo del artículo 2º de la Constitución federal, y reclamó que el municipio no había sido consultado para la realización de esta reforma. Esta reforma fue declarada inválida por violentar su procedimiento de creación, ya que se consideró que debería incluir, como una fase adicional al procedimiento de reforma a la Constitución local, la consulta a los municipios indígenas del estado, y que no bastaba el mero requisito de mayorías establecido en la Constitución local para su propia reforma.⁶⁹

b) Control de legalidad. Al lado del control de regularidad constitucional, entre nosotros, se utiliza la expresión genérica “control de legalidad” para aludir a todas aquellas posibilidades de control normativo diversas a la primera —aunque esta posibilidad no siempre es reconocida por nuestros autores— (García Ramírez, 1996: 73; Castro, 1997: 61; Arteaga, 1997: 16; Carpizo, 2000: 230; Gamas Torruco, 2001: 990; Cárdenas Gracia, s.f.: 9 y 17; Fix Zamudio y Valencia Carmona, 1999: 837).

Así, casos tan diversos como el control de regularidad de leyes, reglamentos u otros ordenamientos administrativos generales, o de actos administrativos o jurisdiccionales individualizados, quedan comprendidos en tal denominación. El primer problema aquí es tener en claro que se trata de muy diversas formas de control, y que si bien no existe problema en seguir utilizando tal denominación tradicional, ello debe ser sobre la base de no confundir las modalidades que se presentan a partir de la norma superior de la cual haya de hacerse el juicio de validez.

¿Hasta dónde puede llegar la jerarquía de las normas desde las cuales deba llevarse a cabo el mencionado juicio de control? En otros términos, y admitiendo el carácter escalonado del orden jurídico, ¿cuál es la norma de inferior jerarquía a partir de la cual la Suprema Corte puede declarar la invalidez de las normas sometidas a su control? No existiendo, nos parece, no hay ninguna duda sobre los alcances de las leyes, ¿cabe hacer ese control a partir de lo previsto en un reglamento, circular, acuerdo o decreto? ¿Es posible utilizar en una controversia lo determinado en un acto administrativo o en una sentencia para impugnar la validez de una norma inferior a ellos?

El problema que acabamos de apuntar debe ser comprendido desde la función general de las controversias, *i.e.*, la asignación de competencias. Desde este punto de vista, cabe decir que la posibilidad de control podrá darse siempre que un órgano u orden demanden a otro para el efecto de que —y partir de la decisión de la Suprema

este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

⁶⁹Es importante hacer notar que en este precedente de la cc. 32/2012, el lenguaje utilizado por la Suprema Corte (mayoría de nueve votos) es un lenguaje de derechos, como si el ayuntamiento como órgano que participa en el procedimiento de reforma de la Constitución local, los pudiera ejercitar como órgano del Estado. Visto de esta manera, este precedente se contrapondría con lo afirmado en la cc. 54/2009, en donde se limitó el objeto de estudio de las controversias y se excluyó de manera expresa el estudio de los conceptos en donde se reclamen violaciones a los derechos humanos; *Cfr.* el voto concurrente del ministro José Ramón Cossío Díaz para estos efectos.

Corte— dejen de realizar una competencia que les es propia o ejerzan alguna que por no haberlo hecho puede causar perjuicio al demandante.⁷⁰

c) *Límites*. En otros casos la Suprema Corte ha establecido la improcedencia, no tanto por razón de la imposibilidad de introducir como parámetros de control normas de los “escalones” inferiores de la pirámide normativa, sino como prohibición de conocer de la regularidad de ciertos tipos de actos o de normas. Así, por vía de ejemplo, encontramos los actos derivados de la ejecución de las sentencias de amparo (P/J. 77/98 *SJF*, 9ª, VIII: 824); los realizados en un juicio de procedencia (P. LXVII/2004 *SJF*, 9ª, XX: 1118); las resoluciones jurisdiccionales a menos que subsista un conflicto competencial, criterio derivado de la cc. 58/2006 (P/J. 16/2008 *SJF*, 9ª, XXVII: 1815); aquéllas planteadas en contra de las resoluciones dictadas en contra de los órganos estatales especializados en materia de información pública (P/J. 52/2012 *SJF*, 10ª, IX, 1: 20); o aquéllas en contra de los actos aislados que integran el procedimiento legislativo, si estos no afectan el ámbito competencial de los órganos legitimados (1ª. CCLXVIII/2012 *SJF*, 10ª, XV, 1: 580).

Objeto del control de regularidad. Una nueva cuestión es la relativa al objeto del control o, lo que es igual, al tipo de normas cuya impugnación puede ser la materia de las controversias. La fracción I del artículo 105 alude en determinados momentos a normas generales y a actos, lo cual se ve reiterado, por ejemplo, en la fracción IV del artículo 22 y en la fracción I del artículo 41, ambos de la Ley Reglamentaria. A partir de aquí vuelven a surgir ciertas dudas. ¿A qué tipo de normas generales se alude? ¿Los actos son eso, en sentido estricto, o también normas individualizadas que propiamente no tengan el carácter de actos?

Normas generales. A las normas generales las podemos considerar como aquel tipo de normas en las que los ámbitos de validez normativos no se encuentran especificados respecto de ningún sujeto en particular, esto es, son generales e impersonales. Como es bien sabido, este tipo de normas pueden adoptar una gran variedad de posibilidades. Sin embargo, las mismas han sido clasificadas en tipos que nos permiten su identificación y, con ello, su tratamiento a la luz de las controversias.

a) *Casos ordinarios*. Una vez satisfechos otros requisitos de procedencia, podemos decir que no hay problema alguno en impugnar los siguientes tipos de ordenamientos generales: leyes o normas generales ya sea federales, de las entidades federativas o de los municipios; normas generales emitidas por la actuación de una sola de las cámaras del Congreso de la Unión; tratados internacionales; reglamentos emitidos por el Ejecutivo federal o por los de los estados, o decretos emitidos por cualquiera de estas autoridades, siempre que satisfagan la apuntada condición de generalidad. Consideremos brevemente cada uno de estos casos.

⁷⁰Es cierto que atendiendo a diversos precedentes de la Corte, es evidente que puede demandarse la inconstitucionalidad de reglamentos (P/J. 73/97 *SJF*, 9ª, VI: 547; P/J. 102/2001 *SJF*, XIV: 1023; *SJF*, XVIII: P/J. 62/2003 891; P/J. 41/2005 *SJF*, XXI: 1198 y 2ª. CXVI/2000, XII: 588).

En lo tocante a las leyes federales, se trata de aquellas normas generales emitidas por la actuación sucesiva de las dos cámaras del Congreso de la Unión, en ejercicio de cualquiera de las atribuciones previstas en el artículo 73, en la práctica de una facultad implícita de la fracción XXX del propio artículo, o de cualquiera de las competencias que le asignan expresamente otros preceptos constitucionales. Igualmente, podemos considerar sin mayor problema el caso de las normas generales expedidas por cualquiera de las cámaras en uso de facultades exclusivas. Así, por ejemplo, en los casos en que la Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁷¹

Por cuanto hace a los tratados, la fracción I del artículo 2º de la Ley sobre la Celebración de Tratados, dispone que por ellos debe entenderse:

el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Los tratados son normas generales celebradas por el presidente de la República o por la persona a la cual éste hubiere otorgado “plenos poderes”, y ratificado por el Senado de la República. Su posibilidad de impugnación en ningún momento admitió dudas en el país (P/J. 85/2004, 9ª, *SJF*, XX: 1257; P/J. 84/2004, 9ª, *SJF*, XX: 1258).⁷²

Otro ámbito de aplicación en el que ninguna duda cabe, es el relativo a las reformas constitucionales o legales llevadas a cabo por los correspondientes órganos estatales. En cuanto a las primeras (las que incluyen la posibilidad de demandar la invalidez de la Constitución misma y no sólo de sus reformas), ello es posible en tanto la Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que tales ordenamientos, al ser inferiores a la Constitución, deben estar ajustados a ella y, desde ese punto de vista, pueden ser susceptibles de un control de regularidad constitucional (P/J. 27/2000, *SJF*, 9ª, XI: 818; P/J. 33/2002, *SJF*, 9ª, XVI: 901; P/J. 118/2009, *SJF*, 9ª, XXX: 1252; P/J. 112/2010, *SJF*, 9ª, XXXIII: 2815).

Respecto de la Ciudad de México, si bien antes sus leyes podían ser emitidas por dos órganos, la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión en todas aquellas materias no otorgadas expresamente a la Asamblea, después de la reforma al artículo 122 de la Constitución federal de 29 de enero de 2016, se modificó esta distribución competencial. En esta nueva distribución se le otorgaron poderes legislativos plenos al Poder Legislativo de la Ciudad de México, dejando solamente competencias específicas (ya no residuales) al Congreso de la Unión para expedir dos tipos de leyes en materia de coordinación: *a*) la que contenga las disposiciones necesarias para asegurar las

⁷¹Ésta es, por lo demás, una opinión personal, pues el Pleno de la Suprema Corte determinó por mayoría de votos que el mismo tenía el carácter de norma individual al resolverse el recurso de reclamación 371/2004, derivado de la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (pendiente de publicación).

⁷²Ello al resolver el 29 de junio de 2004 la controversia constitucional 33/2002, promovida por el jefe de gobierno del Distrito Federal.

condiciones del ejercicio de las facultades de los poderes de la unión; y, *b*) la que establezca los mecanismos de coordinación administrativa de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos.

Una cuestión diferente tiene que ver con los reglamentos federales. En este caso, tampoco existe ningún tipo de duda al respecto, de modo que la impugnación vía controversia es posible (para algunos casos de impugnación de reglamentos federales: P/J. 41/2005, *SJF*, 9ª, XXI:1198; P/J. 82/2009, *SJF*, 9ª, XXX: 1065; P/J. 144/2009, *SJF*, 9ª, XXXI: 1619; P/J. 93/2010, *SJF*, 9ª, XXXII: 949).

Igualmente, con la anterior estructura del Distrito Federal, resultaba factible impugnar los reglamentos emitidos por su jefe de gobierno (con fundamento en la base segunda, fracción II, inciso b), del artículo 122 constitucional), respecto de las leyes establecidas por la Asamblea Legislativa. Con la transformación a la Ciudad de México como entidad federativa mediante la reforma de 29 de enero de 2016, este fundamento constitucional desapareció, quedando los reglamentos del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México en la misma situación que en las demás entidades federativas, sin un fundamento constitucional directo y únicamente en su propia Constitución local. El otro tipo de ordenamiento general de rango infraconstitucional que también puede ser impugnado, son los reglamentos de carácter municipal (P/J. 73/97, *SJF*, 9ª, VI: 547; P/J. 84/98, *SJF*, 9ª, VIII: 821; P/J. 152/2000, *SJF*, 9ª, XII: 765; P/J. 134/2001, *SJF*, 9ª, XV: 916; P/J. 102/2001, *SJF*, 9ª, XIV: 1023; P/J. 15/2005, *SJF*, 9ª, XXI:1100). El único caso en el cual la Suprema Corte ha analizado la constitucionalidad de una norma general infraconstitucional distinta de un reglamento, ha sido en el caso de la cc. 5/2001 sobre husos horarios (P/J. 102/2001, *SJF*, 9ª, XIV:1023).

b) Casos dudosos. Dentro de este rubro queremos dar cuenta de aquellos casos en los que deba hacerse una consideración general propia, más que en los que exista alguna duda acerca de la posibilidad de impugnar determinado tipo de normas generales.

En primer lugar, y en términos de lo dispuesto en el párrafo primero de la fracción I del artículo 105 constitucional, las controversias son improcedentes en materia electoral (P/J. 125/2007, *SJF*, 9ª, XVI:1280). El concepto de materia electoral había sido abordado con mayor detalle en las acciones que en las controversias (ai. 1/1995, ai. 10/1998, ai. 9/2001, ai. 30/2001, ai. 3/2005 y ai. 28/2005). Sin embargo, ya existe el precedente en controversia que hace un esfuerzo por delimitar las fronteras de la materia electoral en relación con las demás vías de control de regularidad constitucional (acciones y amparo). La controversia es la 114/2005, del municipio de Buenavista, estado de Michoacán impugnando la designación por el Congreso local del presidente municipal del Ayuntamiento para la conclusión del periodo de gobierno. Resuelta por el Pleno el 16 de agosto de 2007, en su primer considerando donde examina la competencia de la Corte, se hace un recuento de las acciones y de los amparos que han tratado el tema de la materia electoral.

En la sentencia se dice que las definiciones establecidas en las demás vías de control de regularidad deben servir de parámetro para la controversia, pero sin que puedan ser proyectadas sin más al ámbito de las controversias; esto, porque al impor-

tar la definición amplia de materia electoral adoptada en las acciones, se restringiría indebidamente el ámbito de las controversias en situaciones como la que se analizaba relacionada con la designación de un presidente municipal, y se dejarían sin solución institucional ciertos conflictos que no encontrarían cauce dentro de las vías de solución en los órganos electorales, los que utilizan un criterio “restringido” para la definición de su competencia. Por tanto, en la sentencia se determinó la aplicación del siguiente criterio que vale la pena transcribir:

El criterio de delimitación de aquello que debe ser considerado “materia electoral” en sede de controversia constitucional, una vez tomados en cuenta todos los elementos constitucionalmente relevantes, resulta así estar situado en un punto intermedio entre la definición amplia de materia electoral aplicable en las acciones de inconstitucionalidad, y la definición estricta aplicable en el juicio de amparo. En el ámbito particular de las controversias constitucionales, resultará especialmente relevante la distinción entre lo que podríamos llamar materia electoral “directa” y materia electoral “indirecta”. La materia electoral directa se relaciona con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de poderes públicos mediante el sufragio universal, regido por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también institucionalizado. La materia que puede calificarse de electoral sólo de modo indirecto es la que se relaciona con nombramiento o integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, no mediante procedimientos que pivotan en torno a la emisión del voto ciudadano. Las controversias que se susciten en el ámbito de lo electoral sólo en sentido indirecto, que por regla general involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales, sí pueden ser conocidas por esta corte por la vía de las controversias (cc. 114/2006: 36).

Otro tipo de normas generales respecto de las cuales existe pronunciamiento expreso de la Suprema Corte en cuanto a la imposibilidad de impugnarlas, son las derivadas del proceso de reformas constitucionales, sea que la violación se plantee por cuestiones de fondo o de forma. Al resolverse la controversia constitucional 82/2002, promovida por el Ayuntamiento del municipio de San Pedro Quiatoni, del estado de Oaxaca, en contra del Ejecutivo federal, las dos cámaras del Congreso de la Unión y su Comisión Permanente, así como de las legislaturas de diversos estados,⁷³ se impugnaron diversos actos del proceso legislativo que dio lugar, primordialmente, al nuevo artículo 2º constitucional.

En lo que aquí interesa, la Suprema Corte estimó, por mayoría de ocho votos,⁷⁴ que la controversia constitucional es improcedente para impugnar el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución “federal”, tanto porque los órganos participantes en él (órgano reformador de la Constitución) no se encuentran previstos en la fracción I del artículo 105, como porque la expresión “disposiciones generales” no puede aludir a las reformas constitucionales (P/J. 40/2002 *SJF*, 9ª, XVI: 997).

⁷³Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

⁷⁴En contra Aguirre Anguiano, Azuela Guitrón y Silva Meza.

Una cuestión más tiene que ver con la posibilidad de impugnar a través de las controversias las omisiones que se produjeron al momento de emitir una disposición general (ley, tratado, reglamento, etcétera) (Cossío Díaz, 2008: 141 y ss.). La Suprema Corte se pronunció inicialmente sobre el tema en la cc. 46/2002 y lo desarrolló con mayor claridad en la controversia constitucional 14/2005, promovida por el municipio de Centro, estado de Tabasco y resuelta en octubre de 2005, donde se expresó, en una de las cinco tesis aprobadas en este asunto, lo siguiente:

En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades —de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo—, y de omisiones —absolutas y relativas—, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: *a)* Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; *b)* Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; *c)* Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, *d)* Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente (P/J. 11/2006 *SJF*, 9^a, XXIII: 1527).

En el caso concreto se estimó que al haber omitido el Congreso del estado de Tabasco la facultad de ejercicio obligatorio de actualizar los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria (artículo 115, fracción IV, párrafo tercero constitucional), se violó lo dispuesto en el artículo 5º transitorio del decreto de reformas al artículo 115 y al propio artículo.

Este criterio se reiteró posteriormente en la controversia 4/2005 del Poder Judicial del estado de Tlaxcala, donde el Pleno declaró por unanimidad de 10 votos la omisión absoluta por parte de la legislatura de Tlaxcala de actualizar la facultad de ejercicio obligatorio derivada de los artículos transitorios del decreto de reformas a los artículos 17 y 116 de la Constitución, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, habiendo vencido el plazo impuesto por el constituyente el 18 de marzo de 1988.

Finalmente, si bien este importante criterio fue abandonado por una mayoría de cinco votos contra tres (con tres ausencias) por el Pleno al resolver la controversia 59/2006, promovida por el municipio de Coaxtlán, San Luis Potosí, en contra de las disposiciones de la Ley de Radio y Televisión, esta mayoría no subsistió y el criterio

de la controversia 14/2005 se reiteró en diversos precedentes como en las cc. 61/2010, 88/2010, 74/2011 y 79/2013.

Otra posibilidad sobre la que pudieran existir dudas, es la relativa al combate de las normas que pueden llegar a crearse atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 constitucional: el decreto mediante el cual el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente aprueban la suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías; el otorgamiento al Ejecutivo federal de las autorizaciones por parte del Congreso de la Unión para hacer frente a la situación, dentro de las que se encuentra la de facultades extraordinarias para legislar con motivo de la propia suspensión, o las leyes que emita el presidente de la República en uso de tales facultades extraordinarias para legislar como está contemplado en el artículo 49 de la Constitución.

A nuestro parecer, y se repite, salvo las restantes causales de improcedencia, resulta posible que las partes legitimadas por la fracción I del artículo 105 impugnen esas disposiciones generales. En este caso, más que abundar en la expresión de razones para fundar la anterior afirmación, podemos recurrir al expediente contrario: ¿Qué impediría el conocimiento de tales normas en la vía de controversia?

En este caso se trata de normas generales que pueden conllevar una afectación a la esfera de competencias de otros poderes u órganos estatales, municipales o de la Ciudad de México, de manera tal que éstos estarían en aptitud de impugnar desde la declaratoria de suspensión misma y las autorizaciones concedidas las normas generales derivadas de aquélla.

Un caso más, es el relativo a la impugnación de las normas generales emitidas por el Ejecutivo federal en uso de las facultades extraordinarias que, previstas en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, le hubiere otorgado el Congreso de la Unión. Sobre este tema en específico solamente hubo un caso, la cc 20/2009, en la cual se impugno un acto del Ejecutivo por exceso en sus facultades ejercidas con base en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución, por considerar que imponía mayores requisitos que los establecidos por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.⁷⁵

Otro tema a discusión puede presentarse a partir de lo dispuesto en la fracción II del artículo 2º de la Ley sobre Celebración de Tratados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de enero de 1992:

Acuerdo Interinstitucional. el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado (Cossío Díaz y Rodríguez Huerta, 2003a: 222-227).

⁷⁵Si bien la cc 20/2009 resultó en un sobreseimiento, las participaciones de los ministros en las sesiones de 19 de mayo de 2011 y 8 de julio de 2010 resultan relevantes para el tema; se consideró que si bien la Cámara de Diputados tenía interés legítimo para la controversia, ésta había consentido el acto del Ejecutivo en el acto por su posterior aprobación.

En este caso, al tratarse de una norma general derivada de un acuerdo entre los órganos de una de las entidades mencionadas con un gobierno extranjero, podría dar lugar a una controversia porque otro poder u órgano (por ejemplo el Ejecutivo federal o el Senado de la República) estimaran que se les ha invadido una competencia.

Otras disposiciones generales de carácter reglamentario que pueden ser impugnadas, son las normas generales emitidas por el Congreso, por algunas de sus cámaras o por la Comisión Permanente que, eventualmente, pudieran expedir. Entre éstas destaca, por supuesto, el Reglamento Interior o las determinaciones administrativas que por vía de normas generales emita alguno de los órganos acabados de mencionar.

Un último caso que merece atención, es el relativo a las disposiciones generales emitidas por el Consejo de Salubridad General de la República, en términos de la fracción XVI del artículo 73 constitucional. En este caso, es evidente que se trata de normas generales, tal como lo preceptúa la fracción acabada de mencionar (*SJF*, 5^a, XXXIV: 665; *SJF*, Informe 1963: 181).⁷⁶ La posibilidad de impugnación, nos parece, puede darse en los casos en los que se estime que el actuar del Consejo fue más allá de las restricciones competenciales previstas en esa fracción o en alguna de las disposiciones del Reglamento Interior publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de octubre de 2001 (Reséndiz y Ursúa, 2005: 235-241).

Actos

a) Actos y/o normas individualizadas. Tanto en la fracción I del artículo 105 constitucional como en diversas disposiciones de su Ley Reglamentaria, se precisa que los actos y las disposiciones generales podrán ser la materia de las controversias. La expresión “actos” no es, sin embargo, unívoca. Por un lado, puede referirse a la actualización o individualización final de una cadena normativa, ello en el sentido de que ya no habría la posibilidad de llegar al establecimiento de una norma posterior; por otro lado, sin embargo, puede referirse a una norma de carácter individualizado, es decir, aquellas que tengan un carácter distinto a las generales, ello en virtud de haberse llevado a cabo la concreción de los ámbitos normativos.

Un ejemplo frecuente de “actos” en el primero de los sentidos apuntados, podría ser la ejecución final de una resolución encaminada a la expropiación de un bien inmueble. Un ejemplo de norma individualizada pendiente de ejecución, podría ser el decreto mediante el cual se determina la expropiación. Por la forma genérica en que se utiliza la expresión, cuando aludamos a “actos” sin expresar una calificación ulterior, podemos estar refiriéndonos a cualquiera de esas posibilidades (1^a CCXXXVIII/2011 (9^a) *SJF* II, 1: 272).⁷⁷

⁷⁶Sin embargo, con posterioridad este criterio cambió, a nuestro parecer equivocadamente, para considerar que el correspondiente decreto “no es un ordenamiento de carácter formalmente legislativo”.

⁷⁷Este criterio se refiere al recurso de reclamación 36/201-CA, derivado del incidente de suspensión en la controversia constitucional 73/2010, resulta relevante identificar el precedente ya que la discusión que se suscitó en la sala justamente

Diferenciados así los dos sentidos de la expresión “actos”, cabe preguntarnos cuáles de ellos son susceptibles de impugnarse mediante las controversias. La respuesta es que ambos. No encontramos razón alguna para excluir de la materia de impugnación a los actos en sentido estricto o a las normas individualizadas; al contrario, la posibilidad de que ambas puedan llegar a ser cuestionadas permite que prácticamente la totalidad del espectro normativo (con las excepciones que se han apuntado o que enseguida señalaremos) esté en posibilidad de ser cuestionado por los órganos u órdenes que estimen que sus atribuciones han sido desconocidas (P/J. 82/99, 9ª, *SJF* X: 568).⁷⁸

Aún cuando nos parece que sin incluir esta diferenciación, ambos sentidos se han admitido reiteradamente, en algunos casos poniéndose el énfasis en lo que denominamos normas individuales (P/J. 130/99, 9ª, X: 793; 33/2003, *SJF*, 9ª, XVIII: 1252; 105/2004, *SJF*, 9ª, XX: 1766; 2a, CXLV/2003 *SJF*, 9ª, XVIII: 1007),⁷⁹ y en otros en actos (de ejecución) propiamente dichos (P/J. 53/2003, *SJF*, 9ª, XVIII: 1090).⁸⁰

b) Casos ordinarios. Si partimos de los criterios acabados de expresar, es posible identificar sin mayores dificultades un buen número de casos en los que se estará frente a “actos” en el sentido ya apuntado. “Actos” emitidos por los ejecutivos federal, estatales y de la Ciudad de México; “actos” creados por los ayuntamientos; “actos” de los órganos legislativos federal, de los estados o de la Ciudad de México o resoluciones dictadas en los juicios de procedencia o políticos de carácter estatal (P/J. 53/2004, *SJF*, 9ª, XX: 1155),⁸¹ por no citar sino algunos ejemplos.

Casos concretos de estas determinaciones, podrían ser la convocatoria emitida por el presidente de la República, previo acuerdo de la Comisión Permanente, a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras (artículos 78, fracción IV, y 89, fracción XI, constitucionales), o de las legislaturas de los estados; la desaparición de ayuntamientos (artículo 115, fracción I, constitucional), o la declaratoria de desaparición de poderes estatales llevada a cabo por el Senado de la República (artículo 76, fracción V, constitucional).

c) Casos dudosos. Si partimos del hecho que la procedencia puede darse respecto de un buen número de “actos”, siempre que éstos satisfagan un conjunto de condiciones adicionales, entre ellas la definitividad (LXVII/2004, *SJF*, 9ª, XX: 1118; P/J. 88/2004, *SJF*, 9ª, XX: 919). En lo que sigue trataremos de exponer algunos casos en los que existen ciertas dudas sobre la misma o se actualiza una situación de improcedencia digna de ser explicitada.

fue sobre la naturaleza del decreto, pues la reclamación se voto por mayoría de tres votos de los ministros Pardo, Sánchez Cordero y Zaldívar, siendo disidentes los ministros Cossío y Ortiz.

⁷⁸De algún modo, aún cuando con una terminología distinta, éste fue el sentido adoptado por la Suprema Corte al resolver el 8 de mayo de 1999 la controversia 3/97, promovida por el Ayuntamiento de Berriozábal, Chiapas.

⁷⁹Por vía de ejemplo, éste nos parece ser el sentido sustentado en las controversias 26/1998.

⁸⁰Ejemplo de ello podría ser la controversia 53/2003.

⁸¹Por vía de ejemplo, *cf.* lo resuelto el 18 de noviembre de 2003 por el Pleno de la Suprema Corte en la controversia 328/2001.

Aun cuando tienen el carácter de actos en las condiciones normativas apuntadas, la Suprema Corte ha considerado que no es posible la impugnación de resoluciones judiciales, ya que a través de la controversia constitucional se controlan las relaciones de supraordinación entre los niveles de gobierno, poderes o entidades, por invasión a su esfera competencial, cuestión que no se satisface en el caso que se combatan resoluciones jurisdiccionales, aun cuando hay casos en los que ésta debe proceder si la cuestión a examinar se relacione con la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del estado (P/J. 16/2008 *SJF*, 9ª, XXVII: 1815).

La Corte ha estimado también que la controversia es improcedente para impugnar las decisiones tomadas en el juicio de procedencia, o “desafuero”, ello debido a que el sexto párrafo del artículo 111 constitucional les otorga el carácter de inatacables (recurso de reclamación 208/04-PL, derivado de la controversia 70/04, promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y resuelta por mayoría de siete votos el 7 de septiembre de 2004 [LXVII/2004, *SJF*, 9ª, XX: 1118; LXX/2004, *SJF*, 9ª, XX: 1119]).

En lo que se refiere a la materia de juicio político, si bien la Suprema Corte había sostenido que la controversia si era procedente tratándose en contra de resoluciones dictadas en juicio político contra servidores públicos locales, al no serles aplicable la “inatacabilidad” prevista en el artículo 110 (controversia 328/2001 [P/J. 53/2004 *SJF*, 9ª, XX: 1155]), posteriormente, al resolver la cc. 106/2004 (P/J. 154/2005 *SJF* 9ª XXIII: 2063; P. LVIII/2005 *SJF* 9ª XXIII: 2065; PLVII/2005 *SJF* 9ª XXIII: 2066), determinó que la controversia resultaba improcedente contra resoluciones del congreso local dictadas como jurado de declaración, procediendo únicamente contra un acto de suspensión intermedio, ya que este sí podía afectar, de manera indefinida, las funciones que, como órgano de gobierno, debía desempeñar el servidor electo popularmente.

Otra cuestión es la posibilidad de impugnar mediante controversia la omisión de emitir (norma individualizada) o llevar a cabo (ejecución) un “acto” por parte de alguno de los órdenes u órganos previstos en la fracción I. En principio, la Suprema Corte ha reconocido tal posibilidad, al resolver la controversia 3/97 (P/J. 82/99 *SJF*, 9ª, X: 568), y como consecuencia de ello, fijó el plazo para la promoción de la demanda (P/J. 43/2003, *SJF*, 9ª, XVIII: 1296; P/J. 113/2010, *SJF*, 9ª, XXXIII: 2716), así como el modo de desvirtuar las pruebas por parte de la actora en los casos en que la demandada demostró la inexistencia (P/J. 81/99, *SJF*, 9ª, X: 567).⁸²

Podemos afirmar en este rápido repaso de posibilidades que la Suprema Corte también podría conocer de los actos que llevados a cabo por los órganos estatales significarán la actualización a las prohibiciones previstas en los artículos 117 (absolutas) y 118 (relativas) constitucionales. Así, por poner un ejemplo, si los órganos de algún estado contrajeran “directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos

⁸²Adicionalmente a los criterios indicados, puede hacerse referencia a aquellas controversias contra omisiones de entrega de participaciones federales por parte de las secretarías de finanzas de los estados a los ayuntamientos a través de los funcionarios efectivamente autorizados, la primera de estas controversias es la 70/2009, del municipio de Santiago Yaveo, del estado de Oaxaca.

de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros”, la Suprema Corte podría ser competente para conocer tales actos y, en su caso, declarar su invalidez.⁸³

Dos cuestiones más a tratar tienen que ver con los conceptos de *actos derivados de consentidos* y los *actos consumados*, que si bien corresponden a la vía del juicio de amparo, fueron en algún momento utilizados en la de controversias, analizándose como cuestiones de procedencia (P/J. 54/2001, *SJF*, 9ª, XIII: 882; P/J. 118/2005, *SJF*, 9ª, XXII: 892; P/J. 78/2005, *SJF*, 9ª, XXII: 914).

Con motivo de las controversias 140/2006 y 141/2006, la Primera y Segunda Sala tuvieron la oportunidad de pronunciarse, respectivamente, en relación con el carácter jurídico de la “proposición con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución, para exhortar al gobernador constitucional del estado de Oaxaca, para que solicite licencia o renuncie a su cargo”. Con independencia de las condiciones concretas del caso, en lo que aquí interesa se determinó que si bien es cierto que la calificación de un proceso constitucional como político no podía hacerse *a priori*, sí podía entenderse que mediante el mismo debían quedar comprendidas prácticas institucionalizadas que conllevaran la realización de los fines propios de la división de poderes (1ª, XXXVI, *SJF*, 9ª, 1ª Sala, XXVII: 1779).

Lo importante en este caso no es, desde luego, la enorme vaguedad de este concepto, sino el hecho de que la Primera Sala haya determinado la “no justiciabilidad” de las cuestiones “meramente políticas”, entre ellas, precisamente, el señalado caso del gobernador del estado de Oaxaca (1ª, XXXIV, *SJF*, 9ª 1ª Sala, XXVII: 1779). La Segunda Sala, a su vez, estableció que no era competente para conocer de ese tipo de conflictos, en tanto sus competencias tenían un carácter reparador y no preventivo, y ser “su finalidad declarar la invalidez de actos y normas generales y no un pronunciamiento consultivo o político” (2ª LI/2007, *SJF*, 9ª, 2ª Sala, XXV: 902).

La importancia del principio de agravio o afectación

Además de servir como diferenciador con las acciones de inconstitucionalidad, el elemento que define las controversias constitucionales es el principio de agravio o afectación, el cual es necesario para determinar la extensión de los posibles conflictos que pueden presentarse en esta vía. Este principio de afectación se ha analizado en todas las fases del proceso en la controversia constitucional, iniciando desde los análisis del fondo de la misma, lo que da como resultado una calificación de fundado o infundado de los conceptos de invalidez, así como en la fase de procedencia, lo que puede tener como resultado un sobreseimiento o incluso un desechamiento, traducándose, en esta fase, en una falta de interés por parte del poder u órgano actor.

⁸³Existe un precedente donde se analizó el problema de las prohibiciones a los estados en particular sobre el caso de alcabalas como obstáculo al comercio interestatal establecida en la fracción VI del artículo 117.

Inicialmente, se consideró que en las controversias debía satisfacerse un “interés jurídico” (cc. 11/95, cc. 2/95, cc. 32/97), el Pleno sostuvo en la controversia 15/98 que la controversia se caracterizaba porque en ellas se hace valer una invasión a las esferas competenciales establecidas en la Constitución, y “el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio” (P/J. 71/2000, *SJF*, 9ª, XII: 965), caracterizándolo como un agravio actualizado en la esfera competencial del promovente, esto es, desginándolo de manera expresa como “interés jurídico” (P/J. 33/96, *SJF*, 9ª, III: 389; P/J. 47/97, *SJF*, 9ª, V: 396).

El primer caso en que se habló de interés legítimo como elemento necesario para promover una controversia fue en la controversia 9/2000, promovida por el Ayuntamiento del municipio de Nativitas, estado de Tlaxcala (P/J. 83/2001 *SJF*, 9ª, XIV: 875). Posteriormente, en la controversia 5/2001, se amplió el concepto de interés legítimo al establecer la Corte que tiene facultades para dirimir cuestiones que impliquen violaciones a la Constitución federal, aunque no se alegue la invasión de esferas de competencia de la entidad o poder que la promueve, pero siempre y cuando exista un *principio de afectación* aun cuando no se alegue una invasión a la esfera de competencia del poder actor (P/J. 112/2001 *SJF*, 9ª, XIV: 881).

En esta misma línea, en la controversia 328/2001, promovida por el estado de Guerrero,⁸⁴ la Corte determinó que los poderes judiciales de los estados sí contaban con interés legítimo para acudir a la controversia, cuando, con motivo de un juicio político a uno de sus integrantes, se afectara su independencia para el ejercicio de la función jurisdiccional (P/J. 54/2004 *SJF*, 9ª, XX: 1154).

Un caso relevante en el que se establecieron límites a la procedencia de la controversia, es la 33/2002, en la cual se estableció que el sobreseimiento por falta de interés legítimo se puede acreditar sin involucrar el estudio de fondo cuando resulta evidente la inviabilidad de la acción (P/J. 50/2004 *SJF*, 9ª, XX: 920). En este momento, es importante hacer referencia a criterios previos, relativos a la fase de procedencia, relacionados con el interés legítimo en una controversia constitucional, tales como el que indica que una causa de improcedencia que involucra el estudio de fondo debe desestimarse en la fase de procedencia y estudiarse necesariamente en el fondo, así como el que define el alcance de la expresión “motivo manifiesto e indudable de improcedencia”, ya que sirven para determinar lo que puede estudiarse en esta vía y, por tanto, la definición del alcance de la controversia misma (P/J. 92/99 *SJF*, 9ª, X: 710; P/J. 128/2001 *SJF*, 9ª, XIV: 803).

Este criterio siguió evolucionando, no solamente consolidándose como un criterio de sobreseimiento, sino hasta llegar a convertirse en el fundamento del desechamiento de una controversia. En este sentido, resulta relevante la cc. 84/2007, promovida por el estado de Tamaulipas en contra de la Federación, reclamando actos relacionados con el cierre de ciclo del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, lo que implicaba la

⁸⁴Es importante señalar el voto particular del ministro Gudiño Pelayo en este asunto, reiterando su criterio en el sentido de que la controversia resultaba improcedente en contra de un juicio político.

entrega de una cantidad de metros cúbicos de aguas superficiales, almacenados en la presa internacional “La Amistad” a los Estados Unidos de América. En este caso, el Pleno resolvió sobreseer en la controversia en virtud de que el actor no acreditó un principio de afectación a su esfera de competencias, siendo innecesario realizar un estudio de fondo para determinarlo y señaló que “el principio de afectación para efectos del interés legítimo, está referido al ámbito de competencias que le reconoce la propia Constitución Federal y no en cuanto a la defensa de los intereses de un grupo de particulares”.⁸⁵

Posteriormente, en la cc. 20/2009 promovida por la Cámara de Diputados, en contra del Decreto por el que se Establecen las Condiciones para la Importación Definitiva de Vehículos Usados, la Corte siguió reiterando este mismo criterio al determinar sobreseer en la controversia, ya que el acto impugnado no afectaba el ámbito de atribuciones de la Cámara de Diputados, al no formar ésta parte del proceso de firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lo que hacía evidente la inviabilidad de la acción.⁸⁶

Por su parte, en el recurso de reclamación 36/2011 el Pleno de la Corte ya confirmó un acuerdo en el cual se desechó de plano la cc. 48/2011, promovida por la Cámara de Diputados contra el Ejecutivo, por la emisión de diversos acuerdos que contenían las bases de licitación pública internacional abierta para la adjudicación de servicios relacionados con hidrocarburos. En esta reclamación, el Pleno sostuvo que:

el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis de constitucionalidad de las normas y actos impugnados desvinculado del ámbito competencial del poder actor. Por tanto, si un ente legitimado promueve controversia en contra de una norma o acto que es totalmente ajeno a su esfera de facultades o atribuciones por el mero interés de preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos originarios del Estado, no se da el supuesto de procedencia requerido ya que, al no existir un principio de agravio, carece de interés legítimo.

Finalmente el Tribunal Pleno resolvió las cc. 89/2014, 93/2014, 95/2014, 98/2014 en sesión de 14 de marzo de 2016, en las cuales varios municipios de los estados de Oaxaca, Chiapas y Colima impugnaban disposiciones relativas a las radios comunitarias contenidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; en estas controversias, por mayoría de nueve votos (los ministros Zaldívar y Gutiérrez votaron en contra), se sobreseyó la mayor parte de la impugnación por falta de interés legítimo de

⁸⁵La controversia se resolvió en sesión de 21 de septiembre de 2010 por mayoría de seis votos de los ministros Aguirre, Cossío, Luna, Aguilar, Valls y Sánchez Cordero; los ministros Franco, Zaldívar, Silva y presidente Ortiz votaron en contra “y porque el estado de Tamaulipas sí cuenta con interés legítimo para promover esta controversia constitucional”.

⁸⁶Este caso se resolvió en sesión de 29 de mayo de 2011 por mayoría de seis votos de los ministros Cossío, Luna, Zaldívar, Valls, Ortiz y presidente Silva Meza; votaron en contra los ministros Aguirre, Franco, Pardo, Aguilar y Sánchez Cordero.

los municipios, ya que sus conceptos se referían violaciones a derechos contenidos en los artículos 2º y 6º de la Constitución y no violaciones al artículo 115. En el estudio de fondo solamente se analizó un concepto acerca de la limitación, contenida en el artículo 89, fracción VII de la ley impugnada, para gastar solamente el 1 por ciento de su presupuesto en el gasto de telecomunicaciones para concesionarios de uso social.

Por su parte, ambas salas han resuelto precedentes en ese mismo sentido, confirmando autos de desechamiento por falta de afectación al ámbito de competencia de los órganos actores. En este sentido, es necesario comenzar con un precedente de la Segunda Sala que siguiendo la línea de criterios desarrollada en autos de desechamiento, los reprodujo en sentido positivo en la controversia constitucional 46/2007, del municipio de Amanalco, Estado de México, donde se afirma que sí existe un interés legítimo para la procedencia de la acción cuando se actualiza un principio de afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados (2ª XVI/2008 *SJF*, 9ª, XXVII: 1897).

A partir de aquí encontramos criterios en este sentido que se utilizan para fundar la improcedencia de la controversia en la etapa de admisión por falta de interés, confirmándose en muchos casos en diversos recursos de reclamación interpuestos por los actores en contra de estos autos.

La Segunda Sala resolvió el recurso de reclamación 100/2009-CA, derivado de la controversia 109/2009 en el sentido de confirmar, por unanimidad de votos, el desechamiento de la demanda promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra del decreto de extinción de Luz y Fuerza del Centro, por falta de interés legítimo al no haberse acreditado un principio de afectación en su esfera competencial. La misma Sala resolvió el recurso de reclamación 103/2009-CA, derivado de la controversia 110/2009, en el mismo sentido, pero en este caso el actor era el municipio de Tetepango, Hidalgo. Posteriormente, la Segunda Sala reitera este criterio en el recurso de reclamación 11/2010-CA, derivado de la controversia 3/2010, promovida por la jefatura delegacional de Iztapalapa, también por falta de afectación al actor, dado que en el momento de la promoción ya no fungía como jefe delegacional. Asimismo, esta Sala confirmó, por unanimidad, en cuatro recursos (15/2013-CA, 16/2013-CA, 17/2013-CA y 18/2013-CA), el desechamiento de sendas controversias de diversos municipios del estado de Morelos en las que solicitaban la invalidez de dos artículos de la Constitución local relativos al juicio de procedencia y responsabilidad penal individual de los integrantes del ayuntamiento, al no tener ninguna relación con el ámbito de atribuciones de los municipios actores; estas cuatro controversias cuyo desechamiento fue confirmado, formaban parte de un grupo de 30 demandas de los municipios del mismo estado de Morelos que fueron desechadas con el mismo razonamiento.⁸⁷

⁸⁷Estas controversias iban de la 26/2013 a la 56/2013. Vale la pena resaltar que en los autos de desechamiento se precisó, entre otras razones, que: “la controversia constitucional no es un instrumento para la protección en abstracto de la estructura de competencias del orden jurídico de manera desvinculada al ámbito del actor, y las pretensiones de éste deben contener al menos una indicación a esta vulneración, lo que no se da en el caso”.

Por su parte, la Primera Sala resolvió varios recursos en el mismo sentido. El primero de ellos es el que ya recopila los precedentes del Tribunal Pleno anteriormente citados: el recurso de reclamación 31/2011-CA, derivado de la controversia 42/2011, del municipio de Paraíso, estado de Tabasco, donde se confirmó el auto que desechó la demanda y la evaluación del ministro instructor, ya que en el caso efectivamente se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, en relación con la fracción I inciso a) del artículo 105, por falta de interés legítimo del municipio actor para reclamar la inconstitucionalidad de la convocatoria de la licitación pública internacional, las bases de dicha licitación y los modelos de contrato emitidos por Petróleos Mexicanos.

Asimismo, el 25 de febrero de 2014, la Primera Sala resolvió por unanimidad los recursos de reclamación del 50 al 53 de 2014, confirmando el desechamiento de las controversias 88, 91, 94 y 97, todas del 2014, en las cuales se reclamaban disposiciones de la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. En estos recursos se afirma la falta de interés legítimo por parte de los municipios actores, ya que no habían acreditado un principio de agravio en su esfera competencial, pues:

los argumentos de invalidez hechos valer en su demanda de controversia constitucional, en ningún momento se refieren a la invasión de sus competencias y atribuciones, sino más bien lo que impugna es la forma en la que el Congreso de la Unión legisló en materia de radiodifusión al emitir la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, de conformidad con el artículo 73, fracción XVII de la Constitución Federal.

Esta narrativa de precedentes subraya la necesidad de un principio de afectación o agravio para la procedencia de la controversia, lo que resulta de lo más relevante para determinar posteriormente las modalidades, la materia del control y sus relaciones, ya que nos permite identificar que no toda violación o irregularidad de actos o normas en el ordenamiento jurídico resultan en una afectación al ámbito de competencias del actor en la controversia, cuyo principio debe demostrarse para que la acción proceda, y de lo que dependerá que la Corte estudie de fondo la violación alegada. De este modo, no todos los órganos tendrán interés legítimo para alegar cualquier tipo de violación al ordenamiento jurídico, independientemente de su fuente normativa, sino que requerirán demostrar que ésta afecta o que presenta un principio de agravio a su esfera competencial.⁸⁸

⁸⁸Si bien pareciera que el criterio se ha desarrollado de manera lineal por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte, lo cierto es que existen excepciones recientes, en las cuales el principio de afectación o agravio no resultó el criterio determinante para la procedencia de la acción en la controversia, donde únicamente se estudió la legalidad de actos sin necesidad de que el actor acreditara una violación a su competencia constitucionalmente determinada; algunos de estos ejemplos en Primera Sala son: la cc. 102/2013, fallada el 2 de marzo de 2016, y las cc 108/2013 y 115/2013, resueltas el 9 de marzo de 2016; así como el rr. 23/2015, derivado de la cc. 44/2015, fallada el 3 de febrero de 2016; también en el Tribunal Pleno se ha utilizado el criterio contrario al reseñado para entrar al fondo de la controversia y resolver aún sin un principio de afectación a la esfera de competencia del poder u órgano actor, un notorio ejemplo es la cc. 32/2014 relativa al formato único de permiso provisional para circular sin placas de vehículos particulares en el estado de Guerrero, fallada el 18 de agosto de 2015.

Normas aplicables

Antes de entrar al desarrollo de este tema, conviene precisar la razón que nos lleva a ser especialmente cuidadosos en su tratamiento. Si consideramos el conjunto de normas aplicables a las acciones (asunto que luego desarrollaremos con algún detalle), debemos atender cinco aspectos: la aplicación general de las normas del Título III de la Ley Reglamentaria (relativo a las acciones); la aplicación de las disposiciones generales de su Título I; la aplicación de las disposiciones del Título II en aquello que siendo conducente no se encuentre previsto en el III (artículo 59); la aplicación para las sentencias de las acciones de los artículos 41 y 43 a 45, y la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 1°).

Como queda de manifiesto, se trata de un complejo sistema de aplicación que resalta con aquel que corresponde a las controversias. En el caso de éstas, la identificación de las normas resulta mucho más sencilla: primero, la aplicación directa de las normas de los Títulos I y II, las primeras en calidad de disposiciones generales y las segundas en calidad de disposiciones propias de las controversias; adicionalmente, la aplicación de las normas del Código Federal de Procedimientos Civiles “a falta de disposición expresa”, se entiende que respecto de las que componen cualquiera de los dos Títulos mencionados.

Por ende, tratándose de las controversias no hay remisión a las disposiciones de las normas del Título relativo a las acciones (III). Sin embargo, y en todo caso, lo que sí parece posible afirmar es que las determinaciones tomadas por la Suprema Corte al resolver acciones (P/J. 2/2004 *SJF*, 9ª, 1ª Sala, XIX: 130 y P. LI/2004 *SJF*, 9ª, 1ª Sala, XIX: 513)⁸⁹ deben constituir precedente para ella al momento de resolver las controversias,⁹⁰ así como servirles de determinación atendiendo al principio general de la cosa juzgada (P/J 114/2004 *SJF*, 9ª, XX: 588).⁹¹

En cuanto a la manera de darse la aplicación, no parece existir problema alguno tratándose de los Títulos I y II, ello debido a que mediante el primero de ellos, lo que se logra es la aplicación de un conjunto de normas cuya función primordial es regular ciertos aspectos comunes tanto a las controversias como a las acciones; mientras que con el restante, se trata de las normas que de un modo específico deben aplicarse a los procedimientos que venimos analizando.

⁸⁹Sobre su carácter “jurisprudencial”, *cf.* lo sostenido por la Primera Sala al resolver diversos amparos en revisión.

⁹⁰La adhesión al precedente permite apartarse de él, pero ello siempre que se formulen argumentos pertinentes o, lo que aquí es igual, que se emitan razones para apartarse de él en un caso en el que, en principio, debiera aplicarse.

⁹¹La Corte ha resuelto este problema más por la vía de la cesación de efectos que de la cosa juzgada, con lo cual le ha dado más importancia a la declaración de invalidez de la norma cuestionada, que a lo resuelto por ella misma en un caso semejante. Con independencia de lo previsto en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, en tanto parece limitar la cosa juzgada a lo resuelto en controversias respecto de controversias, y a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 65, donde parece haber una limitación entre acciones y acciones, lo cierto es que por razón del principio de cosa juzgada podría hacerse extensiva una consideración “cruzada”, de manera tal que lo resuelto en controversias o acciones tuviera ese papel respecto de lo resuelto en el otro tipo de juicio, primordialmente en los casos en que las sentencias hubieren sido “estimatorias”.

Atención por separado merece el tema de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles respecto de las disposiciones de la Ley Reglamentaria, no tanto por el tema general, sino por el modo como la Suprema Corte, particularmente su Segunda Sala, ha venido entendiendo tal concepto, especialmente en relación con el juicio de amparo. Durante años, se entendió que la supletoriedad procedía cuando exista la institución en la Ley de Amparo y carezca de reglamentación o que la reglamentación sea inadecuada u oscura. Sin embargo, si no está prevista la institución en la Ley de Amparo, no puede invocarse o hacerse valer en el juicio de amparo por el solo hecho de existir el Código Federal de Procedimientos Civiles (*SJF*, 7ª, 2ª Sala, 175-180: 57).

Este criterio fue interrumpido por otro, ya dentro de la Novena Época, al considerarse que la supletoriedad:

procede no sólo respecto de instituciones comprendidas en la Ley de Amparo que no tengan reglamentación o que, conteniéndola, sea insuficiente, sino también en relación con instituciones que no estén previstas en ella cuando las mismas sean indispensables al juzgador para solucionar el conflicto que se le plantee y siempre que no esté en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deban llenar, sino que sea congruente con los principios del proceso de amparo (P. LXXII/95, *SJF*, 9ª, 2ª Sala, II: 279).

Por lo demás, la Primera Sala siguió en algún momento este criterio, aun cuando más comúnmente haya seguido el anterior (1ª./J. 44/2002, *SJF*, 9ª, XVI: 212). Este criterio fue cambiado por la propia Segunda Sala pocos meses después, para sustentar, nuevamente, el principio de complementariedad como eje rector de la supletoriedad (2a. CXI/95, *SJF*, 9ª, 2ª Sala, II: 406). Atendiendo a este nuevo criterio de la Segunda Sala y a los sustentados por la Primera, podemos decir que la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles respecto de la Ley Reglamentaria, parece darse únicamente respecto de aquellas “instituciones” (o contenidos normativos en general) que tengan una regulación mínima o deficiente en el segundo ordenamiento, más no así en los casos en los que haya una ausencia total de regulación.

Éste nos parece el criterio adecuado, pues en realidad una cosa es llevar a cabo una supletoriedad, es decir, suplir una falta, y otra muy distinta es permitir que la fundamentación de una resolución jurisdiccional se haga en un ordenamiento distinto sólo por razón de lo que el juzgador estime una necesidad, más aún cuando la solución puede venir dada con total claridad por los principios generales del derecho (artículo 14 constitucional). Aun cuando los criterios anteriores fueron establecidos respecto del amparo, es preciso contrastarlos con los de las controversias, pues sólo así se estará en posibilidad de llegar a una comprensión integral del proceder de la Suprema Corte (P. IX/2000 *SJF*, 9ª, XI: 796).⁹²

⁹²De manera separada debe señalarse lo sostenido por la Corte al resolver por mayoría de siete votos el 21 de septiembre de 1999 el recurso de reclamación 117/99, relativo a la controversia 26/98, puesto que sin variar el criterio de que la supletoriedad del Código debe darse a partir de cierta forma de regulación en la Ley Orgánica, el fundamento final, no repetido en otras ocasiones, fue la garantía de pronta impartición de justicia prevista en el artículo 17 constitucional. La razón de la mención adicional se deriva del hecho de que a partir de tal argumentación, resultaría prácticamente posible llegar a la

En septiembre de 1995, al resolver la controversia 11/95, el Pleno consideró dos cuestiones: primera, que en la suspensión no podían estudiarse las cuestiones relacionadas con la legitimación activa, ya que, en lo que aquí interesa, tal reconocimiento estaba hecho en el acuerdo de admisión, y el estudio de tal cuestión procesal no corresponde a ese momento, tal como lo disponen los artículos 358 y 359 del Código Federal de Procedimientos Civiles (P. LXXXVI/95 *SJF*, 9ª, II: 165); segunda, que las pruebas ofrecidas por un tercero sí podían ser agregadas a autos para mejor proveer en la resolución del asunto, ello con fundamento en los artículos 79 y 89 del citado ordenamiento adjetivo (P. CIX/95 *SJF*, 9ª, II: 86).

En junio de 1996, la Corte invocó lo dispuesto en el artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Civiles, para considerar que como sólo puede iniciar el proceso aquel que “tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena”, sólo en la sentencia podía analizarse las cuestiones relativas a la legitimación, y no así en el auto admisorio (P./J. 47/96 *SJF*, 9ª, IV: 295).

Al resolver en octubre de 1996 la controversia 19/95, el Pleno estimó, por unanimidad de 11 votos, que mediante la aplicación supletoria del artículo 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, debía entenderse que toda notificación surtirá sus efectos al día siguiente al en que se practique, “lo que corresponde a la lógica, pues no puede producir afectación un acto cuya existencia se desconoce” (P./J. 64/96 *SJF*, 9ª, IV: 324). Al resolver en junio de 2000 el recurso de reclamación 154/98-PL, la Segunda Sala determinó que:

al no ser recurribles las ejecutorias pronunciadas por el Pleno o las salas de este Alto Tribunal, por tener carácter de definitivas y poseer la calidad de cosa juzgada, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 356, fracción I y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, el recurso de reclamación interpuesto en su contra es improcedente (2ª. XCI/2000 *SJF*, 9ª, 2ª Sala, XII: 372).

Finalmente, al fallarse el 17 de agosto de 2004 la controversia 15/03, promovida por el municipio de San Luis Potosí, el Pleno consideró por unanimidad de nueve votos que los documentos firmados por las partes en las controversias tienen carácter público, ello de conformidad con el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles (P./J. 103/2004 *SJF*, 9ª, XX: 1816).

De manera paralela al tema de la supletoriedad, debe considerarse el relativo al de la “especificidad normativa” o, lo que es igual, a las condiciones en las cuales las normas de la Ley Reglamentaria no requieren, por decirlo así, de ninguna otra disposición complementaria para aplicarse.

Al resolverse en marzo de 1996 la controversia 11/95, el Pleno determinó que al ser de orden público el estudio de las causales de improcedencia, no podía aplicarse el término genérico de tres días a que alude la fracción II del artículo 297 del Código

supletoriedad del Código en todos los casos, con lo cual, curiosamente, se estaría construyendo una solución muy semejante a la del criterio que en amparo sí sostuvo explícitamente la Segunda Sala.

Federal de Procedimientos Civiles, ya que “no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso” (P./J. 31/96 *SJF*, 9ª, III: 392).

Igualmente, sostuvo al resolver el 7 de noviembre de 1996 (por mayoría de nueve votos) un recurso de reclamación en el incidente de suspensión promovido en la controversia constitucional 51/96:

que las disposiciones relacionadas con la materia de la suspensión del acto que hubiere motivado la controversia constitucional son específicas y, por tanto, resultan inaplicables los preceptos del Código Federal de Procedimientos Civiles [En la tesis se lee enseguida] sobre todo en lo referente al tema del interés jurídico del actor para solicitar la medida suspensiva, que ni siquiera regula el ordenamiento adjetivo de referencia (P./J. 14/97 *SJF*, 9ª, V: 579).

En mayo de 1996, en la controversia 2/95, sostuvo que la demanda promovida antes de la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria debía estimarse oportuna:

con independencia de la fecha de emisión, publicación y entrada en vigor de los actos y disposiciones impugnados, en virtud de que el Código Federal de Procedimientos Civiles, que resulta aplicable de manera supletoria, no establece plazo determinado para tal efecto (P./J. 43/97 *SJF*, 9ª, V: 420).

De lo acabado de expresar tenemos que tanto por la vía de la forma de remisión como por la de la especificidad, la Suprema Corte predominantemente ha sostenido el criterio de que la supletoriedad tiene que darse a partir de la postulación en la Ley Reglamentaria de un cierto “fragmento” normativo.

Por lo mismo, debe entenderse que sólo ahí donde haya algún tipo de mención normativa, podrá acudir al Código adjetivo citado; ahí donde ésta no exista, tal remisión no será posible. En fin, pareciera que una cosa fue lo que pasajeramente llegó sustentarse en algún momento en materia de amparo, y otra la que de modo más consistente se ha venido aplicando respecto de las controversias constitucionales.

Acciones de inconstitucionalidad

Consideraciones preliminares. Mientras que la función básica de las controversias es lograr el mantenimiento de la distribución competencial propiciada por el sistema federal y la división de poderes, la de las acciones surgió como un mecanismo darle racionalidad y ponerle límites al principio de las mayorías (Requejo, 2000: 27 y ss., y 144). Si bien originalmente se concibió como un proceso en el que, fundamentalmente, quienes constituían una minoría dentro del proceso legislativo, o quienes por razones de ideología política se encontraban incorporados en un partido, podían preguntar

a la Suprema Corte si la decisión tomada por la mayoría legislativa resultaba o no contraria a la Constitución; actualmente, sin embargo, el proceso se ha hecho más complejo ya que progresivamente se han ido incorporando otros órganos legitimados para su promoción.

En su primera concepción —la protección de las minorías parlamentarias—, la cual aún subsiste en los incisos a), b) y d), la forma de democracia puramente representativa cede así ante una forma más compleja e institucionalizada: la constitucional, específicamente en su vertiente pluralista. Es cierto que las mayorías legislativas pueden tomar decisiones a partir de sus posibilidades numéricas, pero también lo es que al hacerlo deben considerar lo dispuesto en la Constitución. Por ello, si las minorías estiman que la posición mayoritaria puede llegar a ser contraria a este texto, podrán ejercer la acción correspondiente ante la Suprema Corte a efecto de que ésta determine, en última instancia, si se da o no tal contravención.

En rigor, no se está aquí ante un problema de asignación competencial (aun cuando el mismo, evidentemente, puede estar presente), sino ante una cuestión más compleja. En esencia, en una democracia las diversas fuerzas políticas compiten entre sí a efecto de obtener el poder político o, mejor, la titularidad de las distintas modalidades orgánicas a través de las cuales haya de ejercerse ese poder.

A partir de una relación entre ideario, intereses o fuerzas, y las posibilidades de ejercicio permitidas por el orden jurídico, se actualiza una diversidad de relaciones a fin de determinar en qué casos las decisiones de la mayoría satisfacen los estándares constitucionales y en qué casos no. La primera cuestión que cabe desprender de esta relación compleja es la siguiente: ¿En qué casos es posible que la minoría, *i.e.*, aquel grupo vencido legítimamente en un debate y, finalmente, en una votación, esté en posibilidad de impugnar las decisiones tomadas en esos términos por la correspondiente mayoría?

Es decir, se trata de que, y con independencia de la corrección política o el triunfo dialéctico de un grupo sobre otro, los “derrotados” puedan ejercer una acción a efecto de que otro, ajeno e imparcial, esté en posibilidad de determinar la adecuación, aquí sí jurídica, de la decisión mayoritaria a la Constitución (Kelsen, 1977: 86-87).

Esta posibilidad no es un mero signo de la decisión graciosa de las mayorías sobre las minorías (como por lo demás llegó a sugerirse por varios comentaristas en el proceso de reformas de 1994), sino la única vía para garantizar varios elementos esenciales al constitucionalismo plural de nuestros días. Uno, el eficaz reconocimiento del carácter supremo de la Constitución, esto en cuanto a ser la única norma que por lo difícil del proceso de modificación, se encuentra en posición de determinar la validez de las restantes normas del sistema, es decir, aquellas que ordinariamente pueden establecer desde esa posición las mayorías parlamentarias.

Dos, el mantenimiento de las minorías dentro del proceso constitucional democrático, esto por saber que cuentan con los mecanismos necesarios para no tener que enfrentar una mera subordinación a las mayorías, sencillamente por ser tales. Tres, la posibilidad de que todo el complejo político-jurídico se encuentre sometido al conjunto de reglas, principios y valores previstos en la Constitución (García Ramírez, 1996: 81), o aquellos provenientes de otras fuentes, como la internacional, que la misma Constitución

reconoció a través de su artículo 1º, ello más que como un mero ordenamiento de las relaciones políticas, como una forma de convivencia político-social.

La forma misma en que está construido o determinado el tema de la legitimación para este tipo de acciones demuestra el carácter que se le asigna en el constitucionalismo. Esto es, mientras que en las controversias el asunto primordial es la asignación de una competencia en disputa, en las acciones se trata de un cuestionamiento hecho en abstracto (en la forma que más adelante precisaremos) (Fix Fierro, 1995: 115), lo que en modo alguno significa hablar de potencial, en tanto se encuentra presente, normalmente bajo estrictas condiciones de preclusión, la posibilidad de combatir lo que se estima una irregularidad (Weinberger, 1989: 242 y ss.; Huerta, 2003: 937).

En cuanto titulares de un órgano del Estado, los sujetos legitimados no reclaman para sí una especial posición jurídica, sino, de modo visible, se hace un planteamiento abstracto a efecto de obtener una respuesta del mismo tipo, lo que no implica que de manera menos visible estén buscando que el órgano que haya de resolver el caso llegue a determinar como la única solución jurídicamente válida, aquella que coincide con sus intereses o ideario.

Por ello, así como es posible suponer que la mayoría desea ejercer una determinada vía jurídica y, específicamente legislativa, que desarrolle sus ideas o intereses, así también es perfectamente adecuado suponer que la minoría o los entes legitimados estarán tratando de lograr el desconocimiento de la decisión mayoritaria.

Con independencia de este juego entre las razones de uno y otro grupo u órgano legitimado, todavía más, sobre la calidad o sentido de las decisiones que válidamente puedan tomar, es importante entender que el juego jurídico debe desvincularse de ese tipo de juego político, pues sólo así será posible que se realice en condiciones diferentes a las circunstancias políticas de las cuales, precisamente, deriva (Presno Linera, 2000: 32).

Por esta serie de elementos estructurales, la resolución de las acciones de inconstitucionalidad debe corresponder a órganos jurisdiccionales. Al analizar las controversias, vimos que las soluciones creadas para resolver conflictos entre poderes u órdenes normativos se hacían recaer en un órgano jurisdiccional o en uno político, ello dependiendo de criterios como los apuntados.

Sin embargo, en el caso de las acciones ello no es así, por una diversidad de factores. Primero, porque la plena aceptación del pluralismo político, supuesto fundamental de las acciones, se desarrolló una vez que la solución de los conflictos constitucionales, en general, correspondía a órganos jurisdiccionales. Segundo, porque sería sumamente difícil llegar a suponer que un órgano con legitimación política igual a la de los “contendientes” políticos, o que actuara con una racionalidad semejante a la de ellos, fuera el competente para solucionar sus disputas, aun cuando éstas versaran sobre materia electoral (García Ramírez, s.f.: 6).

Tercero, porque habiéndose instaurado la jurisdicción constitucional, prácticamente no habría razón alguna para admitir que las acciones se resolvieran en una sede orgánica y los conflictos competenciales en otra. De este modo, la exposición que hemos hecho acerca de cómo es que a lo largo del tiempo se ha perfeccionado la jurisdicción

constitucional, también resultan necesarias para la solución de los problemas que normalmente se plantean en las acciones.

Historia y antecedentes. En principio, cabe afirmar que las acciones de inconstitucionalidad no tienen antecedentes en nuestros órdenes jurídicos. Sin embargo, no dejan de llamar nuestra atención dos referentes constitucionales nacionales que, sin tener mayor influencia en el proceso decisorio que condujo al establecimiento de las acciones a partir de 1995, guardan alguna semejanza con la institución resultante de éste. En la Segunda de las Leyes Constitucionales de 1836, se estableció que el Supremo Poder Conservador podría:

declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos (artículo 12, fracción I).⁹³

Con independencia de a quién correspondía el ejercicio directo de la acción (¿diputados y senadores o diputados o senadores?), la cuestión a determinar es si su tipo es de carácter abstracto o concreto, es decir, establecer si los legisladores la ejercían para la defensa de una competencia propia del Congreso (que a su vez les confería de ese modo su legitimación como partes integrantes del mismo), o como una cuestión abstracta e independiente a su posición en cuanto integrantes del órgano afectado.⁹⁴

Debido a que la declaratoria se hacía, precisamente, en contra de leyes del Congreso, nos parece posible concluir con la afirmación de que la acción correspondía a los miembros de la minoría para impugnar determinaciones mayoritarias, con lo cual, prácticamente de modo necesario, es posible concluir adscribiendo a esas reclamaciones un carácter abstracto.

En el ya aludido Segundo Proyecto a la Constitución de 1843, se preveía un sistema dual de control constitucional entre el Congreso y la Suprema Corte, correspondiendo al primero declarar la invalidez de las normas generales supremas de los departamentos (estatutos), siempre que pugnaren con la Constitución o con alguna ley nacional (artículos 79, fracción I y 81, fracción IV), y arreglar los límites entre los propios departamentos de no haber convenio para su demarcación (artículo 79, fracción XXIII).

A la Corte competía resolver las acciones que un departamento intentare contra otro, o los particulares contra un departamento, siempre que se tratase de un juicio verdaderamente contencioso (artículo 112, fracción IV), de las infracciones a la Constitución y a las leyes, según lo previeran estas últimas (fracción V), así como “oír” las

⁹³A su vez, en la Ley Tercera se preveía que el ejercicio del Poder Legislativo se depositaba en un Congreso General, compuesto por dos cámaras (artículo 1º), una de Diputados (artículo 2º) y otra de Senadores (artículo 8º).

⁹⁴Para una reciente discusión en este sentido, *Cfr.* la sentencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos dictada el 26 de junio de 1997 (521 U.S. 811) en el caso *Raines, Director, Office Of Management and Budget et al., vs. Byrd et al.*, en la cual se precisó que seis senadores no contaban con *standing* o legitimación para impugnar una decisión legislativa de la mayoría del Congreso.

dudas de los tribunales sobre alguna ley general, “y juzgándolas fundadas, consultar sobre ellas al Congreso, iniciando la declaración conveniente” (fracción VIII).

Adicionalmente, y en lo que aquí nos interesa, en la fracción II del artículo 80 se preveía la posibilidad de que dentro del mes siguiente a la publicación de una ley del Congreso General el presidente, de conformidad con su Consejo, 18 diputados, seis senadores o tres legislaturas estatales, pudieran reclamar su inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, la que la mandaría a revisión a las legislaturas, para que dentro de un mes emitieran su voto para determinar, exclusivamente, sí estaban o no de acuerdo con la constitucionalidad.

La semejanza con las acciones, salta a la vista, se da en cuanto a la posibilidad de que fracciones de las cámaras legislativas pudieran impugnar una ley federal, por inconstitucional, sin que ello le aparejara un “perjuicio” directo en lo personal o en cuanto al órgano (cámaras de Diputados o Senadores), sencillamente porque la norma a impugnar había sido creada por ambas.

Derecho comparado

Alemania. El Tribunal Constitucional alemán conoce de las acciones directas de carácter abstracto planteadas por el gobierno federal, el gobierno de un *Länd* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, en contra de leyes federales o locales estimadas contrarias a la Constitución (artículo 93.1 constitucional).

No deja de resultar interesante el comentario hecho por Helmut Simon al valorar este tipo de procedimiento y sus efectos:

Por contra [respecto del amparo], las experiencias con el control abstracto de normas —desconocido en Norteamérica, el país originario del control de constitucionalidad de las leyes— resultan menos estimulantes. Con frecuencia tienen por objeto leyes que son políticamente polémicas y fuera al Tribunal a un juicio amplio con abstracción de la aplicación al caso concreto; dado además que no se requiere que el demandante se haya visto afectado por la ley, resulta difícil de apreciar a quién hay que proteger. Las partes repiten sus posiciones previas del trámite legislativo y continúan su debate ante el Tribunal, que se convierte en árbitro sobre valoraciones y prognosis opuestas sin estar mejor dotado ni cualificado para ello que el Parlamento (Simon, 1996: 836).

Italia. A la Corte Constitucional italiana le compete la resolución de los juicios directos de legitimidad constitucional propuestos por el Estado en contra de leyes regionales, o por las regiones en contra de las leyes estatales o de otras regiones (artículo 134, constitucional), así como sobre los *referéndum abrogadores* de leyes (Biscaretti, 1984: 562).

Al decir de Pizzorusso, en este juicio se realiza una apreciación de “legitimidad constitucional”, la cual básicamente consiste en analizar las normas impugnadas en la regularidad de su proceso de creación normativa, así como respecto de los preceptos materiales que sirvan de parámetro de control (Pizzorusso, 1984: 15).

La función primordial de este juicio de legitimidad es la defensa de las esferas de competencias de los órdenes señalados, y en él puede declararse la inconstitucionalidad general de las normas impugnadas con efectos pro futuro (Zagrebelsky, 1977: 45 y ss.).

España. El artículo 161 de la Constitución española establece en su inciso a) la competencia del Tribunal Constitucional para conocer del recurso de inconstitucionalidad

contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.⁹⁵

El artículo 162.1 inciso a) le confiere legitimación para interponer el recurso (reproducido, por lo demás, en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal) al presidente del gobierno, al defensor del pueblo, 50 diputados, 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas y, en su caso, las asambleas de estas últimas.⁹⁶

Las normas sobre las cuales puede versar el recurso de inconstitucionalidad pueden ser estatutos de autonomía, leyes del Estado, actos o disposiciones del Estado o las comunidades con fuerza de ley y reglamentos de las cámaras y de las Cortes Generales, así como los tratados internacionales y, según estiman algunos autores, reformas a la Constitución (Aragón Reyes, 1999: 203-204).

En lo tocante al procedimiento, éste es bastante simple: la demanda debe presentarse, por lo general, dentro de los tres meses siguientes a su publicación; se produce un contradictorio entre las partes relacionadas, y se realiza una consideración de la demanda a efecto de resolver, como diríamos en México, “la cuestión efectivamente planteada” (Rubio Llorente, 1993: 418-419).⁹⁷ Finalmente, la sentencia tiene efectos generales por mera aprobación mayoritaria, y los mismos rigen exclusivamente hacia futuro (*ex tunc*) (García Martínez, 1992; Balaguer, 2001).

Proceso de creación del precepto en vigor

Las acciones de inconstitucionalidad se introdujeron por vez primera en nuestro orden jurídico con motivo de la ya aludida iniciativa presentada por el presidente Zedillo en diciembre de 1994. En la correspondiente exposición de motivos, describió a los órganos legitimados, la falta de un agravio personal y directo respecto de quienes ejercían

⁹⁵El Tribunal Constitucional español ha establecido que el objeto de control son enunciados normativos y no normas (STC 11/1981, de 8 de abril).

⁹⁶La legitimación a los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas de las comunidades autónomas, siempre que el recurso se interponga contra disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar su ámbito de autonomía (STC 25/1981, de 14 de julio).

⁹⁷El Tribunal Constitucional ha sostenido que el recurso no puede plantearse para obtener declaraciones preventivas (STC 49/1984, de 5 de abril), lo que no afecta los efectos suspensivos, al menos en los casos de recursos interpuestos por el Estado en contra de leyes de las comunidades autónomas.

la acción, y dio los fundamentos de la acción en el pluralismo político y, dentro de él, la posibilidad de defensa que debía garantizarse a las minorías.

La propuesta originaria de la fracción II previó la imposibilidad de que las acciones se plantearan en contra de normas generales en materia electoral; que la acción debía iniciarse dentro de los 30 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la norma cuestionada; estableció la legitimación específica para el 45 por ciento de los integrantes de las cámaras de Diputados y de Senadores, de las legislaturas de los estados o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y para el procurador general de la República, y dispuso que para obtener una declaración de invalidez con efectos generales, sería necesaria una votación de al menos nueve votos.

En el dictamen formulado el 16 de diciembre de 1994 por las “Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección” del Senado de la República, se introdujeron algunos cambios importantes: uno, que el término de promoción sería de 30 días siguientes a la fecha de publicación; dos, se redujeron los porcentajes de 45 a un 33 por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos y, tres, se redujo la mayoría necesaria para obtener la invalidez con efectos generales de nueve a ocho votos.

En el dictamen de las “Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia” de la Cámara de Diputados del 20 del mismo mes de diciembre, se aceptaron las modificaciones propuestas por el Senado, y fueron éstas las que se discutieron y aprobaron al día siguiente. El 30 de diciembre de 1994, y en términos de la parte final del artículo 135 constitucional, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión hizo la declaratoria de haberse reformado o adicionado diversos preceptos constitucionales, habiéndose llevado a cabo la correspondiente publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de ese mismo año.

Como se dijo al tratar de las controversias, en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 1995 se publicó la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. Como su primer artículo transitorio señala que entraría en vigor 30 días después de la publicación de este ordenamiento, ello se produjo hasta el 20 de junio de 1995.

Se han dado seis cambios constitucionales a este precepto. El primero de ellos se suscitó con motivo de la denominada “reforma política” de 22 de agosto de 1996, donde los partidos políticos nacionales con registro (PRI, PAN, PRD y PT) y el presidente de la República promovieron, en julio de ese año, una serie de modificaciones a la Constitución, entre ellas la adición de los siguientes supuestos a la fracción II del artículo 105: otorgar legitimación a los partidos políticos para, en adición a los sujetos ya señalados, promover acciones en contra de leyes electorales; precisar que la única vía para plantear la falta de conformidad de leyes a la Constitución fuere la prevista en tal artículo, y determinar que las leyes electorales no serían susceptibles de modificación sustancial una vez iniciado el proceso electoral en que fueren a aplicarse, o dentro de los 90 días previos a su inicio.

En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 30 de julio de 1996, se modificó la iniciativa a efecto de otorgar legitimación a los partidos políticos con registro estatal a fin de impugnar las leyes electorales estatales, ello en las condiciones acabadas de apuntar. En la sesión del día siguiente fueron aprobadas tales modificaciones por 445 votos en pro y ninguno en contra. Por su parte, en el Senado se dio cuenta en la sesión del día 1 de agosto con el dictamen de las “Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos Primera Sección”, en el cual no se introdujeron modificaciones.

Obtenidos los votos necesarios en las legislaturas estatales, la Comisión Permanente declaró concluido el procedimiento de reformas y adiciones constitucionales regulado en el artículo 135 constitucional el 21 de agosto de ese año, y las reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del día siguiente. En términos del artículo segundo transitorio del decreto de promulgación, entraron en vigor el 1 de enero de 1997. A su vez, las reformas a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional derivadas de la reforma de 1996 (artículos 60, 62, 64, 65, 67, 68 y 70), se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de noviembre de ese año, y en términos del artículo primero del decreto de promulgación, entraron en vigor ese mismo día.

El segundo cambio se actualizó en la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de septiembre de 2006, al incorporarse el inciso g) a la citada fracción II, ello con un doble propósito: uno, legitimar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para promover la acción en contra de leyes de carácter federal, estatal y del entonces Distrito Federal y de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, siempre que vulneren los derechos humanos previstos en la Constitución; dos, para otorgarle el mismo tipo de legitimación a los órganos de defensa de los derechos humanos de los estados y del ahora extinto Distrito Federal, en contra de las leyes expedidas por sus correspondientes legislaturas, siempre que a su juicio se actualice el mismo tipo de violación.

La resolución final derivó de la conjunción de varias iniciativas, tal como se lee en el dictamen formulado en marzo de 2006 por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y aprobado por el Pleno de ésta en abril del mismo año. La minuta de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Derechos Humanos y de Estudios Legislativos Segunda fue aprobada el 27 del mismo mes sin modificación alguna. La reforma fue finalmente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de septiembre del mismo 2006.

El tercer cambio se dio con la reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio del 2011 al mismo inciso g) de la fracción II, donde se modificó la legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para impugnar las mismas normas establecidas con anterioridad, cuando violen los derechos humanos previstos en la Constitución, con aquellos contenidos “en los tratados internacionales en los que México sea parte”, ampliando así el parámetro de control para las impugnaciones por parte de este órgano.

El cuarto cambio se dio con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, en la que se adicionó el inciso h) para legitimar al organismo garante que establece el artículo 6º de la Constitución en contra de leyes de carácter federal o estatal y de lo que era el Distrito Federal, así como de tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado, que se considere que vulneran el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Igualmente se legitimó a los organismos garantes equivalentes en los estados de la república en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y al órgano garante del entonces Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por su asamblea legislativa.

El quinto cambio se presentó tres días después con la reforma de 10 de febrero de 2014, en el que, primero, se reformó el inciso c), eliminando al procurador como órgano legitimado y otorga legitimación al Poder Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; segundo, en el inciso f) únicamente se modificó el nombre del Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral; tercero, se adicionó el inciso i) en el que otorgó legitimación al Fiscal General de la República para impugnar leyes federales y de las entidades federativas en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones. Cabe señalar que en esta reforma el artículo décimo sexto transitorio, indicó que la modificación al inciso c) y la adición del inciso i) entrarían en vigor en la misma fecha que lo hagan las reformas de las leyes secundarias que debe expedir el Congreso de la Unión relativas a la Fiscalía General de la República y se haga la declaratoria expresa de entrada en vigor por parte del mismo Congreso; por su parte el décimo séptimo transitorio establece el proceso de transición entre la vieja Procuraduría y la nueva Fiscalía.

Finalmente, el sexto cambio se dio con la reforma publicada el 29 de enero de 2016 y únicamente se refiere a los cambio de la denominada Reforma Política de la Ciudad de México, a fin de eliminar la referencia del entonces Distrito Federal y considerarlo como una entidad federativa más; esta modificación tuvo impacto en los incisos a), b), d) f), g), h) y derogó el inciso e). Cabe mencionar que el artículo décimo cuarto transitorio de esta reforma estableció que, a partir de la entrada en vigor del decreto, todas las referencias hechas al Distrito Federal se entenderían hechas a la Ciudad de México.

Normas objeto del control

El primer párrafo de la fracción II del artículo 105 otorga competencia a la Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en las que se plantee la posible contradicción entre una norma general y la Constitución. Como puede observarse, en este párrafo se alude al género “normas generales”, el cual, en nuestro orden jurídico, admite varias especies (Constitución, leyes, reglamentos, etcétera), de ahí que sea necesario precisar qué normas están sujetas al control de regularidad constitucio-

nal mediante esta vía (P/J. 22/99, *SJF*, 9ª, IX, abril 1999: 257).⁹⁸ Primero veamos los casos de “fácil” identificación.

Casos ordinarios

A diferencia de lo dicho respecto de las controversias, donde tiene cabida una amplia gama de posibilidades, la manera de proceder respecto de las acciones es mediante la relación entre los sujetos legitimados y el tipo de normas generales que éstos puedan llegar a impugnar: leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión; leyes de la Ciudad de México expedidas por el Congreso de la Unión; tratados internacionales; leyes estatales, esto es, emitidas por la legislatura de alguna entidad federativa y leyes electorales federales o locales. ¿Cómo entender cada una de estas posibilidades?

a) *Leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión.* En este caso se está frente a dos elementos que permiten identificar la norma sujeta a control. Inicialmente, si bien el Tribunal Pleno para identificar la norma sujeta a control partía de su denominación formal, esto no le era suficiente para la procedencia de la acción y adicionaba su contenido material como norma general, abstracta e impersonal. Esto quería decir, primero (P/J. 23/99, *SJF*, 9ª, IX: 256), que además de su designación formal como ley, debía tratarse de una norma con los atributos de generalidad, abstracción e impersonalidad o, lo que es igual, pero en un lenguaje más moderno, aquella en la que los ámbitos de validez de las normas componentes del ordenamiento de que se trate no estén referidos a persona, espacio, tiempo o conducta específicos.

Adicionalmente, que hubieran sido creadas mediante el proceso bicameral a que se refiere el artículo 72 constitucional, y respecto de alguna de las competencias que expresamente se señalen en cualquiera de las XXIX fracciones del artículo 73 constitucional, cualquier otro precepto que aluda a ellas de manera expresa (el 5º párrafo segundo en materia de regulación de títulos profesionales, o el 102 A en cuanto a la organización del Ministerio Público, por ejemplo), o que le corresponda implícitamente en términos de la fracción XXX del propio artículo 73 constitucional.

Esta conclusión condujo al Pleno a discriminar un supuesto: no pueden combatirse normas que si bien son creadas por cámaras del Poder Legislativo, en el ámbito federal por una sola de ellas pero en el ámbito local por el mismo Poder Legislativo Local (como es el caso de los Presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas), son consideradas como actos administrativos y no como normas de carácter general o leyes en sentido formal (P/J. 22/99, *SJF*, 9ª, IX, abril 1999: 257).

Este criterio se modificó posteriormente con la ai. 4/2011, resuelta en sesión de 6 de diciembre de 2011 por mayoría de 6 votos,⁹⁹ donde se analizó la procedencia de la

⁹⁸Una indebida distinción se produjo por la Suprema Corte, a nuestro juicio, al resolverse en mayo de 1998 la acción de inconstitucionalidad 4/98.

⁹⁹Votaron a favor los ministros Cossío, Franco, Zaldívar, Pardo, Sánchez Cordero y presidente Silva; votaron en contra los ministros Luna, Aguilar, Valls y Ortiz.

acción en contra de una Ley de Ingresos de Estado de Nuevo León, en este precedente se privilegió el sentido formal de la Ley para la procedencia de la acción, ya que si bien se argumentaba que el contenido material del artículo transitorio impugnado de la Ley de Ingresos eran meras autorizaciones que no gozaban de los atributos de generalidad, abstracción e impersonalidad, esto no podía ser considerado como limitante de la procedencia de la vía. Este criterio se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 38/2013, fallada el 4 de noviembre de 2014, en la cual ya se votó por unanimidad de 10 votos el criterio de la autoridad formal de la ley como criterio de procedencia de la acción de inconstitucionalidad. En esta última el criterio que se formó desde la acción 4/2011, se resumió de la siguiente manera:

1) Naturaleza formal y material de Ley: La procedencia de la acción de inconstitucionalidad se encuentra delimitada por el carácter de la norma controvertida (que exige tener el carácter de ley o tratado) por lo que será indispensable analizar en cada caso la naturaleza jurídica de la misma, partiendo de la base de que un proceso legislativo es aquél mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales, es decir, la ley es aquella que emite la autoridad legislativa y que regula una situación jurídica para el futuro, siendo de observancia obligatoria, general, impersonal y abstracta. La figura de la “ley” presupone que su contenido es abstracto, impersonal y general. De hecho, si una ley no tuviera estos atributos, posiblemente tendría vicios de inconstitucionalidad, como es el caso de una ley privativa en donde la norma emitida por el legislador y calificada formalmente de ley, se dirigiera a un caso concreto y su vigencia se agotara con su aplicación. Existen casos menos claros pero que potencialmente también tienen problemas de constitucionalidad, lo que sucede cuando una ley, utilizando elementos generales, abstractos e impersonales, de manera encubierta contemplara un caso o un número muy reducido de casos, convirtiéndose efectivamente en una ley de caso único. Si se decidiera la procedencia de la acción de inconstitucionalidad mediante el examen del contenido de las leyes de manera aislada, se estaría negando la propia condición formal de la ley, sin posibilidad de estudiar sus contenidos particulares, esto es, la evaluación material para la procedencia de la vía se sobrepondría a la finalidad del control abstracto, además de que dejaría ciertos contenidos materiales de las leyes sin posibilidad de control. Si bien es cierto que el acápito de la fracción II del artículo 105 se refiere a la competencia de esta Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, también lo es que todos los incisos del artículo 105 se refieren a “leyes” en sus distintas expresiones formales, esto es leyes federales, estatales y del Distrito Federal. El concepto material de “normas generales” establecido en el acápito del artículo no puede limitar el concepto formal de leyes contenido en los incisos del mismo artículo; más bien su finalidad es contemplar, además de las leyes, a los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano como objeto de la acción en los incisos b), c) y g). Ese concepto de normas generales puede funcionar como un concepto que amplía la competencia de la materia impugnada por la vía de acción de inconstitucionalidad, pero no como restrictivo del concepto formal de ley. Este concepto formal puede ser interpretado de manera sistemática y llegar a incluir normas que no sean formalmente leyes, pero no a la inversa, esto es, restringir el concepto formal mediante un estudio material y aislado de sus contenidos y cerrar la procedencia de la vía en los casos en los que pareciera que el

contenido particular no cumple con los requisitos materiales del concepto, esto generaría un espacio no reclamable que claramente iría en contra de la finalidad de la figura de control constitucional.

b) Leyes de la Ciudad de México expedidas por el Congreso de la Unión. Respecto de la Ciudad de México, si bien antes sus leyes podían ser emitidas por dos órganos, la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión en todas aquellas materias no otorgadas expresamente a la asamblea, después de la reforma al artículo 122 de la Constitución Federal de 29 de enero de 2016, se modificó esta distribución competencial. En esta nueva distribución se le otorgaron poderes legislativos plenos al Poder Legislativo de la Ciudad de México, dejando solamente competencias específicas (ya no residuales) al Congreso de la Unión para expedir dos tipos de leyes en materia de coordinación: *a)* la que contenga las disposiciones necesarias para asegurar las condiciones del ejercicio de las facultades de los poderes de la Unión; y, *b)* la que establezca los mecanismos de coordinación administrativa de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos. Estas leyes son las que pueden ser impugnadas mediante la vía de acción de inconstitucionalidad en los mismos términos que las leyes federales.

c) Tratados internacionales. La posibilidad de impugnar la constitucionalidad de los tratados internacionales vía acción de inconstitucionalidad a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* simplifica enormemente el entendimiento de lo que por estas normas debe entenderse. Por ello, no es preciso aludir a distinciones como “firma *ad referendum*”, “aprobación” o “ratificación” como momentos propicios para la impugnación o, específicamente, como etapas procedimentales de perfeccionamiento del tratado, sino que es necesario referirse al tratado mismo. Éste, en términos de la fracción I del artículo 2º de la Ley sobre la Celebración de Tratados, debe entenderse como:

el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.¹⁰⁰

Adicionalmente a estos elementos materiales (por determinación constitucional y del propio artículo 2º de esta ley), los tratados son normas generales celebradas por el presidente de la República o por la persona a la que éste hubiere otorgado “plenos

¹⁰⁰No introduce ninguna distinción lo previsto en la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica (*Diario Oficial de la Federación* del 2 de septiembre de 2004), pues en su artículo 2º se identifican como tratados los previstos en la Ley sobre Celebración, sin establecerse un procedimiento específico de aprobación.

poderes”,¹⁰¹ y ratificado por el Senado de la República.¹⁰² El tratado surte parte de sus efectos en territorio nacional y, por lo mismo, en tal virtud es apto para ser impugnado en el orden nacional a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (artículo 4º, Ley), con lo cual ambos momentos coinciden en ese acto y así se diluye un problema presente en otros ordenamientos (Arteaga, 1997: 61).¹⁰³

d) *Leyes estatales*. Si consideramos en general a los órdenes jurídicos estatales, tenemos que en ellos suele entenderse por leyes a las normas de carácter general aprobadas a través del correspondiente proceso legislativo, en las materias de su competencia. Esta breve descripción permite identificar los elementos esenciales de las leyes estatales, en tanto en ellas concurren elementos de generalidad, por un lado; la secuencia procesal de carácter unicameral que conduce a su creación, por otro y (P/J. 22/99, *SJF*, 9ª, IX: 251 y P/J. 24/99, *SJF*, 9ª, IX: 257),¹⁰⁴ finalmente, al ámbito competencial, por lo general de carácter residual que corresponde a los estados (artículo 124 constitucional).

Así, no es complicado identificar los casos en los que se está frente a este tipo de ordenamientos. Sin embargo, y de manera ordinaria, esta noción ha sido ampliada por la Suprema Corte a efecto de permitir la impugnación de las normas constitucionales locales, mismas que, en un sentido preciso, no pueden ser identificadas con las leyes, como no sea por su carácter de generalidad —como lo sostenido al resolverse el 4 de enero de 2001 la acción de inconstitucionalidad 29/2000 y sus acumuladas 30/2000, 32/2000 y 36/2000 (P/J. 14/2001, *SJF*, 9ª, XIII: 990), y el 29 de enero de 2001 la acción 35/2000 y sus acumuladas 37/2000, 38/2000, 39/2000 y 40/2000 (P/J. 52/2001, *SJF*, 9ª, XIII: 750). En todo caso, la Suprema Corte estimó, al resolver en marzo de 2001 la acción 9/2001, que las constituciones locales eran simultáneamente normas generales provenientes de órganos legislativos, y que no admitir su impugnación podría dar lugar

¹⁰¹Lo cual, por lo demás, permite diferenciarlos de los acuerdos interinstitucionales a que alude la Ley sobre Celebración de Tratados y, por lo mismo, no hacerlos objeto de las acciones de inconstitucionalidad.

¹⁰²Respecto a los tratados internacionales surge una cuestión interesante, relativa a la posibilidad de que la Suprema Corte llegue a conocer, por vía preventiva, de la constitucionalidad de los tratados. Es decir, que ese órgano conozca de los posibles vicios de inconstitucionalidad una vez que el Senado hubiere aprobado el tratado, pero antes de que el mismo sea publicado en el *Diario Oficial de la Federación* o, lo que es igual, antes de que entre en vigor en nuestro territorio.

¹⁰³Un error particularmente grave de Arteaga al tratar esta materia, es considerar un equívoco de los redactores de la reforma de 1994 lo que en realidad es el modo ordinario de entender el concepto de “tratado” en nuestro tiempo. La cuestión surge, en efecto, porque él estima que una cosa son los tratados internacionales previstos en los artículos 76, fracción I, y 133 constitucionales, y otra muy distinta las convenciones referidas en los artículos 15 y 76, fracción I. Dentro de nuestra historia constitucional, la distinción aparece en las Bases Orgánicas de 1843 (y no en la Constitución de 1857, como equivocadamente supone), si bien es en el proceso Constituyente de 1856-1857 donde tiene una discusión expresa. Con independencia de los sentidos que históricamente puedan tener cada una de esas expresiones, lo cierto es que en el proceso de reformas constitucionales de 1994 se tomó en cuenta lo previsto en el artículo 2º, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establecida en 1968, misma que, por cierto, ha sido adoptada por nuestra Suprema Corte de Justicia al resolver diversos amparos en revisión.

¹⁰⁴Por lo mismo, y como ya lo precisamos, no nos resulta adecuada la distinción hecha por el Pleno de la Suprema Corte al momento de resolver la acción de inconstitucionalidad 4/98, promovida por diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues el hecho mismo de la actuación unicameral y de la generalidad de las normas impugnadas, conduce a sostener el carácter de ley del correspondiente presupuesto de egresos, sea éste del Distrito Federal o de una entidad federativa.

a dejarlas sin control abstracto de constitucionalidad (P/J. 16/2001, *SJF*, 9^a, XIII: 447). No existe ninguna razón que impida considerar que este criterio resultará aplicable a la Constitución de la Ciudad de México.

e) *Leyes electorales federales o locales*. En el texto de la fracción II del artículo 105 resultante de la reforma de 1994, se estableció la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad en contra de “leyes en materia electoral”. Por esa razón, la Suprema Corte se vio obligada a definir lo que por tal materia hubiera de entenderse; sin embargo, con motivo de la reforma de 1996, se suprimió tal causal y, adicionalmente, se otorgó legitimación a los partidos políticos para impugnar leyes en esa materia.

Esta determinación del órgano revisor de la Constitución produjo el que la Corte tuviera que definir la materia electoral para efectos de una causal de improcedencia, ello respecto de dos cuestiones nuevas e igualmente específicas: una, como requisito de procedencia para las acciones promovidas por los partidos políticos (pues para el resto de los actores potenciales previstos en la misma fracción II, tal precisión no agregó nada en tanto se encuentran en la posibilidad genérica de impugnar leyes, ello con independencia de la materia de éstas); y dos, como criterio para saber si el procedimiento aplicable es el genérico o el acotado en la propia materia electoral (Título III de la Ley).

En lo concerniente a la causal de improcedencia, la Suprema Corte estableció que por materia electoral debían considerarse

aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal (P. CXXVI/95, *SJF*, 9^a, II: 237-238; Cossío Díaz y Pérez de Acha, 1995: 5-8).¹⁰⁵

Como consecuencia de esta determinación, y dentro de la misma acción 1/95, estimé que como los actos preparatorios de la elección debían considerarse integrantes del proceso electoral, la postulación y registro de los candidatos a consejeros ciudadanos del Distrito Federal formaba parte de ese proceso, y ello, a su vez, les daba el carácter de electorales (P. CXXX/95 *SJF*, 9^a, II: 205).

Posteriormente, la Suprema Corte ha tenido que construir el concepto de materia electoral, en pocas ocasiones de manera directa y, la mayor parte de las veces, implícitamente. Aquí nos remitimos a lo ya mencionado en el caso de las controversias sobre los precedentes en acción, donde identificamos las acciones 1/1995, 10/1998, 9/2001, 30/2001, 3/2005 y 28/2005.

Al resolver en febrero de 1999 la acción de inconstitucionalidad 10/98, el Pleno sostuvo que por ellas no sólo debían entenderse las normas que regularan los procesos

¹⁰⁵ Acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por la minoría de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y resuelta el 31 de octubre de 1995 por mayoría de seis votos. La determinación de esta materia se llevó, a juicio de la propia Suprema Corte, siguiendo una interpretación armónica y sistemática del derecho positivo.

electorales propiamente dichos, sino también aquellos que aun cuando previstos en normas diversas al ordenamiento electoral,

regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones (P/J. 25/99, *SJF*, 9ª, IX: 255).

Este criterio introdujo una modificación al sostenido en 1995, en tanto dio entrada a la posibilidad de impugnación de cuestiones indirectamente relacionadas; con base en él, por ejemplo, se consideró que la Ley del servicio profesional del estado de Nuevo León sí era susceptible de ser considerada “materia electoral”.

Luego, y fundado en tal criterio, se han impugnado cuestiones tales como el financiamiento o los actos de precampaña electoral (P/J. 65/2004, *SJF*, 9ª, XX: 813-818), mientras que en muchas otras continúan impugnándose cuestiones electorales propiamente dichas (XLIX/2000, *SJF*, 9ª, XI: 558).

Posteriormente, se ha establecido un criterio que acota el sentido de la materia, al considerarse que fuera de los casos en que las normas prevean la elección de ciertos titulares de los poderes federales (presidente de la República, senadores y diputados), estatales (gobernador y diputados), del Distrito Federal (jefe de gobierno y diputados) o municipales (presidente, regidores y síndicos), la elección de determinados funcionarios no le confiere a las correspondientes normas el carácter de electorales, “porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución Federal”.

Sin embargo, en la acción de inconstitucionalidad 3/2005 se vuelve al criterio de que la materia electoral puede ser directa o indirecta, esto es:

tanto las normas generales que establezcan el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, como también aquellas que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o deban influir en ellos directa o indirectamente (ai. 3/2005: 147).

Este criterio es reiterado finalmente en la acción 28/2005, donde se estableció que las normas relativas al proceso de designación de un gobernador interino formaban parte de la materia electoral y podían ser estudiadas en esa vía; en la acción citada se sostiene que:

No debe perderse de vista que ambos procesos [ordinario y extraordinario] tienen como finalidad la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular, lo que, evidentemente, según se ha señalado, permite afirmar que se trata de materia electoral (ai. 28/2005: 72).

Otros temas a dilucidar aquí son los relativos al tipo de órdenes normativos que quedan comprendidos bajo la expresión de leyes “locales” y la jerarquía de las normas impugnadas.¹⁰⁶ En lo que concierne a la primera cuestión, ésta surge por el hecho de que, y a diferencia del resto de los incisos en los cuales se alude a leyes, no se especifica si éstas son federales o estatales, sino que se utiliza, novedosa y diferenciadamente, la expresión “leyes locales”.

A nuestro juicio, el órgano revisor de la Constitución quiso (si vale esta expresión personificada) introducir precisamente un matiz con las anteriores disposiciones para darle cabida a las normas que en esa materia llegare a establecer el correspondiente órgano legislativo de una entidad federativa o del Distrito Federal.

En cuanto a la jerarquía de las normas impugnadas, la Corte ha considerado que se refiere tanto a leyes, propiamente dichas, como a constituciones estatales, lo cual se sustenta tanto en una reiterada práctica —lo resuelto al resolverse en enero de 2001 la acción de inconstitucionalidad 29/2000 y sus acumuladas 30/2000, 32/2000, 33/2000 y 36/2000 (P/J. 14/2001, *SJF*, 9^a, XIII: 990); en enero de 2002 la acción de inconstitucionalidad 30/2001 y su acumulada 31/2001 (P/J. 5/2002, *SJF*, 9^a, XV: 553), y en junio de 2004 la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004 (P/J. 57/2004, *SJF*, 9^a, XX: 437)—, como en la aplicación del criterio general, ya apuntado, que equipara constituciones y leyes estatales (P/J. 16/2001, *SJF*, 9^a, XIII: 447).

Casos difíciles

Adicionalmente a los casos acabados de mencionar, mismos en los que la posibilidad de impugnación de ciertos ordenamientos deriva de una previsión constitucional, existen algunos otros que no se encuentran expresamente regulados y que, sin embargo, guardan estrecha analogía con ellos, de modo que es necesario dar alguna razón acerca de sus posibles alcances (Kelsen, 1989: 255-256; Arteaga, 1997: 59-61).¹⁰⁷

a) Reformas constitucionales. En primer lugar, tenemos la impugnación de las reformas constitucionales. Sobre este punto, y aun cuando existe algún sector de la doctrina que la admite (Brage Camazano, 1998: 157 y ss.), la Suprema Corte se ha pronunciado sobre tal aspecto en un par de ocasiones. El primer caso fue al resolver un recurso de reclamación (59/2001-PL) derivado de la acción de inconstitucionalidad 33/2001 en febrero de 2002, sosteniéndose que resultaba improcedente la promovida por la mino-

¹⁰⁶Sobre este tema, resulta interesante lo resuelto el 4 de abril de 2005 en el recurso de reclamación 106/2005-PL, derivado de la acción de inconstitucionalidad 5/05, promovida por diverso integrantes de la LV Legislatura del Estado de México, en contra del decreto por el cual se declaró la reelección de algunos integrantes del Tribunal Electoral de ese Estado.

¹⁰⁷Por casos difíciles queremos referirnos a situaciones en las que exista duda a partir de las condiciones del texto, y no una posición personal, de aquellas a las que Kelsen calificaba como “lagunas ideológicas”, donde en realidad la crítica viene sencillamente porque la posición personal de quien la emite no se encuentra recogida en el texto jurídico como sucede, de un modo muy evidente, con Elisur Arteaga.

ría parlamentaria de una legislatura local (pendiente de publicación). El argumento central consistió en señalar que tal improcedencia se derivaba del hecho de que la legislatura a la que pertenecía la minoría parlamentaria actora, no fue la que “en forma exclusiva expidió la norma general materia de la impugnación”.

Con independencia de lo anterior, también parece posible extender respecto de las acciones los criterios que, mayoritariamente,¹⁰⁸ los ministros han sostenido en cuanto a la improcedencia de ese tipo de impugnaciones en materia de controversias constitucionales (P/J. 39/2002, *SJF*, 9ª, XVI: 1136).¹⁰⁹ Los argumentos pueden sintetizarse, a nuestro juicio, en dos grandes apartados: aquellos que son propios de las controversias constitucionales, y los que abarcan cuestiones más generales y, posiblemente para ellos, aplicables a las acciones.

En cuanto a los primeros, se encuentran aquellos que aluden a la imposibilidad de impugnar los actos de un órgano que no se encuentra previsto en la fracción I del artículo 105, ya que tal órgano se compone, finalmente, por órganos federales o locales que sólo encuentran mención por separado en esa misma fracción, y la mención “disposiciones generales” no puede referirse a normas constitucionales (P/J. 39/2002, *SJF*, 9ª, XVI: 1136).

En cuanto a las segundas, el hecho de que tal procedimiento de reformas y adiciones no es susceptible de control jurisdiccional por encontrarlo en sí mismo, es decir, porque éste se realiza por el órgano que lleva a cabo el recuento de votos de las legislaturas y declara que la votación se ha efectuado en términos del artículo 135 constitucional, además de afirmarse que se trata de una función soberana no susceptible de control jurisdiccional (P/J. 40/2002, *SJF*, 9ª, XVI: 997).

Estas razones, sin embargo, no resultarían aplicables a los procesos de reforma o adición constitucional que, diversos a los previstos en el artículo 135, considera nuestra Constitución (Schmill, 1971: 141 y ss.).¹¹⁰ En efecto, si atendemos a lo dispuesto en las fracciones I, IV y V del artículo 73 constitucional, tenemos que el Congreso de la Unión es competente para llevar a cabo ciertas modificaciones al llamado Capítulo geográfico de la Constitución que, por lo mismo, concluyen en reforma constitucional (Arteaga, 1997: 59).¹¹¹ En otros términos, que las dos cámaras del Congreso de la Unión se encuentran facultadas para modificar el texto constitucional.

Ello puede verse con claridad si ejemplificamos con el contenido de la fracción I. Al “admitir nuevos estados a la Unión Federal”, el Congreso de la Unión modifica lo dispuesto en el artículo 43 o en el 45, ya que el supuesto normativo puede acarrear

¹⁰⁸Hablo de mayoría, puesto que en la primera integración los ministros Aguirre, Azuela y Silva estimaron que sí era procedente, y en la actual (mayo de 2005) me he agregado a esa, todavía, minoría. Al respecto, *cf.* el voto de minoría formulado a partir de la resolución mayoritaria en la controversia constitucional 82/2001, así como el voto de minoría que respecto de la resolución del recurso de reclamación 361/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 104/2004, emití en la Primera Sala conjuntamente con el ministro Silva Meza.

¹⁰⁹Así lo estimó la propia mayoría al considerar que su criterio conlleva el que en ningún caso sea posible impugnar tal procedimiento.

¹¹⁰Esta idea fue desarrollada entre nosotros desde hace tiempo por Ulises Schmill, ello como parte de lo que consideró funciones propias del orden constitucional.

¹¹¹En contra de esta opinión, pero nuevamente sin exponer las razones de ello, Arteaga.

alguna de las siguientes modalidades: una, admitir que una porción territorial nueva se incorpore, asignándole una denominación diversa a las previstas en el artículo 43; dos, que esa misma porción de territorio se incorpore a uno de los estados ya existentes, lo que desde luego provoca la modificación a lo establecido en el artículo 45, en tanto no contará más con la extensión y límites que hubiere tenido antes de 1917; tres, que la misma porción se incorpore repartiéndose en dos o más estados, lo que, nuevamente, provocará una modificación al artículo 45; cuatro, que la porción incorporada se fragmente y dé lugar a diversos estados, con lo cual se modificaría también el artículo 43.

Por otro lado, el procedimiento de la fracción II del propio artículo 73 da lugar, sin duda, a otro tipo de cambio geográfico, en tanto una parte territorial de dos estados se desagrega de cada uno de ellos a efecto de dar lugar a uno nuevo. El proceso en este último caso es más parecido al del artículo 135, y en algún caso más agravado que él (el supuesto en que las legislaturas de los estados “afectados” no otorgan su consentimiento). De este modo, y como balance general, puede decirse que las razones dadas por la Suprema Corte para no aceptar la promoción de controversias constitucionales en contra de reformas constitucionales podría aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de los supuestos contenidos en la fracción II del artículo 73 y del artículo 135, pero difícilmente lo serían en contra de los casos previstos en las fracciones I, IV y V del primero de los artículos citados.

En particular en materia electoral, la Corte se pronunció sobre la falta de legitimación de los partidos políticos para impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad las reformas a la Constitución. Las razones aducidas en la acción 168/2007 y su acumulada 169/2007, resueltas en junio de 2008 por una mayoría de siete votos, fueron las siguientes:

Tratándose de los supuestos para impugnar una ley electoral por parte de los partidos políticos, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los nacionales la ejerzan a través de sus dirigencias contra leyes electorales federales o locales, y los locales únicamente contra leyes expedidas por la entidad federativa que les otorgó registro como partido, esto es, se trata de un supuesto limitado tanto por el contenido material como por su ámbito de aplicación, pues su legitimación se circunscribe a las leyes electorales que, precisamente, tendrán aplicación en los procesos electorales en que participarán, ya sea como partidos nacionales o locales, sin que la Ley Suprema pueda catalogarse como una ley electoral. Sostener lo contrario implicaría afirmar que le son aplicables las reglas previstas en el indicado artículo 105, fracción II, esto es, que debiera promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse, y durante el mismo no podría modificarse sustancialmente, lo cual es insostenible, dado su carácter de Norma Fundamental, que irradia a todo el orden nacional y no frente a procesos electorales en concreto, máxime si se parte del hecho de que éstos se llevan a cabo a nivel federal, estatal —incluidos los municipios— y del Distrito Federal, en fechas distintas. Por tanto, los partidos políticos no tienen legitimación para impugnar, vía acción de inconstitucionalidad, el procedimiento de reforma constitucional, pues

para ello se tendría, primero, que conceptualizar a la Constitución como una ley, además, darle un rango federal o local y, por último, clasificarla como electoral, lo cual, como se dijo, no es posible (P. VII/2009, *SJF.* 9ª, XXIX: 1103).

Como lo hicimos previamente al revisar criterios de controversia constitucional con relación a este tema, resulta importante hacer mención al criterio generado en el amparo 186/2008 que pudiese ser aplicable en la vía de acción de inconstitucionalidad. En este criterio se afirmó, por mayoría de seis votos, que no resulta manifiesta la improcedencia del juicio de amparo promovido en contra del procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al ser éste susceptible de control constitucional (P. LXXV/2009, *SJF.* 9ª, XXX: 14; P. LXXVI/2009, *SJF.* 9ª, XXX: 15).

La segunda ocasión en la que la Corte se pronunció sobre el tema, fue en la sesión de 2 de mayo de 2016, al resolver los recursos de reclamación 8/2016-AI y 9/2016-AI, promovidos por los partidos políticos Morena y Movimiento Ciudadano en contra de la reforma a la Constitución Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016, concretamente en contra de la integración del órgano constituyente de la Ciudad de México. En estas reclamaciones se confirmaron los autos de desechamiento de las respectivas acciones de inconstitucionalidad por considerar que éstas resultaban improcedentes contra reformas a la Constitución federal, además de que las normas constitucionales no pueden reputarse como normas electorales, por lo que los partidos políticos promoventes no tenían legitimación para promoverlas.

b) Omisiones legislativas. Un tema sobre el cual se ha escrito poco entre nosotros, es el relativo al control de constitucionalidad de las “omisiones legislativas” (Báez Silva, s.f.). Siguiendo la distinción sobre la materia que hicimos en el apartado relativo a las controversias constitucionales (P./J. 11/2006, *SJF.* 9ª, XXIII: 1527), es importante distinguir entre aquellas de carácter absoluto y relativo. Entre las primeras debemos identificar las que se producen como consecuencia de la inacción total del legislador para crear una determinada norma jurídica, *i.e.*, aquella que se produce como consecuencia de la falta de ejercicio de una facultad.

Por el contrario, podemos considerar como omisiones de carácter relativo aquellas en las que, habiendo actuado el legislador mediante el ejercicio de sus facultades legislativas, lo hace de manera tal que no llega a complementar los supuestos normativos necesarios para que la norma pueda ser aplicada cabalmente (siempre de un modo razonable, dado lo aproximativo del tema), por la autoridad ejecutora correspondiente.

Si partimos de esta distinción básica, podemos considerar que la Suprema Corte ha llegado a establecer la procedencia de las acciones en contra de omisiones legislativas, fundamentalmente en la modalidad de omisiones relativas, pues en las acciones 22/2001, 27/2002 y 7/2003 se reconoció, efectivamente, la procedencia por el hecho de que el legislador no hubiere establecido todos los supuestos encaminados a las completitud del sistema normativo parcial correspondiente. En tal virtud, el sentido de los dos primeros asuntos acabados de mencionar consistió en otorgar un

plazo al legislador para que desarrollara el “tramo normativo” que la Suprema Corte estimó faltante.¹¹²

Una cuestión diversa, es la relativa a la no aceptación del control de constitucionalidad en las acciones como consecuencia de una omisión absoluta. En la citada acción de inconstitucionalidad 7/2003, el Pleno dejó claramente establecido tal criterio. La razón fundamental para sostener esa improcedencia deriva del hecho de que si, por una parte, el acto es negativo y, por la otra, la promoción de la demanda queda sujeta a la publicación de la norma cuestionada, se presenta una incompatibilidad entre ambos extremos.

Así, por ejemplo, al resolverse el recurso de reclamación 619/2001, deducido de la acción de inconstitucionalidad 34/2001 (resuelto el 25 de febrero de 2002 por unanimidad de 11 votos) (P/J. 16/2002, *SJF*, 9^a, XV: 995), se estableció que la imposibilidad de impugnar la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a una constitución local derivaba, primordialmente, de la imposibilidad de fijar las condiciones de publicación de la norma impugnada.

Posteriormente en la acción de inconstitucionalidad 24/2004, resuelta en agosto de 2007, por mayoría de nueve votos, se sostuvo en relación con la omisión absoluta que:

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los congresos de los estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas (P/J. 5/2008, *SJF*, 9^a, XXX: 701).

El criterio de la omisión relativa se reiteró posteriormente en la acción 118/2008, del 9 de diciembre de 2008, donde se resolvió que procede la acción de inconstitucionalidad contra omisiones relativas en facultades de ejercicio obligatorio, y en la 21/2009, resuelta en agosto de 2009, donde se estableció que un Congreso local tenía el mandato constitucional de determinar las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse por aquellas (P/J. 16/2010, *SJF*, 9^a, XXXI: 2324).

c) *Leyes creadas por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias.* Un tema sobre el que hasta donde sabemos no ha habido pronunciamiento expreso de la Suprema Corte, es el relativo a las leyes creadas por los ejecutivos federal o locales en uso de facultades extraordinarias. El caso es dudoso, en principio, debido a que la forma de construcción de las normas impugnadas, lo hemos venido repitiendo, está dada en relación con los órganos que las producen y no así con un tipo normativo genérico en el cual las mismas tuvieran cabida.

En el caso federal, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 49 constitucional, tal posibilidad únicamente puede darse en los casos de previa suspensión de garantías

¹¹²El tercer caso, a su vez, debe interpretarse a *contrario sensu*, pues no hace pronunciamiento expreso sobre la procedencia de la inconstitucionalidad por omisión relativa, pero desde esa posición rechaza la de la absoluta.

individuales o en aquellos a que en relación con el comercio exterior alude el segundo párrafo del artículo 131 constitucional. En los casos locales, habría que estar a lo dispuesto en sus diferentes constituciones.

A pesar de no haber tal mención expresa, nos parece posible sustentar la impugnabilidad de tales normas, a partir de la aplicación de dos criterios de la Suprema Corte (Arteaga, 1997: 60): el primero, de mayo de 1998, en cuanto le da este carácter a las normas generales, leyes y tratados —ello en la acción de inconstitucionalidad 4/98 (P./J. 22/99, *SJF*, 9^a, IX: 257)—; el segundo, y más directamente, por tratarse de una norma general, abstracta e impersonal proveniente de un órgano legislativo (así sea por facultamiento delegado), y porque de no ser así no habría control abstracto de constitucionalidad sobre ciertas disposiciones, lo que —cualquiera que hubiere sido la causa de su otorgamiento— necesariamente implicaría una situación excepcional (acción de inconstitucionalidad 9/2001, resuelta el 8 de marzo de 2001 [P./J. 16/2001, *SJF*, 9^a, XIII: 447]).

d) Leyes con modalidades específicas de creación o contenido. Dentro de la pluralidad de posibilidades en materia legislativa, existen casos en los que la ley de que se trate no necesariamente sigue todos los pasos del proceso legislativo, o no cuenta con las mismas condiciones de aplicación que la regularidad de los ordenamientos. Podemos señalar, como ejemplo de la primera situación, el de la ley que regule la estructura y funcionamiento internos del Congreso (artículo 70 constitucional) o, dentro de los segundos, el de las normas cuyo ámbito personal de validez no considere a ningún ciudadano, como no sea en su calidad de titular de un órgano del Estado.

Sobre este particular, tampoco pueden existir excepciones, pues basta que la norma tenga las apuntadas condiciones de generalidad y su proceso de creación siga las etapas del proceso legislativo que corresponda, para que ésta sea susceptible de impugnación. Así lo reconoció la Suprema Corte al fallar el 20 de octubre de 1998 la acción de inconstitucionalidad 1/98, promovida por diversos integrantes de la XLVII Legislatura del Estado de Morelos en contra de la Ley Orgánica del Congreso de ese estado (P./J. 5/99, *SJF*, 9^a, IX: 288).

e) Impugnación de actos de aplicación. Una cuestión adicional tiene que ver con aquello que puede ser impugnado, *i.e.*, ¿la norma general en sí misma considerada o los actos de aplicación derivados de ella? A efecto de mantener el sistema constitucional que determina que la impugnación habrá de hacerse dentro de los 30 días siguientes a la publicación, y mantiene un carácter puramente abstracto del control, es preciso entender que la impugnación debe darse sólo en contra de las normas generales, pero no así respecto de los actos derivados de ellas.

Así lo ha entendido la Suprema Corte al resolver por unanimidad de 11 votos el 2 de marzo de 2000 la acción de inconstitucionalidad 5/2000 (P./J. 65/2000, *SJF*, 9^a, XI: 339). Lo anterior no implica, sin embargo, que por vía de los efectos a que se refiere la fracción IV del artículo 41, en relación con lo establecido en el 73, todos los de la

Ley Reglamentaria del artículo 105, pudieran declararse inválidos actos o normas concretos fundados en las normas generales declaradas inconstitucionales.

Parámetro del control

El primer párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional dispone como objeto de las acciones de inconstitucionalidad “plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”. Lo anterior, vuelve a plantear una diferencia entre las controversias, donde tienen cabida tanto el control de regularidad constitucional como el de legalidad (*lato sensu*). Por lo mismo, y definidas las normas susceptibles de impugnación en las acciones, es preciso establecer lo que deba entenderse por “posible contradicción a la Constitución”, lo que a su vez implica aceptar que la misma es el único parámetro a partir del cual se lleva cabo el control de regularidad de la norma impugnada.

Este tema pasa, creemos, por la respuesta a las siguientes cuestiones: ¿a partir de qué normas o tipos de normas constitucionales debe llevarse a cabo el control de regularidad?, ¿es posible utilizar algún tipo adicional de normas para llevar a cabo el control de regularidad (del tipo del “bloque de constitucionalidad” o “masa de derechos”?), ¿el control debe realizarse a partir de normas o de enunciados normativos?, ¿qué métodos interpretativos debe seguir el órgano de control en materia de acciones, y qué especificidad deben tener éstos (si es que deben tener alguna) respecto de los utilizados en otros procesos de control constitucional? y, finalmente, ¿es aceptable (o de hecho existe) algún “criterio guía” mediante el cual se le dé integridad a la interpretación de las normas constitucionales al momento de llevar a cabo el control vía acción?

La complejidad de las preguntas anteriores no es propia de un trabajo con las características del presente, por lo que únicamente habremos de dejarlas apuntadas, no sin señalar que su adecuada respuesta es esencial para la comprensión de las propias acciones. En lo que sí vale la pena detenernos, es en responder al menos las primeras dos de ellas, pues de un modo u otro condicionan el desarrollo de lo que más adelante habremos de exponer.

Al resolverse en mayo de 2000 la acción de inconstitucionalidad 4/99, promovida por integrantes de la LXVIII Legislatura del Estado de Nuevo León, el Pleno de la Suprema Corte sustentó por unanimidad de 10 votos el criterio que enseguida reproducimos:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y de la controversia constitucional que protege su parte orgánica y por excepción su parte dogmática, la citada acción de in-

constitucionalidad salvaguarda ambos apartados. Ello es así, porque la referida acción es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis (P/J. 73/2000, *SJF*, 9ª, XII: 484).

Con independencia de lo acertado o no de las razones para relacionar cada medio de control con una parte específica de la Constitución, lo interesante del criterio anterior es el entendimiento del control abstracto de constitucionalidad. Es debido a esa calidad que los sujetos legitimados se encuentran en la posibilidad de plantear sus conceptos de invalidez en un sentido general y, desde esa perspectiva, lograr diversas modalidades de protección constitucional.

Lo anterior significa que los órganos legitimados en los distintos incisos de la fracción II del artículo 105 pueden cuestionar a la Suprema Corte acerca de si, finalmente, cualquier norma legal puede llegar a ser contraria a la Constitución, con lo cual se logra, mediante su intermediación, la realización de la más sólida posibilidad de subordinación del órgano legislativo (*lato sensu*) a aquello que se haya “puesto” en la Constitución.

El segundo problema a tratar se refiere a la formación del parámetro de control cuando hablamos de derechos humanos. Desde la resolución del expediente varios 912/2010, la Suprema Corte para hacer efectiva la reforma constitucional al artículo 1º de la Constitución federal, incluye dentro del parámetro de control de regularidad constitucional tanto a los derechos humanos contenidos en la Constitución, como aquellos contenidos en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte (P. LXVIII/2011, 10ª, *SJF*, 1: III: 551). Este parámetro tuvo su desarrollo en la vía de acción comenzando en la a.i. 155/2007 en la que para evaluar la constitucionalidad de una norma del estado de Yucatán, se integró en el parámetro de control tanto a los derechos humanos contenidos en la Constitución, como aquellos contenidos en instrumentos internacionales, en específico se trataba de la proscripción de trabajo forzado y la posibilidad de que las autoridades administrativas impusieran el trabajo en favor de la comunidad como sanción. La Corte a fin de resolver el caso, integró los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, el Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana de Derechos Humanos utilizando como criterio la protección más amplia a la persona humana establecida como directiva en el segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución, y determinó que de ellos se desprendería la proscripción de trabajo forzado con la única excepción que se impusiera como pena por autoridad jurisdiccional, lo que llevó a la declaración de invalidez de

los artículos impugnados de la Ley de Prevención de Adicciones y Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán.

Si bien a partir de este criterio la Corte avanzó en la integración del parámetro de control en la vía de acción de inconstitucionalidad, posteriormente en la a.i 32/2010 la Corte resolvió que en la integración del parámetro de control, si bien se debían tomar en cuenta los derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales, éstos deberían ceder de encontrarse una restricción expresa dentro de la misma Constitución Federal. En el caso se analizaba la constitucionalidad de la posibilidad de geolocalización de aparatos de comunicación celular en tiempo real sin autorización judicial para la persecución de una serie de delitos, y se determinó que la facultad de investigación de los delitos otorgada a los procuradores del país por la Constitución prevalecía frente al derecho humano a la privacidad, el cual debería ceder estableciendo la prevalencia de una restricción constitucional, aun en su vertiente de facultad, frente a un derecho humano, con lo que resultó desplazado el anterior criterio formado en la a.i. 155/2007.¹¹³

Finalmente, la Corte ha establecido criterios donde extiende el parámetro de control hacia otras normas, adicionalmente a las formalmente constitucionales, que pueden ser parámetros de control en vía de acción. Este criterio se configuró en la acción de inconstitucionalidad 119/2008, donde claramente se sostuvo que:

la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas (ai. 119/2008: 35-36).

Las leyes que en esta acción de inconstitucionalidad se están considerando en este sentido derivan de una cita a un criterio relacionado con el concepto de Ley Suprema de la Unión, considerado en el artículo 133 constitucional, esto es, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales (P. VIII/2007, *SJF*, 9^a, XXV: 6).

Materia del objeto del control

Identificación del objeto. En el apartado F establecimos cuál era el objeto del control realizado por la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad. En éste queremos precisar cuál es la materia que respecto de cada uno de esos objetos de control, va a ser de la incumbencia de la Suprema Corte. En otros términos, se trata de determinar qué tipo de cuestiones van a ser consideradas al momento de analizar si una ley (en el sentido apuntado) o tratado satisface los estándares de constitucionalidad.

¹¹³Este criterio de la prevalencia de las restricciones tiene su origen en la contradicción de tesis 293/2011. La tesis que derivó de ésta fue la P./J. 20/2014, 10^a, *SJF*, 5: I: 202. Un estudio más desarrollado de este criterio se realiza en (Cossío, Mejía y Rojas, 2015: 21-43).

La delimitación de la materia es importante, pues así como en la determinación del parámetro es posible considerar que ciertas partes de la Constitución aplican y otras no, podría llegar a acontecer que no todos los vicios del objeto de control fueran impugnables. En la exposición de la materia objeto del control, seguiremos la distinción utilizada ya al hablar de controversias, entre vicios formales y materiales, pues con ella se agota la cuestión (Brage Camazano, 1998: 168-169).¹¹⁴

Antes de resolver las cuestiones acabadas de apuntar, conviene dejar resueltos dos problemas interesantes en cuanto a la determinación de la materia. En primer término, precisar qué es aquello que debe entenderse con la expresión leyes o tratados, ambas como especies del género normas generales. En este caso, lo que deseamos averiguar es si la impugnación al ordenamiento debe entenderse en un sentido estricto, esto es, en referencia al conjunto normativo en su totalidad o, por el contrario, que cabe la posibilidad de impugnación de las normas que lo componen.

En cuanto a este tema, nos parece que la respuesta debe venir dada en el sentido de que es posible la impugnación de fragmentos normativos, ello determinado por la particular forma de presentación de los conceptos de invalidez que el promoviente estime pertinentes. Así, y como se demuestra con la práctica, las reclamaciones y, en consecuencia, las declaraciones de inconstitucionalidad, han recaído sobre ordenamientos completos, artículos, fracciones o, inclusive, porciones normativas muy concretas, en ocasiones limitadas a una o pocas expresiones, precisamente porque en ellas se concentraba, por decirlo así, el vicio de inconstitucionalidad planteado.

Otra cuestión relacionada con este aspecto, es sobre cuándo es que existe un acto legislativo impugnabile en la vía de acción y cuándo es que este acto legislativo cesa en sus efectos lo que identifica el periodo de duración de impugnabilidad de una norma, franqueado por dos causales de improcedencia: la falta de oportunidad y la cesación de efectos. Los criterios emitidos por el Pleno no habían sido consistentes hasta la resolución de la a.i. 28/2015, en la que se determinó que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o para su sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse al menos dos aspectos: *a)* que se haya llevado un proceso legislativo (criterio formal) y, *b)* que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el:

desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados; [mientras que el segundo aspecto consiste en que] la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia,

¹¹⁴Por lo mismo, no compartimos la distinción tripartita que propone Brage en cuanto a vicios formales, materiales y procedimentales, pues los últimos no pueden llegar a ser sino una subespecie de los primeros.

el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo (a.i. 28/2015: 23, 24).

Lo anterior superó el criterio hasta entonces mayoritario en el que se sostenía que la acción de inconstitucionalidad era procedente contra una norma general aun cuando se reprodujera de manera íntegra la disposición anterior en un nuevo decreto (P/J. 27/2004, *SJF*, 9ª, XIX: 1155).

Finalmente, resta tratar la cuestión relacionada con la extensión de los efectos de la invalidez en una acción a partir del control de las normas señaladas como impugnadas pueda llevarse a cabo el control de otras. En este sentido, las posibilidades de extensión de los efectos de invalidez derivan del artículo 73, en relación con la fracción IV del artículo 41, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, en donde se dispone que la invalidez de la norma general impugnada pueda extenderse respecto de “aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”. Este criterio ha sido desarrollado por el Tribunal Pleno para comprender al menos cinco criterios de dependencia:

- a) Jerárquico o vertical,
- b) Material u horizontal,
- c) Sistemático o de la remisión expresa,
- d) Temporal,
- e) Generalidad (P/J. 53/2010, *SJF*, 9ª, XXXI: 1564).

Vicios formales. Por ellos vamos a entender todas aquellas irregularidades cometidas en el procedimiento legislativo que conduzcan a la creación de la norma impugnada, así como los problemas en la competencia, composición o resolución de los órganos que en ese procedimiento deban participar.

Al menos desde que se resolvió la a.i. 3/98, la Corte ha estudiado violaciones al procedimiento legislativo en vía de acción de inconstitucionalidad, al considerar que en ciertos casos podían actualizarse violaciones de carácter formal que llegaran a trascender a la norma impugnada de manera que pudieran provocar su inconstitucionalidad (P/J. 94/2001, *SJF*, 9ª, XIV: 438).

Originalmente, este tipo de estudio se hacía de manera preliminar, antes del estudio de fondo, pero esto ha tenido variaciones, ya que el resolverse la acción 33/2002 y su acumulada 34/2002, se determinó que debían privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo, lo que obedecía al menos a dos razones: a) de privilegiarse el estudio de las violaciones formales, el legislador no conocería los criterios que debería tomar en cuenta para purgar los vicios de inconstitucionalidad; y, b) que aun considerando que existiesen estos vicios formales que trascendieran a la norma, la sentencia sólo podría tener el efecto de invalidar los artículos expresamente impugnados (P/J. 6/2003, *SJF*, 9ª, XVII: 915).

Más adelante, al resolver la acción 52/2006 y sus acumuladas 53 y 54, el Pleno, bajo una nueva reflexión, se apartó del criterio previo y señaló que debían analizarse en

primer término las violaciones al procedimiento legislativo ya que, de resultar fundadas, su efecto de invalidación sería total, por trastocarse valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional (P/J. 32/2007, *SJF*, 9ª, XXVI: 776).

Ahora bien, debido a la composición federal de nuestro orden jurídico, y al hecho de que en nuestra Constitución se encuentren previstas las atribuciones más importantes de los órganos federales y solamente algunas de las que corresponden a los locales, resulta que en la propia Constitución se desarrollan, con algún detalle, las etapas del procedimiento legislativo federal, y señala la composición de los órganos que en él participan, pero prácticamente nada se dice respecto de esas mismas cuestiones en el ámbito estatal o del Distrito Federal.

Por lo mismo, las posibilidades del control formal de las normas federales pueden hacerse de modo prácticamente directo desde la Constitución, mientras que tratándose de las locales, es necesario acudir a métodos distintos.

Para resolver este último problema, la Suprema Corte normalmente ha sostenido el método de utilizar los referentes federales para el análisis de las normas locales, lo cual no deja de representar importantes problemas, pues al actuar así se afecta el sentido residual de las competencias estatales, además de introducir un inadecuado *test* por el cual se imponen requisitos que debieran ser decididos por los órganos locales a partir de la delegación establecida por el Constituyente (P/J. 69/2001, *SJF*, 9ª, XIII: 786).¹¹⁵ El Pleno había utilizado estos referentes en conceptos como *principios orientadores* y *alejamiento significativo*, en particular en materia electoral.

Este criterio se interrumpió en la acción de inconstitucionalidad 14/2010, resuelta por unanimidad mayoría de nueve votos el 25 de octubre de 2010, donde el Pleno decidió la no aplicación de parámetros federales como criterios orientadores para la resolución de asuntos en entidades federativas, adoptando el criterio de libertad de configuración por parte del legislador local en todas aquellas materias que no se encuentren expresamente reguladas en la Constitución, con una justificación de razonabilidad sobre los contenidos normativos.

Una tercera variación en este tipo de estudio se ha presentado en cuanto a cuál es el tipo de violación que tiene un potencial invalidatorio por trascender a la norma impugnada. Originalmente, en la ya citada a.i. 3/98, se identificó como constitutivos de tales vicios la aprobación sin quórum necesario, la falta de seguimiento de trámites por las comisiones y la falta de dictamen por la comisión competente (P/J. 94/2001, *SJF*, 9ª, XIV: 438). Posteriormente, al resolver la 29/2000 y sus acumuladas 30, 32, 33 y 36, todas ellas del 2000, se analizó el supuesto de modificación de diversos preceptos constitucionales sin haberse tomado en cuenta las propuestas hechas por el Consejo y el Tribunal Electorales del Estado de Chiapas (P/J. 14/2001, *SJF*, 9ª, XIII: 990); en la reclamación 619/2001, deducida de la a.i. 34/2001, se analizó la omisión de aprobar una iniciativa de reformas a la Constitución local (P/J. 16/2002, *SJF*, 9ª, XV:

¹¹⁵Esta cuestión ha sido considerado de un modo distinto al resolverse el 7 de mayo de 2001 la acción 13/2000, en tanto expresamente se dijo que la determinación de las mayorías necesarias para llevar a cabo la aprobación de leyes o decretos no se encontraba regulada a nivel constitucional y, por ende, correspondía definirla a los órganos estatales del estado de Morelos.

995); en la a.i. 23/2003 se resolvió lo relativo al modo de acreditar la aprobación de las reformas y adiciones a la Constitución local (P/J. 34/2004, *SJF*, 9ª, XIX: 866), mientras que en la acción 25/2004, se cuestionó la falta de firma del dictamen por parte de algunos de sus integrantes (P/J. 118/2004, *SJF*, 9ª, XX: 954).

La resolución acerca de los vicios en forma alegados ha seguido, en lo esencial, el criterio adoptado por el Pleno al resolverse en febrero de 1998 la acción de inconstitucionalidad 3/1998, mismo en el cual, y como ya se comentó, se distinguió entre violaciones que de manera fundamental trasciendan a la norma misma y aquellas otras que, por no trascender a ella, no afectaban su validez (P/J. 94/2001, *SJF*, 9ª, XIV: 438).

Si se analiza con algún detalle el contenido de este criterio y sus condiciones de aplicación, el mismo se sustenta en una idea que, por economía del lenguaje podemos denominar de la “convalidación absoluta”. Es decir, en el fondo se trata de sostener, bajo la influencia de la Ley de Amparo, que en aquellos casos en los que la violación tuvo un carácter intraprocesal y, a final del proceso, hubo una manifestación mayoritaria de los integrantes de la cámara correspondiente, tal manifestación, por serlo, logró purgar los vicios habidos y convalidar así la norma cuestionada.

Este criterio de la “convalidación absoluta” evolucionó paulatinamente hacia una concepción más sustantiva en la acción de inconstitucionalidad 9/2005, resuelta en junio de 2005, si bien con una mayoría de seis votos, se encuentra ya un criterio de evaluación sustantiva del procedimiento. De las tesis resultantes de la acción 9/2005 vale la pena destacar lo siguiente:

Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto (P. XLIX/2008, *SJF*, 9ª, XXVII: 709).

En esta misma acción se establecieron los principios cuyo cumplimiento se debe verificar en cada caso concreto para la determinación de la invalidez del proceso legislativo, éstos son los siguientes:

- 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías

como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;

2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final (P. L/2008, *SJF*, 9^a, XXVII: 717).

Este criterio se consolida posteriormente en la acción 52/2006, resuelta el 4 de enero de 2007 por una mayoría de ocho votos, en donde se determinó que los vicios de procedimiento analizados si trascendieron a la norma, ya que los mismos violentaron los valores de la democracia representativa (P./J. 35/2007, *SJF*, 9^a, XXVI: 993); en este caso no se justificó la urgencia en el procedimiento de aprobación, y no se convalidó el vicio aun cuando la norma impugnada se había votado por una mayoría del órgano legislativo (P./J. 34/2007, *SJF*, 9^a, XXV: 1519; P./J. 33/2007, *SJF*, 9^a, XXV: 1524).

Normas aplicables. Así sea esquemáticamente, vale la pena señalar algunas cuestiones en torno a las normas aplicables a las acciones de inconstitucionalidad. No deja de parecer extraño el planteamiento de esta cuestión, pues las instituciones procesales normalmente se encuentran regidas de un modo integral en un ordenamiento o, al menos, de un modo lo suficientemente completo como para permitir la aplicación de un conjunto normativo más o menos identificado.

Sin embargo, en el caso de las acciones, existen cinco formas de identificar las normas aplicables: primero, la aplicación general de las normas del Título III de la Ley Reglamentaria, relativo, precisamente, a las acciones; segundo, la aplicación de las “disposiciones generales” que componen el Título I de ese ordenamiento; tercero, la aplicación de las disposiciones del Título II de esa Ley, en todo aquello que no se encuentre previsto en el III y fuere “conducente” (artículo 59); cuarto, y de un modo específico (que por lo demás debe significar algo) la aplicación respecto de las sentencias dictadas en las acciones, de los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley (previstas en el Título II); finalmente, la aplicación supletoria de las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 1^o).¹¹⁶

Como puede observarse, lo que resulta de esas cinco formas de referencia es un complejo entramado normativo que no puede tratarse, como con frecuencia se hace, separando cada uno de esos aspectos. Basten dos ejemplos para destacar esta situación. Primero, que la supletoriedad se da sin más sobre las disposiciones relativas a las acciones, ello en tanto es necesario que la misma se dé también en relación con las disposiciones del Título I y desde ahí sobre las normas del III.

¹¹⁶Sobre la solución a este último problema, *cf.* lo dicho antes respecto de la misma condición de supletoriedad en materia de controversias constitucionales, dado que, en lo esencial, son aplicables los mismos criterios.

Segundo, que la aplicación de las normas del Título II se den, respecto de las del III, a partir de una noción más o menos clara de lo “concerniente”, lo que evidentemente podrá tener un sentido escaso en los primeros momentos de aplicación de las normas del Título III, pero que progresivamente habrá de irse reduciendo en la medida en que se construya la doctrina judicial que le otorgue entidad propia a las disposiciones del Título II aplicadas específicamente en relación con las acciones de inconstitucionalidad.

Por razones de espacio, no es ahora el lugar para desarrollar estos temas a plenitud, sino más bien para mostrar algunos de los problemas que pueden surgir. Lo que sí conviene dejar en claro, es que no basta con exponer por separado, ya se dijo, cada uno de los temas apuntados en este apartado, sino tratar de identificar las normas o conjuntos normativos que en cada caso correspondan a las instituciones de que se trate. Ello exige tener que exponer algunas de las ideas o citar algunas de las tesis a que se hizo alusión con anterioridad, lo que no puede ser visto como mera repetición, pues uno es su sentido y efecto respecto de las controversias, y otro distinto en lo tocante a las acciones, simplemente porque en este segundo caso son varias las formas en que deben ordenarse y considerarse las normas aplicables.

Facultad de atracción

Caracterización inicial. En la fracción III del artículo 105 se regula la competencia de la Suprema Corte para conocer del recurso de apelación en los procesos ordinarios en que la Federación sea parte. Este supuesto es de larga tradición en el constitucionalismo mexicano, de manera tal que, y a diferencia de lo que han sostenido algunos autores, no es un producto directo de la reforma constitucional de 1994, salvo en lo que hace a la modalidad instancial que más adelante desarrollaremos.

A efecto de estar en posibilidad de seguir el trazo de esta institución y exponer sus principales características, en este apartado llevaremos a cabo una primera y general caracterización, misma que luego corregiremos y precisaremos.

Una primera cuestión sobre la cual conviene detenerse, consiste en diferenciar las modalidades de atracción por parte de la Suprema Corte, sólo una de las cuales se encuentra recogida en la fracción III.

Si consideramos en su conjunto las competencias jurisdiccionales de la Corte, tenemos, en términos generales, las siguientes: las facultades de investigación aludidas en el artículo 97 constitucional; la revisión de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100); el conocimiento de juicios de amparo (artículos 103 y 107); la resolución de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracciones I y II); el conocimiento de ciertos conflictos competenciales entre órganos jurisdiccionales (artículo 106), y la resolución del recurso de apelación en los procesos ordinarios en que la Federación sea parte (artículo 105, fracción III).

Analizadas en su conjunto, de las anteriores posibilidades únicamente se ejercen de manera exclusiva por la Corte, *i.e.*, sin necesidad de intervención de una instancia

judicial de tramitación previa, los casos de los artículos 97, 100, 105 (fracciones I y II) y 106; mientras que en los dos restantes (juicio de amparo y procesos ordinarios), se exige la actuación previa de otro u otros órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

Dado el escalonamiento competencial que recoge nuestra Constitución y desarrolla la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación entre, primordialmente, jueces de distrito, tribunales de circuito (colegiados y unitarios) y Suprema Corte, resulta que los procesos mencionados, se repite, deben desahogarse en diversas instancias antes de, en el caso de que ello sea posible, ser del conocimiento de la Suprema Corte.

En lo que hace al juicio de amparo, y sin pretender siquiera desarrollar los muchos supuestos y, sobre todo, las excepciones que hoy lo constituyen, tenemos dos grandes posibilidades.¹¹⁷ Primera, la de aquellos juicios en los que la primera instancia corresponde a un juez de distrito o tribunal unitario de circuito, y en lo que la revisión puede ir ante la Corte o ante un colegiado. En el primer tipo de casos, es evidente que no puede realizarse ninguna atracción, pues la competencia corresponde originariamente, como suele decirse, a la Suprema Corte; en el segundo tipo de asuntos, por el contrario, el conocimiento de la revisión corresponde, en principio, a un tribunal colegiado de circuito, pero la Corte puede quedarse con el conocimiento del asunto si decide ejercer, precisamente, la facultad de atracción (artículo 107, fracción VIII, penúltimo párrafo).

Lo que se está atrayendo aquí es el conocimiento y resolución del recurso de revisión que, en principio, debía resolver el correspondiente tribunal colegiado pero que la Suprema Corte, al considerar que las condiciones particulares del caso son de “importancia y trascendencia”, decide hacerse cargo de él y resolverlo. La segunda posibilidad a que antes aludimos, se da en relación con el llamado amparo directo o “uninstancial”.

En este caso, el juicio se promueve en contra de una sentencia o laudo definitivo o de una resolución que ponga fin al juicio, y su instancia natural de resolución es un tribunal colegiado de circuito. Sin embargo, existe la posibilidad de que la misma Suprema Corte conozca de ese “amparo directo”, en los casos en los que decida atraerlo por considerarlo de importancia y trascendencia (artículo 107, fracción V, último párrafo).

El segundo gran supuesto de conocimiento que por vía de atracción le corresponde a la Suprema Corte es el previsto en la fracción III del artículo 105. Aquí, la Suprema Corte puede, luego veremos cómo, hacerse cargo de la instancia de apelación de ciertos procesos en los que la Federación sea parte. ¿Cuáles son tales procesos? En primer término, debemos utilizar una vía de exclusión, es decir, considerar que no puede atraerse la apelación de los asuntos en los cuales no haya más que una instancia (investigación, controversias y acciones), o en los que por ejercerse una vía específica, no se encuentre previsto tal recurso.

¹¹⁷A nuestro juicio, la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia conozca de las decisiones dictadas en amparo directo por los tribunales colegiados cuando “decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución”, no es en rigor una facultad de atracción, sino el ejercicio de una facultad de rechazo, ya que la competencia es, en principio, propia de la Suprema Corte, y ésta puede decidir no ejercerla en los casos en los que estime que el asunto carece, nuevamente, de “importancia y trascendencia” (artículo 107, fracción IX).

En segundo lugar, y a partir de lo anterior, parecería posible utilizar una vía directa de identificación, la cual puede consistir en precisar en cuáles de los asuntos de que pueden conocer los órganos del Poder Judicial de la Federación, la Federación puede ser parte, para determinar luego en cuáles de ellos cabría el recurso de apelación.

Dejando de lado los casos de las mencionadas competencias de investigación, revisiones administrativas, controversias, acciones, conflictos competenciales y amparo (artículos 97, 100, 103, 105, 106 y 107), en los cuales la competencia es originaria o se regulan expresamente las formas de atracción, únicamente restaría atender a los supuestos recogidos en el artículo 104.

Como se sabe, en ese artículo se precisan, en lo general, las competencias de los órganos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del Tribunal Electoral y del Consejo de la Judicatura (artículo 94, párrafo primero) y los supuestos del juicio de amparo. Por esta razón, la posibilidad de que la Suprema Corte pueda conocer del recurso de apelación, necesariamente debe darse respecto de las materias o asuntos ahí mencionados siempre que, por supuesto, no se refieran a las materias previamente excluidas (artículo 104, fracción IV).

La forma de aproximación que venimos desarrollando presenta, sin embargo, un problema, en tanto en su fracción III específicamente se refiere a “aquellas [controversias] en que la Federación fuese parte”, expresión que, por lo demás, es el contenido específico de la fracción III del artículo 105. Por lo mismo, cabe preguntarse, ¿únicamente respecto de tales controversias se surte la competencia de atracción que venimos estudiando o, por el contrario, también es posible recurrir a otros supuestos del artículo 104?

El problema, nos parece, deriva del hecho de que en el artículo 104 se siguen dos formas contrapuestas de designación competencial: en algunas fracciones se habla de supuestos materiales específicos (derecho marítimo, por ejemplo), mientras que en otras se alude a sujetos, tales como la propia Federación o los “miembros del cuerpo diplomático o consular”, *v.g.*

En este sentido, y con una falta de técnica explicable por las circunstancias que enfrentó el constituyente estadounidense al momento de atribuir las competencias de sus órganos jurisdiccionales federales, no es posible inferir la posibilidad de atracción atendiendo únicamente, o privilegiadamente, a los supuestos del artículo 104. El camino más seguro de identificación deberá hacerse, entonces, del siguiente modo: precisar los casos de carácter jurisdiccional en los que, primero, la Federación pueda ser parte; segundo, el conocimiento de la primera instancia del litigio haya correspondido a un juez de distrito y, tercero, sean distintos a los previstos en los artículos 97, 100, 103, 105, 106 y 107 constitucionales.

De esta precisión surge una importante diferencia entre los supuestos de las fracciones III de los artículos 104 y 105: en el primer caso, los tribunales federales deberán conocer *de todos* los asuntos en los que la Federación sea parte, con lo cual se presentan problemas de conflicto normativo en cuanto a la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales locales, por la mera aplicación de leyes locales, pudieran conocer de asuntos en los que la Federación sea parte; en el segundo caso, no se trata del conocimiento de todos los asuntos, sino exclusivamente de aquellos en los que, se in-

siste, la primera instancia hubiere correspondido a un juez de distrito, lo cual incorpora una importante restricción en lo que hace a la identificación de la materia, así sea esto por vía indirecta.

A partir de las reglas de identificación acabadas de apuntar, y para no incurrir en la ociosa tarea de “reconstruir” todas las posibilidades legislativas y, por ende, jurisdiccionales que corresponden a la Federación (pues desde ahí podría saberse en qué casos es parte), es factible acudir a una vía directa de resolución: considerar en cuáles de las competencias de los jueces de distrito (distintas a las ya mencionadas) resulta factible que la Federación sea parte, asunto que se encuentra resuelto de un modo prácticamente cabal en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹¹⁸

Atendiendo a la diferenciación entre órganos de proceso y de amparo, podemos dejar de lado las competencias de los jueces de distrito de amparo en materia penal y civil (artículos 51 y 54), pues como su nombre lo indica, únicamente son competentes en procesos de amparo. Igualmente, podemos dejar de lado a los jueces de distrito en materia de trabajo, en tanto exclusivamente conocen de cuestiones relacionadas con amparos (artículo 55).

Ya en relación con el asunto que nos interesa, respecto a los jueces de distrito en materia administrativa, únicamente debemos considerar lo dispuesto en la fracción I del artículo 52, pues las cuatro restantes también aluden al juicio de amparo. Esta fracción dispone que tales jueces conocerán “de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas”.

Si atendemos los criterios de la Suprema Corte, nos parece posible considerar que mediante la aplicación de la fracción anterior es posible llegar a la atracción de la fracción III del artículo 105 constitucional, ello a partir de considerar lo resuelto por el Pleno al solucionar diversos conflictos competenciales entre jueces administrativos y civiles (*SJF*, 8^a, 78: 18):¹¹⁹

Tomando en consideración que la resolución mediante la cual una autoridad rescinde unilateralmente y en forma imperativa un contrato de obra pública, por causas que se dicen imputables al contratista, con apoyo en los artículos 43 de la Ley de Obras Públicas y 58 de su Reglamento, así como en una de las cláusulas del propio contrato, constituyen un acto de autoridad de naturaleza administrativa, relacionado con un contrato también administrativo y con disposiciones de esa materia, como lo son la citada Ley de Obras Públicas y su Reglamento:

¹¹⁸Adicionalmente, y por la vía de clausura, resulta posible relacionar las atribuciones de los jueces de distrito con la competencia de los tribunales unitarios en lo que hace al conocimiento de la apelación (artículo 29, fracción II, Ley Orgánica), pues sólo en la medida en que las resoluciones de los jueces sean apelables ante éstos, será posible que se lleve a cabo la sustitución de instancia por parte de la Suprema Corte.

¹¹⁹Por lo demás, nos parece que sigue en vigor en tanto que, por una parte, no ha sido revocada por el propio Pleno y, por la otra, el precepto de la Ley Orgánica sobre el cual se formuló (52, fracción I, de la Ley de 1988), es exactamente igual al de la Ley de 1995.

resulta competente para conocer del juicio administrativo federal iniciado por el particular en contra de la autoridad emisora del acto, el juez de Distrito en Materia Administrativa respectivo, pues concurren los requisitos que el artículo 52, fracción I, de la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación exige para que se actualice dicha hipótesis competencial, consistente en la existencia de una controversia suscitada con motivo de la aplicación de una ley federal, en la que deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad de naturaleza administrativa.

En lo tocante a la materia penal, el artículo 50 de la Ley Orgánica establece que los jueces de distrito conocerán de los delitos del orden federal, mismos que pueden llegar a actualizarse en cualquiera de las maneras previstas en sus 13 incisos. La cuestión por resolver es la siguiente: ¿en cuáles de los casos previstos en estos 13 incisos de la fracción I del artículo 50 de la Ley Orgánica, puede ser parte la Federación para efectos de lo previsto en la fracción III del artículo 105 constitucional?

En principio, nos parece que no hay duda alguna en aceptar que la Federación es parte en los casos de los incisos e) y j), pues en ambos se alude expresamente el carácter de sujeto pasivo de un ilícito. Igualmente, creemos que en los casos de los incisos a), b), c), d), f), g), h), i), k), l) y m), no podría darse la situación mencionada, pues difícilmente la Federación podría tener el carácter de parte en un proceso penal.

En todo caso, el proceso podría instaurarse contra sujetos que fungieran como funcionarios federales, o respecto de bienes de la Federación pero, sobre todo en este último caso, no sería posible suponer que la relación con bienes patrimoniales no directamente relacionados con la Federación, sino con algún órgano o poder federal, podría llegar a afectarla.

Por lo que corresponde a la materia civil, el artículo 53 establece en siete fracciones los supuestos de competencia de los jueces de distrito en esa materia, debiéndonos volver a formular la pregunta planteada en el párrafo anterior: ¿en cuáles de los supuestos de las fracciones del artículo 53 de la Ley Orgánica puede ser parte la Federación para efectos de la fracción III del artículo 105 constitucional?¹²⁰

Por vía de eliminación, podemos decir que en los supuestos previstos en sus fracciones I, III, IV, V y VII, difícilmente podría aceptarse que la Federación sea parte, ya que se refieren, respectivamente, a la jurisdicción concurrente, conflictos entre una entidad federativa y particulares de otro Estado, asuntos concernientes al cuerpo diplomático, jurisdicciones voluntarias federales y actos de naturaleza distintos a los penales, administrativos o laborales.

Tratándose de la fracción II, es posible que en algunos casos la competencia corresponda a los jueces de distrito, pues es precisamente de la competencia genérica de éstos conocer de tales asuntos (*SJF*, 9^a, X: 49).¹²¹ En cuanto a la fracción VI, no

¹²⁰El párrafo tercero del artículo 18 del Código Federal de Procedimientos Civiles dispone el modo de resolver los problemas de competencia en los casos en que un tribunal del fuero común o uno del fuero federal no competente estén conociendo de un asunto competencia de la Suprema Corte o de un juez de distrito.

¹²¹En algunos casos, sin embargo, la Suprema Corte ha establecido que aun cuando los asuntos se refieran a la presunta propiedad o posesión de terrenos nacionales, la competencia para conocer de ellos corresponderá a los tribunales unitarios agrarios, siempre que se surtan entre los llamados “sujetos de derecho agrario”.

existe duda alguna en tanto su contenido, precisamente, alude a los casos en que la Federación sea parte. Como éste es un concepto complejo que se ha construido con muy diversas interpretaciones a lo largo de varios años, nos parece mejor dejar sus precisiones para más adelante, justamente cuando hayamos concluido con la exploración que haremos en el siguiente apartado.

De cualquier modo, baste mencionar que en tanto la actual o sucesivas integraciones de la Suprema Corte no cambien sus interpretaciones, los criterios que habremos de apuntar podrán ser considerados como el contenido de la mencionada fracción VI del artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este punto, sabemos ya cuáles son los tipos de procesos en los que, habiendo actuado en la primera instancia un juez de distrito, resulta jurídicamente posible que la Suprema Corte decida atraer el conocimiento y resolución del correspondiente recurso de apelación. Con esta información inicial estamos en posibilidad de considerar cuáles han sido los antecedentes y la historia de la actual atribución de la Corte, para luego tratar de hacer un análisis integral.

Antecedentes e historia. Si utilizamos los criterios apuntados al tratar las controversias constitucionales con respecto a lo que debemos considerar como antecedentes e historia de una institución, cabe decir que los primeros se encuentran determinados de forma directa por la Constitución norteamericana de 1787, y la segunda, de modo indirecto, por el contenido de diversos preceptos de las constituciones de 1824, 1836 y 1843 y, directamente, por el texto de la Constitución de 1857.

Curiosamente, como la influencia directa del precepto de la Constitución estadounidense habrá de darse en la de 1857 de un modo prácticamente igual a la del texto de 1917, no vale la pena tratar por separado cada uno de los dos temas apuntados, sino considerar los antecedentes dentro de la comprensión de los artículos 97 y 98 de este último ordenamiento.

En lo concerniente a la historia de la institución a nivel nacional, debemos diferenciar dos etapas. La primera, que va de 1824 a 1856, donde los preceptos constitucionales que le otorgaban competencia a la Suprema Corte no estuvieron formulados en un sentido semejante al de la actual fracción III, de manera tal que la invocación del precepto no es totalmente útil para nuestros fines; la segunda, donde por determinación expresa del Constituyente de 1856-1857, se dio cabida al modelo norteamericano y se generó una línea de continuidad fácilmente perceptible hasta el precepto en vigor. Con estas advertencias, expongamos los correspondientes ordenamientos y soluciones.

El artículo 137 de la Constitución de 1824 disponía cuáles eran las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, destacándose, en lo que aquí interesa:

terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes [fracción II, y] conocer... de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos [...] y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley [fracción V, inciso sexto].

No deja de llamar la atención el que en otras fracciones se previera la posibilidad de conocer de asuntos en los que ciertas autoridades federales tuvieran el carácter de partes, pero siempre en relación con cuestiones de responsabilidad, o que se dieran respecto de estos funcionarios con motivo de la realización de sus funciones. Aun cuando es complejo determinar si tales condiciones resultaban aplicables a la Federación como tal, nos parece que en realidad la única posibilidad de aplicación específica, en cuanto a este supuesto, tenía que ver con las mencionadas “disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes”; en los demás casos, la cuestión podría afectar a funcionarios federales, incluso con motivo del ejercicio de sus funciones, pero difícilmente a la Federación como tal.

El artículo 138 disponía, adicionalmente, que una ley determinaría “el modo y grados en que deba conocer la Suprema Corte de Justicia en los casos comprendidos en esta sección” (la tercera, misma que se componía por los citados artículos 137 y 138), de lo que resulta que no era desde el propio texto constitucional como quedaba fijada la competencia de la Suprema Corte, tal como sí acontece con el precepto en vigor.¹²²

En las Leyes Constitucionales de 1836, el artículo 12 de la Quinta, relativa al “Poder Judicial de la República Mexicana”, establecía como atribuciones de la Corte Suprema de Justicia conocer de los negocios civiles y/o de las causas criminales promovidas en contra de diversos funcionarios centrales (los del Supremo Poder Conservador, el presidente de la República, los diputados y senadores, etcétera, fracción I a IV, VII, VIII, X y XII), así como, en única instancia, de “las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, crímenes cometidos en alta mar, y ofensas contra la Nación mexicana, en los términos que designará una ley” (fracción IX).

Respecto de los anteriores supuestos, vale lo acabado de decir para la Constitución de 1824, en tanto que directamente no se trata de asuntos en los que el gobierno central fuere parte, sino de casos en los que pudieran estar involucrados ciertos personajes públicos, suponemos, por razón de su jerarquía.

Donde sí parece haber un supuesto de conocimiento de los asuntos “centrales” (lo que de algún modo “podría” hacerlos equiparables a los federales), es en lo relativo al conocimiento de “las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa” (fracción VI). Aquí, nos parece, no litigan funcionarios, sino que son los intereses del gobierno los que están en disputa.

En las Bases Orgánicas de 1843 subsiste, en lo esencial, el sistema que acabamos de describir para las Leyes de 1836. Dentro de las facultades de la Corte Suprema de Justicia (artículo 118), se prevé, nuevamente, el conocimiento en única o en superior instancia de causas civiles y/o criminales en contra de diversos funcionarios públicos (fracción I a III, VII a IX y XI), de las ya mencionadas causas de almirantazgo y presas

¹²²Ésta fue la Ley de 14 de febrero de 1826, en la cual se disponía que la Corte conocería desde la primera instancia “Cuando se susciten disputas sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo, o con su expresa y terminante orden”.

de mar y tierra y crímenes cometidos en alta mar (fracción VII), y de asuntos contenciosos pertenecientes al “patronato de la nación” (fracción VI), primordialmente.

En lo que nos interesa, nos parece que nuevamente el único asunto respecto del cual cabe hacer la citada relación es el considerado en la fracción IV, relativo a “conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno”, pues en ellas sí puede verse afectado el interés del gobierno central.

Como antes lo apuntamos, fue el Constituyente de 1856-1857 el que siguiendo más de cerca lo establecido por el estadounidense de 1787, introdujo una doble determinación en cuanto a lo que actualmente es la fracción III del artículo 105 constitucional. Por una parte, al disponer en la fracción III del artículo 97 que los tribunales de la Federación conocerían de las controversias en que la Federación fuere parte y, por la otra, al precisar al final del artículo 98 que correspondería a la Suprema Corte el conocimiento en única instancia de las controversias “en que la Unión fuere parte”.¹²³

Según lo relata Zarco, la fracción III del artículo 97 fue aprobada sin discusión y por unanimidad de 80 votos en la sesión del 24 de octubre de 1857 (Zarco, 1916: 754). A su vez, la de la parte del artículo 98 que nos interesa (“de aquellas en que la Unión fuere parte”), lo fue en la del día 28, también sin discusión y por unanimidad de 79 votos (Zarco, 1916: 771). Como primera cuestión importante a considerar, y a diferencia de lo que apuntaba Arriaga (Zarco, 1916: 756-757), los artículos en comentario (primordialmente el 98) no son exacta reproducción de artículo III de la Constitución de los Estados Unidos, por lo que dieron lugar a un sistema completamente diverso al de aquel país (Barron y Dienes, 1995: 10-14).¹²⁴

Puede ser que la razón de ello derivara, como señalaba don Antonio Carrillo Flores, de la mala traducción que circuló entre los constituyentes (1985: 337). Sin embargo, cualquiera que haya sido la causa,¹²⁵ es evidente que el resultado fue muy diverso: en los Estados Unidos, por disposición expresa del texto originario, el conocimiento de los asuntos en los que la Federación es parte corresponde a los tribunales federales, pero en modo alguno son de la jurisdicción exclusiva de la Suprema Corte; por el contrario, entre nosotros el conocimiento es exclusivo de la Corte, lo cual implica, desde luego, el que sean del conocimiento de los tribunales federales *lato sensu*.

Querándose copiar algo, se propició una situación procesal bien distinta, que dio como resultado, primero, que la Suprema Corte tuviera competencia originaria sobre

¹²³Cabe recordar que este precepto no sufrió modificación alguna durante la vigencia de la Constitución de 1857.

¹²⁴La razón de ello es que en el artículo III sección 2, podemos identificar dos tipos de competencias: “El Poder Judicial conocerá [...] de todas las controversias en que los Estados Unidos sean parte [y de] controversias entre dos o más Estados. [Disponiéndose también que] De todos los casos que afecten a Embajadores, otros agentes públicos y Cónsules, y de aquellos en que un Estado fuere parte, la Suprema Corte tendrá jurisdicción originaria”. De este modo, lo que en los Estados Unidos fue una competencia genérica para los tribunales, y nunca una competencia originaria de la Suprema Corte, en México terminó por ser una competencia originaria de ésta.

¹²⁵Por lo demás, nos parece que tenía razón don Antonio, puesto que, por un lado, está la declaratoria de Arriaga y, por el otro, la falta de argumentos para determinar el porqué se estaban admitiendo ciertas competencias o excluyendo otras, lo cual, y ésta es nuestra conjetura, obedece al hecho de que no se estaba pensando en el problema *ex novo*, sino dando lugar a una solución tomada de “otra parte”.

cuestiones que, en principio, no la justificaban, dado que la Federación puede ser parte de muchas maneras en muchos casos y ello no necesariamente requiere la intervención del Tribunal nacional de última instancia; segundo, que progresivamente tuvieran que hacerse interpretaciones complejas a efecto de delimitar el concepto de Federación o, mejor, y ello con menor fundamento constitucional, impedir que tales juicios llegaran a la Suprema Corte por la vía ordinaria de carácter originario (Arteaga, 1999: 539).

Para don Jacinto Pallares (1874: 564),¹²⁶ el problema radicaba en que, en ocasiones, la palabra “federación” del artículo 97 se utilizaba en relación con el interés fiscal de la Federación, y mediante la expresión “unión” se aludía al interés fiscal de la Federación, aun cuando, por otra parte, “la palabra federación se usa a veces *legalmente* en un sentido absoluto que comprende todo interés moral político y fiscal de la Nación, y entonces esa palabra es el género y la palabra *unión* la especie”.

Para otros autores de la época, sin embargo, la interpretación era completamente diversa. Lejos de sustentar la diferenciación de competencia en los conceptos de “Federación” y “Unión”, como lo hacía Pallares, Rodríguez consideraba que en la jurisdicción originaria, debía fijarse el problema con claridad, lo que llevaba a considerar que no puede haber sido otro [el objeto de la fracción III del 97] que el de garantizar la imparcialidad de los jueces a las personas que tuvieran que litigar directamente contra la República mexicana, representada para este efecto por el supremo Poder Ejecutivo (Rodríguez, 1875: 684 y ss.).

Para Coronado, la diferencia estaba dada también por la “naturaleza” de los asuntos, tal como lo expuso al comentar el artículo 98:

Otro tanto [en relación con la participación originaria de la Suprema Corte dada la dignidad y categoría de los estados] puede decirse de la Federación como parte actora o demandada. Las instancias se dividen en estos casos entre las Salas de aquel cuerpo colegiado y el Tribunal Pleno. Conviene advertir que no todas las controversias en que la Unión tiene interés se siguen desde su primera instancia ante la Corte; sino sólo aquellas en que es parte para litigar, es decir, en que el gobierno federal por contratos, obligaciones, etcétera, tiene que representar en juicio a la nación. Un negocio fiscal ordinario también interesa a la Unión, pero se ventila ante el respectivo juez de Distrito, porque en él aquella no es realmente parte que litiga (Coronado, 1887: 156).

En el proyecto de Constitución de Carranza, la fracción III del artículo 103 disponía que correspondía a los tribunales de la Federación conocer:

¹²⁶El resto de la cita de Pallares dice lo siguiente: “Tanto la Constitución de 1857 como la ley de 14 de febrero de 1826 en sus artículos 22 a 24, y la Constitución de 1824 en sus artículos 142 y 143, han dado a la palabra *unión* un sentido jurídico y político diverso del de la palabra *federación* para el efecto de fijar el Tribunal que debe conocer de los negocios federales. La palabra *unión* significa el interés que tiene la Nación Mexicana como *persona moral contratante* u obligada civilmente por medio del Supremo Gobierno; y así, cuando se dice que está interesada la Unión en una cuestión judicial, se quiere expresar la idea de que la Nación Mexicana es actor o reo en juicio civil en virtud de contrato o cuasi-contrato que en su nombre celebró el Ejecutivo de la Unión. La palabra *federación* tiene una significación limitada, pues se refiere a todo interés fiscal, y no supone por lo mismo que la Nación Mexicana como *persona moral* ha contratado, sino solo obligaciones o derechos provenientes de legislación fiscal deducible en juicio. Cuando la Unión está interesada, las cuestiones judiciales se ventilan ante la Suprema Corte, cuando solo la Federación lo está, se ventilan ante tribunales inferiores”.

de aquellas [controversias] en que la Federación fuere parte; [mientras que el artículo 104 disponía que] corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer [...] así como de aquéllas [controversias] en que la Federación fuere parte (*Diario de los Debates*, tomo I, núm. 19: 359).

El dictamen de la 2ª Comisión de Constitución relativo a los artículos mencionados fue presentado en la sesión vespertina del 20 de enero (*Diario de los Debates*, tomo II, núm. 65: 499), donde de un modo simple se describió el contenido del primero, y se propuso eliminar del segundo ciertas expresiones (no relacionadas con el tema que aquí exponemos) y modificar la numeración del modo como actualmente la conocemos (*Diario de los Debates*, tomo II, núm. 65: 499-450).

Ambos artículos, ya con los números 104 y 105, fueron discutidos en la sesión matutina del 22 de enero (*Diario de los Debates*, tomo II, núm. 68: 562-565), no habiéndose planteado respecto del primero de ellos cuestionamientos importantes, mientras que del segundo se refirieron a cuestiones relativas a la forma en que habría de analizarse la constitucionalidad en las controversias entre los estados, y el modo en que tal facultad se relacionaba con la conferida al Senado por la fracción VII del artículo 76 a fin de resolver las cuestiones políticas que surgieran entre ellos.

En la sesión nocturna del mismo día 22 se aprobaron ambos preceptos, el 104 por 142 votos a favor y uno en contra, y el 105 por unanimidad de 143 votos (*Diario de los Debates*, tomo II, núm. 69: 565).

Debido a la redacción originaria del artículo 105, no resulta posible seguir el mismo camino que utilizamos antes para definir los casos en los que la Suprema Corte podía llegar a atraer el conocimiento de la apelación, pues por ser en principio originaria, no es relevante partir de las competencias otorgadas a los jueces de distrito. Por lo mismo, es necesario proceder de dos maneras: primero, analizando lo dispuesto en las diversas leyes orgánicas desde 1917 hasta 1995 y, segundo, considerando la forma como los correspondientes preceptos fueron interpretados por la Suprema Corte de Justicia. Lo anterior, dado el sentido de la reforma de 1968 al artículo 105 constitucional, implica dividir el tratamiento en dos periodos.

En el periodo 1917-1968,¹²⁷ estuvieron en vigor cuatro leyes orgánicas. La publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23, 24 y 26 a 28 de noviembre de 1917, determinaba en su artículo 6º que la Suprema Corte podría conocer en única instancia de todos los conflictos en que la Federación fuere parte (fracción III); la del 12 de diciembre de 1928, prescribía en su artículo 12 que el Pleno de la Suprema Corte conocería de los conflictos en que la Federación fuere parte (fracción I); la publicada el 27 de agosto de 1934, en la cual se introdujo un cambio importante en cuanto a que, por una parte, en la fracción III de su artículo 11 se estableció que correspondía al Pleno el conocimiento:

de las controversias que surjan entre una Entidad federativa o un particular y la Federación, en las que ésta figure como parte actora, o demandada o como tercero opositor en defensa

¹²⁷La reforma a la Ley Orgánica, misma que condicionaba la entrada en vigor de la reforma constitucional, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de abril de 1968, y entró en vigor 180 días después (artículo 1º transitorio).

de intereses patrimoniales, cuando no queden comprendidas en lo dispuesto en la fracción III del artículo 25 de esta ley.

Mientras que, por otra, este último precepto (relativo a la competencia de la Segunda Sala) establecía que debía conocer de las controversias que surjan entre una Entidad federativa o un particular y la Federación, en que éste figure como parte actora, en defensa de intereses patrimoniales, siempre que para la procedencia de la acción o de las acciones intentadas, o de la excepción o de las excepciones opuestas, deba decidirse acerca de la legalidad o eficacia de un acto de autoridad, ya sea de la Federación o de algún órgano local.

Finalmente, en la Ley Orgánica publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de enero de 1936, en la fracción III del artículo 11 se le otorgaba competencia al Pleno para conocer de las controversias en que la Federación fuere parte.

Con la excepción de la Ley Orgánica de agosto de 1934, podemos decir que el supuesto de la parte final del originario artículo 105 constitucional fue recogida de una manera prácticamente idéntica en las restantes leyes vigentes entre 1917 y 1968, de ahí que resulte factible analizar de manera conjunta los criterios que al respecto sustentó la Suprema Corte.

En 1922, el Pleno consideró que el Ejecutivo federal tiene el doble carácter de “representante de la persona moral que se llama Nación o sea de la Federación mexicana, y [como] representante de uno de los tres poderes en que el pueblo deposita su soberanía”, con el primer carácter y siempre que se tratare de bienes patrimoniales de la Hacienda Federal que posea en dominio civil, puede ser parte en las controversias que se susciten contra la Federación, pero no así en los casos en los que defendiere actos de autoridad o actuare en su propia representación (*SJF*, 5ª, X: 252).

Aun cuando este primer criterio parece referirse a representación, más que a legitimación, en él parece aludirse al término “Federación” como orden jurídico, y no así a las atribuciones de alguno de los poderes que constituyen ese orden, además de precisarse que al actuar como tal debía hacerlo, fundamentalmente, en defensa de sus intereses patrimoniales.

Esta distinción fue corroborada en otros precedentes, aludiéndose, tal vez con mayor claridad, a la diferencia entre orden normativo y órganos jurídicos (*SJF*, 5ª, XVIII: 139; *SJF*, LV: 1705), intereses patrimoniales (*SJF*, 5ª, XXIV: 537; *SJF*, LXI: 2542) y falta de afectación directa a las competencias de un órgano federal (*SJF*, 5ª, XXVI: 1095), derivando de ello la competencia exclusiva de la Suprema Corte (*SJF*, 5ª, XIX: 1005) para tramitarlo como juicio ordinario “contra la Nación” (*SJF*, 5ª, XXVIII: 1846) —específicamente se estableció que debía ser así conforme al artículo 5589 del Código Federal de Procedimientos Civiles— (*SJF*, XXXIII: 2904).

Estas reglas generales fueron precisadas con el tiempo y así, por ejemplo, al resolver el Pleno sobre el dictamen presentado por el ministro Guzmán Vaca, consideró que de los tres tipos de bienes de la Federación (de dominio público, propios de la hacienda federal destinados a un servicio público y propios de la hacienda federal adquiridos por cualquier título), sólo respecto de los mencionados en último lugar se surtía la

competencia de la Suprema Corte (*SJF*, 5^a, XLII: 397).¹²⁸ Derivado del mismo asunto, y con mayor generalidad, se sostuvieron las siguientes consideraciones:

Establecido ya que la Federación puede ser parte ante los tribunales, sólo queda por fijar cuándo toca el conocimiento de la controversia, de modo exclusivo, a la Suprema Corte de Justicia, y estudiando los antecedentes históricos del artículo 105 de la Constitución vigente, puede concluirse que en toda controversia constitucional en la que se discutan derechos u obligaciones, que a la Federación correspondan y que provengan, ya de actos contractuales, ya de disposiciones de la ley, ajenas a las que rigen los contratos, pero relativas a relaciones con la Federación, y en las que se ve en la necesidad de mantenerse en un plano de completa igualdad con los particulares, la Suprema Corte de Justicia debe conocer del caso en única instancia, sin excepción alguna. Podrá objetarse que semejante interpretación dará lugar a que sean muy numerosos los casos en que el Tribunal máximo tenga que intervenir; pero a esto debe contestarse que la interpretación de las leyes por los tribunales, no es obra de la legislación y que dicha interpretación debe limitarse a procurar la más exacta aplicación de la ley, cualesquiera que sean los efectos que pueda producir (*SJF*, 5^a, XLII: 395).

En la progresiva precisión de criterios a que venimos haciendo referencia, y ya dentro de la integración de la Corte producida a finales de 1934, también se previeron ciertas condiciones de definitividad en cuanto a la determinación de la responsabilidad que en su momento podría llegar a afectar subsidiariamente a la Federación (*SJF*, 5^a, XLIX: 428); la posibilidad de que, con independencia del tipo de juicio civil, la Corte únicamente participaría en las cuestiones de ejecución si a ella hubiera correspondido el conocimiento del propio juicio (*SJF*, 5^a, LIX: 99); el que la competencia para conocer de la acción de responsabilidad civil de delito, cometido contra el patrimonio federal, correspondía a un juez de distrito y no a la Suprema Corte (*SJF*, 5^a, LX: 1444), aplicando tal supuesto, también, a los casos en que se reclamara de los servidores públicos el pago de daños y perjuicios (*SJF*, 5^a, LXII: 2275).

En junio de 1940, el Pleno determinó con mayor rotundidad, aun cuando siguió con la línea argumentativa originaria, que la Federación interviene en los casos del artículo 105 “cuando tales controversias se refieran a asuntos de orden civil privado” (*SJF*, 5^a, LXXII: 6971), y dos años después estableció que el supuesto del 105 se actualizaba “cuando sea actora o demandada, siempre que obre como persona moral y no como autoridad, es decir, sólo cuando es sujeto de un contrato o convención en que haya intervenido” (*SJF*, 5^a, LXXIII: 3095; *SJF*, LXXVI: 3472), por lo que en el caso de demanda de las pensiones a que decía tener derecho un militar fallecido, no se actualizaba el supuesto competencial (*SJF*, 5^a, LXXIII: 452; *SJF*, LXXXI: 6015).

En enero de 1945, con una nueva integración de la Corte, el supuesto de “sujeto de un contrato o convención en que haya intervenido” sufrió una nueva precisión, esta vez para incorporar el supuesto de “importancia”, al considerar que la demanda a la

¹²⁸El dictamen mencionado (“Dictamen presentado por el ciudadano Ministro licenciado Jesús Guzmán Vaca en el juicio Ejecutivo federal promovido por el señor Miguel Gómez Ochoa en representación de su menores hijos, en contra del jefe de la Oficina Federal de Hacienda de Puebla), puede consultarse en la *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, tomo quinto, 1934, pp. 448-461.

Secretaría de Comunicaciones por razón de un contrato de prestación de servicios y alquiler de materiales para la construcción del ferrocarril, “no puede menoscabar en lo más mínimo, la competencia exclusiva que el Código Fundamental atribuye a este alto cuerpo” (*SJF*, 5ª, LXXXIII: 1630; *SJF*, XC: 957), lo cual no implicó abandonar del todo el criterio anterior (*SJF*, 5ª, LXXXVII: 1790; *SJF*, XCI: 2749; *SJF*, XCIX: 343; *SJF*, CXX: 2156). En agosto de 1955, vuelve a insistirse en el criterio de “importancia”, desvinculado del de posición jurídica:

El artículo 105 de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que la Federación es parte sólo en aquellas controversias en que se afecte un *interés verdaderamente nacional*, como son los previstos en el artículo 117 de la misma Constitución, y que, por lo mismo, sólo en estos casos corresponde la competencia al Pleno de la Suprema Corte (*SJF*, 5ª, CXXV: 1245 [énfasis añadido]; *SJF* 6ª, VII: 59; *SJF*, VIII: 57),

Lo que en modo alguno implicó dejar de lado el asunto de la afectación, sólo que, al parecer, comenzaba a plantearse que tal afectación fuera calificada de algún modo, y no ya que derivara de cuestiones puramente contractuales (*SJF*, 6ª, IV: 88), ni que se dejara de afectar al orden jurídico federal y no a un órgano de él (*SJF*, 6ª, VIII: 44; *SJF*, XIX: 52).

Con este criterio de transición, se dio la mencionada reforma de 1968, presentada por el presidente de la República a la Cámara de Senadores a fin de reformar diversos preceptos constitucionales. Las razones que se adujeron fueron, primordialmente, en relación con el rezago, mismo que según la propia iniciativa era de 10,055 asuntos. En cuanto al tema que venimos estudiando (Fix Zamudio, 1988: 309), la iniciativa proponía suprimir “del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia las controversias en que sea parte la Federación, al propósito fundamental que se persigue de reducir la amplísima esfera de competencia actual de la propia Suprema Corte”.

A las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Puntos Constitucionales y Primera y Segunda de Justicia del Senado correspondió el dictamen, dentro del cual propusieron algunas modificaciones a los planteamientos del Ejecutivo, entre ellas la del artículo 105 en el sentido de no eliminar la competencia exclusiva de la Corte, sino disponer que sería en ley donde se precisarían los supuestos de competencia. En cuanto a la Cámara de Diputados, en el dictamen correspondiente se manifestó el acuerdo con las modificaciones hechas por la colegisladora en cuanto al artículo 105, señalando la existencia de ciertos casos en los cuales resultaba conveniente la actuación de la Suprema Corte.

Hecha la declaración a que alude la parte final del 135 constitucional por la Comisión Permanente, la reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1967.

Con motivo de esta reforma, en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de abril de 1968, se publicaron diversas reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, disponiéndose en su artículo 11, fracción IV, lo siguiente:

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en pleno... De las controversias en que la Federación fuese parte cuando a juicio del Pleno se consideren *de importancia*

trascendente para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República [énfasis añadido].

De esta manera quedó determinada la remisión que desde el nuevo artículo 105 se hacía a la ley —para las diferencias entre “importancia trascendente” e “importancia y trascendencia” (Tena Ramírez, 1968: 21 y ss.)—, ello a partir de las determinaciones establecidas por la Suprema Corte en su jurisprudencia.

El segundo de los periodos a que aludíamos, va de 1968 a 1995, año en que entró en vigor la reforma constitucional. Importa destacar que si bien es cierto que la Ley de 1936 fue abrogada por la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de enero de 1988, la redacción del nuevo artículo 11, fracción IV, fue idéntica a la del artículo 11, fracción IV, de aquélla, de manera que en nada cambiaron las condiciones de la recepción hecha desde el artículo 105 constitucional.

El primer precedente que identificamos respecto de este precepto corresponde a un juicio ordinario civil resuelto en agosto de 1973 (*SJF*, 7^a, 49: 20; *SJF*, 78: 113 y 114). Las principales determinaciones del Pleno fueron las siguientes:

en todos los juicios en que la Federación es parte, se ven afectados los intereses de la Nación; sin embargo, no todos los casos son de importancia trascendente para los intereses de la misma; existen, pues, asuntos que trascienden al interés superior de la Nación, que son aquellos que afectan, en último análisis, al interés legítimo de la colectividad y otros que sólo afectan al interés público sin que se estime que son de importancia trascendentes [el Pleno tiene, de acuerdo con la Ley] amplias facultades para determinar cuándo un asunto en que la Federación es parte, reviste o no importancia trascendente para los intereses nacionales. Por primera vez la Suprema Corte puede conformar la facultad legal de que se encuentra investida, asumir o no su propia competencia en cada hipótesis contemplada, de acuerdo exclusivamente con su criterio, es decir, discrecionalmente.

Este criterio se precisó luego de diversas maneras, considerándose, por ejemplo, que sí se satisfacía el criterio en los casos en que un particular pretendiera reivindicar un inmueble del Estado (*SJF*, 7^a, 56: 28), y que no se satisfacía cuando un particular propietario de ciertos bienes demandara al presidente de la República (*SJF*, 7^a, 199-204: 51). En febrero de 1985 (*SJF*, 7^a, 217-228: 89; *SJF*, 8^a, I: 151),¹²⁹ al resolverse un expediente de varios relativo a una consulta sobre el trámite que debía darse a juicio ordinario civil federal en el que se demandó a varios magistrados de circuito y jueces de distrito por responsabilidad civil derivada del ejercicio de sus funciones, el Pleno determinó expresamente cuáles eran los casos en lo que podía darse la afectación de “importancia trascendente” a que hemos venido haciendo alusión:

¹²⁹En octubre de 1985, se introdujo, al menos jurisprudencialmente, un criterio adicional, relativo a la competencia siempre que “pudieran verse en peligro los valores y fundamentos máximos de la nación” (asunto este que, por lo demás, no se definió cabalmente).

Se estima que afectan el interés nacional las controversias que se refieren a los actos o a las leyes de la autoridad federal que restringen o vulneren la soberanía de los estados, o cuando las leyes o actos de las autoridades de éstos invaden la esfera de la autoridad federal e indistintamente reclaman la Federación o los estados el respeto a su soberanía, o defienden las atribuciones o derechos que respectivamente les confiere la Constitución. También se afecta el interés nacional en cualquiera de los casos señalados en los artículos 117 y 118 constitucionales [...] En los demás casos, cuando la materia de los conflictos sometidos a la jurisdicción de los tribunales federales afecta a la Federación en su patrimonio, pero sin menoscabar sus atribuciones constitucionales y sin afectar el funcionamiento de la forma de gobierno representativo, democrático y federal, o su dominio sobre la zona federal, la resolución de tales negocios no compete al Pleno en única instancia, sino a los juzgados de Distrito, en la forma y términos establecidos por la Ley Fundamental y por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (*SJF*, 8ª, I: 30).¹³⁰

Creación del precepto en vigor

En la ya citada iniciativa de reformas constitucionales presentada por el presidente Zedillo a la Cámara de Senadores el 5 de diciembre de 1994, se precisó que el sistema vigente hasta ese momento había provocado que el máximo tribunal se pronunciara “de manera inicial en una serie de conflictos en los que, en realidad, pueden no resultar afectados los intereses sustantivos de la Federación”.¹³¹

Para remediar tal situación, se proponía un sistema en el que, fundamentalmente, se describe el contenido de la actual fracción III, y se hablaba de los “procesos en que la Federación sea parte y que por sus *características especiales* así lo ameriten” (énfasis añadido). En el dictamen de 16 de diciembre rendido por las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección, se mantuvo la redacción originalmente presentada por el presidente de la República.

Sin embargo, al discutirse el dictamen en la sesión del día siguiente, los senadores Rodríguez Lozano, Lanz Cárdenas, Robledo Ruiz, Jiménez Remus y Rocha Díaz propusieron modificar el texto a fin de sustituir la expresión “características especiales” por la de “interés y trascendencia”, misma que fue aprobada en votación en la misma sesión.

En el dictamen de fecha 20 de diciembre, formulado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se aceptó el cambio hecho en el Senado, y así fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de ese

¹³⁰Por lo demás, nos parece que este criterio no es correcto, en tanto vacía la posibilidad de actuaciones de la Federación en un plano de igualdad frente a otros actores, para posibilitar sólo su defensa como autoridad, situación en la cual cuenta con otros medios de defensa, como son las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo. Igual problema presenta, nos parece, el criterio sustentado por la Primera Sala al resolver, en octubre de 2003, la facultad de atracción 2/2003, en tanto que estima, por un lado, que la Corte habrá de ejercer un control de legalidad, pero que el mismo, por encontrarse previsto en el artículo 105, debe hacerse respecto de “*asuntos que entrañen un rango constitucional*, como es la factible afectación de los derechos sustantivos de la Federación de importancia y trascendencia” (énfasis añadido).

¹³¹No deja de resultar curioso que mientras las modificaciones a las controversias y la introducción de las acciones recibieron y reciben comentarios académicos, respecto de la facultad de atracción, es muy poco lo que se ha escrito, de ahí que este tipo de citas hayan de decrecer de un modo perceptible.

mes y año. Como en términos del artículo octavo transitorio del decreto de promulgación, las reformas al artículo 105 entrarían en vigor la misma fecha en que entrara en vigor la ley reglamentaria correspondiente, debemos analizar el proceso legal para precisar tal dato.

El 6 de abril de 1995, Zedillo presentó al Senado la iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, en la cual, entre otras muchas cuestiones, propuso un Libro Segundo a efecto de reglamentar la fracción III del artículo 105.

En el dictamen del 10 de ese mes, formulado por las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Tercera Sección del Senado, respecto también de la iniciativa del Partido Acción Nacional para el establecimiento de una Ley sobre Procedimientos Constitucionales, reglamentaria de los artículos 105 y 133 constitucionales (en la cual se proponía reglamentar únicamente las dos primeras fracciones del artículo 105 constitucional), se estimó necesario excluir la regulación respecto de la fracción III, por considerarse que no se trataba de una acción de control constitucional y por ser más adecuado hacerlo en la Ley Orgánica.

Esta determinación fue aprobada en el Senado, y aceptada en el dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la Cámara de Diputados, y aprobada por el Pleno de este órgano, así como las razones de enviarla a la Ley Orgánica. A su vez, la iniciativa de Ley Orgánica fue enviada por el presidente de la República al Senado el 18 de abril de 1995. Las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, y de Estudios Legislativos, Segunda Sección de este órgano, introdujeron en su dictamen el Título Noveno, y así fue aprobado por el Pleno.

La Cámara de Diputados, mediante dictamen de su Comisión de Justicia del 18 de mayo, aceptó las modificaciones introducidas por el Senado, y así fue finalmente aprobada la Ley. La publicación se dio en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de mayo de 1995 y, en términos del artículo primero transitorio del decreto de promulgación, entró en vigor al día siguiente, al igual que la nueva fracción III del artículo 105 constitucional, ello por las condiciones jurídicas ya apuntadas (artículo octavo transitorio).

Es evidente que este Título Noveno de la Ley Orgánica contiene, en principio, las normas reglamentarias de la fracción III, de modo que debemos analizar el tema desde esa perspectiva (en contra, Castro, 1997: 239-240).

Esta fracción únicamente ha tenido una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, en la cual se suprimió la legitimación del procurador general de la República, otorgándose al Ejecutivo Federal por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público.

Condiciones actuales de la facultad

Tratándose de la facultad de atracción existen pocos asuntos de los cuales echar mano para inducir resultados teóricos más generales. Hasta donde sabemos, la Segunda Sala no ha ejercido ninguna facultad de atracción a partir de 1995, mientras que la Primera ha decidido hacerlo en cuatro casos, además, existe uno que fue enviado al Pleno para

la resolución tanto de la facultad de atracción como de la correspondiente apelación. En lo que sigue, habremos de exponer algunas consideraciones generales sobre el tema, basadas en el reducido número de asuntos que se han resuelto.

La forma de llevar a cabo el análisis tiene que atender a la materia fundamental de estudio: la facultad de atracción. Es cierto que aquello que va a atraerse es el recurso de apelación, pero lo esencial de este estudio no es esta última, sino más bien la modalidad procesal mediante la cual es posible que la apelación llegue a ser del conocimiento de la Suprema Corte.

La apelación, aun en el caso de que sea atraída por la Suprema Corte, sigue siendo un recurso ordinario que en nada se ve modificado por el hecho de que la Corte conozca de él. El problema verdaderamente interesante aquí está en saber de qué manera la Corte llega a conocer de ese recurso ordinario que, en principio, tiene una distinta instancia de resolución, esto es, saber cómo es que se llega a la modificación de la sede de resolución del conflicto.

Materia de la solicitud

La materia de la solicitud de atracción es bastante específica: el conocimiento de un recurso de apelación que, primero, se encuentre debidamente sustanciado (Adato, 1998: 249);¹³² segundo, la Federación hubiere sido parte y, tercero, la primera instancia haya sido del conocimiento de un juez de distrito. Para no abundar en lo que hemos dicho o habremos de exponer luego, aquí sólo nos ocuparemos de determinar cuál es la materia de la apelación.

Si, en primer lugar, atendemos a la civil, los artículos 231 y siguientes del Código Federal correspondiente, sabemos que la misma está prevista para combatir autos que decidan cuestiones relevantes al proceso, así como contra las resoluciones definitivas que a él recaigan; en cuanto a la penal, los artículos 363 y siguientes del Código Federal de Procedimientos Penales lo prevén para combatir, igualmente, autos determinantes o sentencias. Sin embargo, si atendemos a la redacción de la fracción III del 105, parecería que la única materia de la apelación pueden ser las sentencias, mientras que si consideramos lo previsto en los artículos 141 a 143 de la Ley Orgánica, parecería posible combatir un espectro más amplio de resoluciones.

La duda acabada de plantear fue resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver el 8 de octubre de 2003 la solicitud de facultad de atracción 2/2003:

Si bien es cierto que conforme a lo dispuesto en el mencionado precepto constitucional las resoluciones materia del recurso de apelación cuyo conocimiento puede atraer la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser sentencias que resuelvan el asunto en lo principal, también lo es que dicha materia puede estar constituida por cualquier auto, siempre y

¹³²Lo anterior se explica en el sentido de que no habrá de corresponder a la Sala ninguna de las actuaciones procesales que deban realizarse antes de la resolución de la apelación, sino únicamente la resolución misma. Como luego veremos, esta clausura es una de las claves para resolver el conflicto a que dan lugar los artículos 142 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en tanto no debe corresponder a las Salas más tramitación que la necesaria para resolver el fondo de la apelación.

cuando la legislación secundaria le señale los mismos efectos que se le confieren a una sentencia, pues el hecho de que las codificaciones secundarias otorguen carácter Terminal a ciertas resoluciones, obedece al principio rector que implica no propiciar procedimientos interminables (*SJF*, 9ª, 1ª Sala, XVIII: 81).

Aun cuando este criterio ha sido expresado respecto de la materia penal, nos parece que por mayoría de razón podría aplicarse a las restantes, siempre que al hacerlo se satisfaga el requisito, explícito en la tesis transcrita, del “efecto equivalente”. Fundada en esta resolución, la Primera Sala resolvió el 26 de mayo de 2004, por unanimidad de cuatro votos, las solicitudes de facultad de atracción 2/2004-PS y 3/2004-PS, en el sentido de que si bien se iba a mantener tal criterio de los efectos en lo general, el mismo no resultaba aplicable a los autos de formal prisión por no satisfacer éstos una condición de definitividad.¹³³ Es decir, la precisión que se hizo tiende más a la consideración procesal del auto, que a su equivalencia o falta de equivalencia con la resolución que ponga fin a juicio.

Motivo de la solicitud

Con independencia de las muchas cuestiones fácticas que puedan conducir al planteamiento de una solicitud (económicas, políticas, etcétera), el único motivo jurídico de ella radica en la sustitución de la instancia encargada de resolver el correspondiente recurso de apelación. Por lo mismo, de lo que se trata es de conducir a los integrantes de la Sala a considerar que el caso en cuestión, además de satisfacer elementos tales como la legitimación, la oportunidad, etcétera, presenta atributos que lo hacen de “interés y trascendencia”. ¿Qué debemos entender por tales expresiones, específicamente respecto de la fracción en estudio?

Al resolver la solicitud de facultad de atracción 2/2003, la Primera Sala no consideró de manera explícita qué debía entenderse por “interés y trascendencia”, ello debido a que integró tales elementos a los del carácter de parte de la Federación; situación semejante puede observarse en la resolución dictada en la facultad de atracción 8/2004-PS, por la propia Primera Sala el 13 de octubre de 2004. Sin embargo, ya en la facultad de atracción 73/2008-PL, se utilizó un criterio que si bien es cierto surgió en un proceso diverso, la forma de calificación de los términos resulta ser aplicable:

Entre los diversos criterios que este Alto Tribunal ha emitido con respecto a lo que debe entenderse por interés y trascendencia, se pueden distinguir dos tipos de elementos para determinar si se actualiza o no el ejercicio de la facultad: unos de carácter cualitativo y otros de carácter cuantitativo. Entre los primeros, se encuentran conceptos tales como: “gravedad”, “trascendencia”, “complejidad”, “importancia”, “impacto”, “interés de la Federación”, “importancia derivada de la existencia de un conflicto

¹³³Con lo anterior, se modificó parcialmente el criterio sostenido al resolver la solicitud 2/2003, en tanto que aun cuando se mantuvo la idea del “efecto equivalente” se introdujo, siempre respecto de los autos, esta modalidad temporal, tal como puede apreciarse en la parte final de los considerandos terceros de los expedientes 2/ y 3/ del 2004.

de poderes”, “trascendencia jurídica”, “trascendencia histórica”, “interés de todos los sectores de la sociedad”, “interés derivado de la afectación política que generará el asunto”, “interés económico”, “interés asociado a la convivencia, bienestar y estabilidad de la sociedad”. Entre los segundos, se encuentran conceptos tales como: “carácter excepcional”, “que el asunto no tenga precedentes”, “que sea novedoso”, “que el asunto se sale del orden o regla común”, “que el asunto no tenga similitud con la totalidad o la mayoría de los asuntos” o “que se expresen razones que no cabría formular en la mayoría o en la totalidad de los asuntos”. Por todo lo anterior, se considera necesario establecer un criterio que sistematice y defina hacia el futuro el marco en el que deberá ejercerse esta facultad discrecional. Para referirse al aspecto cualitativo se utilizarán los conceptos “interés” o “importancia”, como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica; en tanto que para el aspecto cuantitativo se reserva el concepto “trascendencia”, para así reflejar el carácter excepcional o novedoso que entrañará la fijación de un criterio estrictamente jurídico, para casos futuros:

De este modo, para ejercer la facultad establecida [...] (en el artículo 107), deben acreditarse, de manera conjunta, los siguientes requisitos:

- 1) Que a juicio de este Alto Tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que el mismo revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o la impartición de justicia; y
- 2) Que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*SJF*, 9^a, 1^a Sala, XXI: 418).

Es importante destacar que el hecho de que el criterio anterior se haya establecido respecto del amparo, no lo hace inaplicable a las apelaciones, salvo que, como lo hemos hecho en la propia Sala, le restemos autonomía a las expresiones anteriores (“interés y trascendencia”) y consideremos el asunto como si lo único relevante fuere atender a la posición de la Federación. Me explico. Hasta ahora, cuando se considera la posible atracción de un asunto, parece predominar el tema “Federación”, de ahí que el énfasis en las resoluciones se haya puesto en responder qué de ella debe ser afectado para el efecto de atraer el asunto.

Sin embargo, si atendemos al tema con mayor profundidad, veremos que la lógica de la atracción a partir de 1995, no exige responder a tal pregunta, en tanto que la Corte, como sucedió entre 1967 y 1995, no tiene por qué saber qué asuntos son de su competencia originaria y cuáles no, sino de un modo mucho más sencillo, determinar en cuáles de los asuntos en que la Federación haya sido parte, y hayan sido conocidos por un juez de distrito, debe conocer de la apelación.

La regla, por lo tanto, no exige definir qué sea de interés y trascendencia para rechazar el conocimiento de casos, sino de modo más simple, determinar cuáles de los

casos que satisfagan las condiciones ya apuntadas, deben ser conocidos por ella en segunda instancia. El criterio que deriva de lo anterior, no es ya, como se sigue repitiendo, la grave afectación de la Federación en una situación “superlativa”, relacionada primordialmente con sus atribuciones, sino más bien con el carácter que el asunto en sí mismo considerado pueda llegar a tener, tanto en la afectación respecto de la Federación, como en lo concerniente a la importancia misma del criterio.

En cuanto al primer elemento, la afectación a la Federación puede ser de interés y trascendencia no sólo cuando se vean conculcadas sus atribuciones, sino también cuando pudiera sufrir un menoscabo de importancia en cualquiera de los procesos ordinarios en que sea parte; en cuanto al segundo, puede significar la fijación de un precedente importante, ello con independencia de que del mismo resulte o no una afectación directa a la Federación.

Bajo esta doble consideración, nos parece, se rompe la lógica antigua, en que la totalidad de los elementos condicionantes de la atracción estaban, primero, relacionados con la posición de la Federación y, segundo, y a partir de ella, con la posible afectación que respecto de ella pudiera darse y, finalmente, con el grado de grave afectación que pudiera reportarle el negocio del que su apelación fuera solicitada.

Procediendo nuevamente de la analogía de las atracciones en el amparo, cabe preguntarnos sobre quién recae la carga de la prueba en cuanto a la demostración de los extremos de solicitud de atracción. A nuestro juicio, y con independencia de a qué órgano le corresponda la legitimación, nos parece que recae en el que la solicita (*SJF*, 9ª, 1ª Sala, X: 419).

Es decir, si la facultad de atracción corresponde de manera discrecional a las Salas de la Suprema Corte, por un lado, y la solicitud de la misma es una facultad de ejercicio potestativo que corresponde a sus integrantes, el procurador general de la República, los ministerios públicos federales o los magistrados titulares de los tribunales unitarios, a cada uno de ellos debe corresponder la demostración de que el asunto en el cual se solicita la atracción es “interesante” y “trascendente”.¹³⁴

Competencia, trámite y resolución de la solicitud

Como lo disponen los artículos 21 y 141 de la Ley Orgánica, la competencia para conocer de la solicitud de atracción corresponde exclusivamente a las salas de la Suprema Corte, las que, en su caso, tomarán la correspondiente decisión en términos de las disposiciones ordinarias, especialmente las previstas en los artículos 15 a 18 de ese ordenamiento. Éste es el procedimiento ordinario que deben seguir estas solicitudes, sin embargo, en el caso de la facultad de atracción 73-2008-PL, por solicitud del mi-

¹³⁴ Aun cuando pudiera resultar una sutileza, cabe preguntarse si aquello que debe resultar “interesante” y “trascendente” es el asunto en sí, o únicamente la resolución de la apelación por parte de alguna de las Salas de la Suprema Corte. La respuesta puede ser importante en el sentido de la forma en que deberá apreciarse el problema pero, sobre todo, a partir de la carga de la prueba para aquél que esté tratando de demostrar la necesidad de la atracción.

nistro ponente, fue del conocimiento del Pleno, el cual conoció de la facultad y de la apelación correspondiente.

El trámite a seguir presenta algunas peculiaridades dependiendo del órgano promovente de la solicitud, de ahí que convenga tratar por separado las diversas posibilidades del artículo 141 de la Ley Orgánica. En primer lugar, debemos tratar los tres casos establecidos expresamente en tal numeral. Cuando la solicitud se haga oficiosamente por la Sala, ésta deberá comunicarlo por oficio al unitario para que dentro del plazo de 15 días hábiles le remita los autos originales. Si la solicitud fuere hecha por el procurador o por alguno de los agentes del Ministerio Público, y la Sala estima procedente tal solicitud, ordenará al unitario que le remita los autos originales dentro del término de cinco días, hecho lo cual, tendrá 30 más para dictar la resolución de atracción o rechazo.

Finalmente, si la solicitud fuere hecha por el Tribunal unitario, deberá expresar las razones en que la funde y remitir los autos originales a la Sala, la que dentro del plazo de 30 días determinará si atrae o no el conocimiento de la apelación. En segundo lugar, está el que podemos llamar caso “implícito” (dado que no se encuentra expresamente regulado en la Ley), en el cual uno de los ministros formula la solicitud de atracción. Ante la ausencia de norma, nos parece que puede asimilarse al del procurador, de manera que ante la solicitud, la Sala podría instar al unitario la remisión de los autos dentro de los cinco días siguientes, y resolver dentro de los 30 posteriores si la obsequia o no.

En cualquiera de los casos acabados de mencionar, una vez recibidos los autos del expediente de apelación se designará un ministro ponente para que someta a la Sala el correspondiente proyecto de atracción o rechazo a la solicitud. Votado éste en sentido negativo, se devolverán los autos al unitario para que resuelva la apelación en condiciones ordinarias y, evidentemente, con total plenitud de jurisdicción. Votado en sentido positivo, se designará un nuevo ponente para que dentro del término de 30 días, y con los efectos que más adelante expondremos, someta a la consideración de la Sala la resolución que deba recaer a la apelación (artículo 141, último párrafo, Ley Orgánica).

Al resolver la facultad de atracción 2/2003, la Primera Sala sostuvo diversos criterios para el otorgamiento de la atracción solicitada, mismos que conviene dejar señalados. Primero, que la aceptación era potestativa y debía sustentarse en un ejercicio “discreto y racional, atendiendo para ello al interés constitucional de la Federación como parte de la controversia” (*SJF*, 9^a, 1^a Sala, XVIII: 82); segundo, que debían satisfacerse todos y cada uno de los requisitos previstos en la fracción III del artículo 105, y no sólo algunos de ellos (*SJF*, 9^a, 1^a Sala, XVIII: 82) y, tercero, que:

para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer, en términos de la disposición constitucional mencionada [fracción III, artículo 105 constitucional], de los recursos de apelación en contra de las sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea “parte”, debe entenderse que con dicho carácter ésta no interviene con un interés relativo u ordinario, o como “parte procesal”, sino con un

verdadero interés derivado de la posibilidad de que se afecten sus derechos sustantivos, emanados de la propia Constitución federal (*SJF*, 9ª, 1ª Sala, XVIII: 79).¹³⁵

Para precisar en el futuro los criterios de atracción, podrían ser aplicables las razones expuestas por la misma Primera Sala al resolver el 10 de noviembre de 2004 la solicitud 43/2004-PL (relacionada con el amparo 15/2004), en el sentido de que debieran acreditarse:

de manera conjunta, los siguientes requisitos: 1) que a juicio de este Alto Tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que el mismo revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o la impartición de justicia; y 2) que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*SJF*, 9ª, 1ª Sala, XXI: 418).

Una cuestión final que debemos plantearnos, es la siguiente: ¿la Suprema Corte puede atraer sólo una parte del recurso de apelación y reservar la resolución de otra al unitario una vez que ella hubiere actuado, o debe atraer y resolver la totalidad de él? Aún cuando no hay criterio expreso al respecto, consideramos que la aplicación conjunta de, por un lado, el principio de indivisibilidad de la demanda y, por otro, de la sentencia, no es admisible que las salas lleven a cabo tal separación al momento de resolver, de ahí que lo correcto sea considerar el recurso de apelación como un todo y resolverlo en consecuencia.

Resolución de la apelación

Atraída la apelación, la competencia para conocer de ella corresponderá a la propia Sala. Para tal efecto, se designará a un ministro ponente a fin de que dentro de los 30 días siguientes someta a su consideración el proyecto de resolución correspondiente (artículo 141, *Ley Orgánica*). Como antes lo apuntamos, las condiciones de resolución de la apelación son ordinarias (Castro, 1997: 240), esto en tanto la única sustitución producida con la atracción fue de órgano, pero no así de elementos o criterios.

Desde el momento en que la *Ley Orgánica* determina como una de las condiciones para la atracción que el recurso de apelación se encuentre debidamente sustanciado, no es necesario abundar aquí en las modalidades de otorgamiento por la Sala (efecto

¹³⁵Como lo dijimos antes, el problema con este criterio está en suponer que toda la importancia del caso deriva de la relación de las atribuciones de la Federación con la Constitución y, colocados ahí, con la gravedad de la afectación que pudiera darse. Sin embargo, como tratamos de demostrarlo antes, esta solución tenía sentido en el sistema anterior a 1994, pero no en el actual, donde lo único relevante a considerar es si el caso en cuestión es de interés y trascendencia en sí mismo o en relación con la Federación, pero no necesariamente en relación con ésta.

devolutivo o ambos efectos, etcétera), puesto que todas esas condiciones vendrán ya determinadas por el unitario y, nos parece, las mismas no podrán ser modificadas por la Sala, aun en el caso en que decida atraer el conocimiento del asunto.

En cuanto a los efectos de la resolución dictada en materia de apelación, pueden reducirse a dos. Por una parte, y en el caso de que la Sala encuentre que durante la tramitación o resolución de la primera instancia o durante la sustanciación de la segunda, “se violaron las normas esenciales del procedimiento afectando las defensas de alguna de las partes”, decretará la reposición del procedimiento, para lo cual “revocará la sentencia recurrida y remitirá los autos al magistrado o juez de distrito que corresponda” (artículo 142, Ley Orgánica) (Adato, 1998: 248-249).¹³⁶

Por otra parte, en caso de que la Sala resuelva el fondo, se habrá producido una decisión definitiva e inatacable en cuanto a la materia de la apelación (artículos 73, fracción I, Ley de Amparo y 19, fracción I, Ley Reg. 105), de manera tal que el unitario y las partes deberán acatarla y determinarse conforme a ella el fondo del asunto.

Bibliografía

- ABRAHAM, Henry Julian, *The Judicial Process*, 6a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 1993.
- ADATO, Victoria, *Ley Orgánica el Poder Judicial de la Federación comentada*, México, UNAM/Porrúa, 1998.
- ARACÓN REYES, Manuel, “Artículo 161. Competencias del Tribunal Constitucional”, en Óscar Alzaga Villamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales/EDERSA, 1999, tomo XII.
- ARTEAGA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte*, 3a. ed., México, Monte Alto, 1997.
- _____, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, volumen I.
- BÁEZ SILVA, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, s.f., disponible en www.juridicas.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art1.htm, consulta realizada el 23 de mayo de 2005.
- BALAGUER, María Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Madrid, CEC, 2001.
- BARAJAS, Santiago, “Artículo 105”, en *Derechos del pueblo mexicano*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados/UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1994, tomo X.
- BARQUERA, J. W., *Lecciones de política y derecho público para instrucción del pueblo mexicano*, México, Imprenta de doña Herculana del Villar y socios, 1822. [Se cita por la edición facsimilar de la UNAM de 1991.]
- BARRON, Jerome. A. y C. Thomas Dienes, *Constitutional Law*, 3a. ed., St. Paul, West, 1995.

¹³⁶Estas determinaciones se encuentran en abierta contradicción con las recogidas en el artículo 143, mismo que contempla diversos supuestos para que la reposición se lleve a cabo por la Sala de la Suprema Corte. A nuestro juicio, y retomando algunos argumentos expuestos con anterioridad, nos parece que ante el conflicto existente, debe privilegiarse la solución del artículo 142.

- BISCARETTI, Paolo, *Derecho constitucional*, 2a. ed., traducción de P. Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1984.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “El municipio en las controversias constitucionales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Biblioteca Jurídica Virtual, s/f., disponible en www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art3.htm.
- CARPISO, Jorge, “Algunas garantías procesal-constitucionales en México”, en *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa/UNAM, 2000.
- CARRILLO FLORES, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte de Justicia norteamericana; orígenes semejantes, caminos diferentes”, en SJC, *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, SJC, 1985.
- CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997.
- CEC, *Tribunales constitucionales europeos y autonomías territoriales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, Luis Pérez Verdía, 1887.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia*, México, Porrúa, 1992.
- , *Cambio social y cambio jurídico*, México, Porrúa, 2001, capítulos I, III y IV.
- , “La influencia de la Constitución española de 1978 en las constituciones locales mexicanas”, en *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo Iberoamericano*, Madrid, CEC, 2003a.
- , *Los órganos del Senado de la República*, México, Senado de la República, 2003b.
- , *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008.
- , *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002, capítulo II.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón y Luis Manuel Pérez de Acha, “El artículo 105 constitucional y el concepto de materia electoral”, *Lex*, diciembre de 1995.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón y Gabriela Rodríguez Huerta, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITAM, 2003.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, Raúl M. Mejía Garza y Laura P. Rojas Zamudio, *La Construcción de las Restricciones Constitucionales a los Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2015.
- FIX-FIERRO, Héctor, “La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad”, *Ars Iuris*, núm. 13, 1995.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814”, en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964.
- , “Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México”, en *México 75 años de Revolución*, México, FCE/INEHRM, 1988.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa/UNAM, 1999.
- FRIEDMAN, Lawrence M., *A History of American Law*, 2a. ed., Nueva York, Touchstone, 1985.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2001.
- GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción, *El recurso de inconstitucionalidad. El proceso directo de inconstitucionalidad*, Madrid, Trivium, 1992.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa/UNAM, 1996.

- , “Constitucionalidad de leyes y actos de autoridad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Biblioteca Jurídica Virtual, s.f., disponible en www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/84/art/art3.htm.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, CEC, 1992.
- HUERTA, Carla, “La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre de 2003.
- HAMILTON, Alexander, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, edición a cargo de I. Kramnick, Londres, Penguin Books, 1987.
- HOFER, Peter Charles, *Law and People in Colonial America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1992.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, “El control de constitucionalidad de la ley en el derecho español”, en Javier Jiménez Campo y Francisco Rubio Llorente, *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.
- KELSEN, Hans, “L'esecuzione federale. Contributo alla teoria e alla prassi dello stato federale, con particolare riguardo alla Costituzione del Reich tedesco e alla Costituzione federale austriaca”, en *La giustizia costituzionale*, traducción de C. Geraci, Milán, Giuffrè, 1981.
- , *Teoría pura del derecho*, 2a. ed., traducción de R.J. Vernengo, México, UNAM, 1989, capítulo I.
- KENT, James, *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos*, traducción de C. Mejía, México, Políglota de Carlos Rodríguez, 1878.
- MADISON, James, “Carta a Washington del 16 de abril de 1787”, en Ralph Ketcham, *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, Nueva York, Mentor, 1986.
- MIRANDA, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, UNAM, 1978.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1882, tomos II y IV.
- MORABITO, Marcel, y D. Bourmaud, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, 5a. ed., París, Montchrestien, 1988.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, UNAM, 1972, tomo I.
- NORIEGA ELÍO, Cecilia, *El Constituyente de 1842*, México, UNAM, 1986.
- ORTH, John V., *The Judicial Power of the United States. The Eleven Amendment in American History*, Nueva York, Oxford University Press, 1987.
- PALLARES, Jacinto, *El Poder Judicial o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los tribunales de la República mexicana*, México, Imprenta del Comercio, 1874.
- PIZZORUSSO, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, tomo II, traducción de J. Jiménez Campo, Madrid, CEC, 1984, tomo II.
- PLUCKNETT, Theodore Frank. T., *A Concise History of the Common Law*, 5a. ed., Boston, Little Brown, 1956.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.
- REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Barcelona, Ariel, 2000.
- RESÉNDIZ, Alexis y José Francisco Ursúa Remírez, “El nuevo Reglamento del Consejo de Salubridad General”, *Revista Mexicana de Derecho Público*, núm. 4, octubre de 2005.
- RODRÍGUEZ, Ramón, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Imprenta del Hospicio de San Nicolás, 1875.

- RUBIO LLORENTE, Francisco, “La jurisdicción constitucional en España”, en *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993.
- SCHMILL, Ulises, “Algunos conceptos sistemáticos sobre la Constitución de 1917”, en *Vigencia de la Constitución de 1917. LXXX aniversario*, México, Secretaría de Gobernación/Archivo General de la Nación, 1997.
- , *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Manuel Porrúa, 1971.
- SCHMITT, Carl, *La defensa de la Constitución*, traducción de M. Sánchez Sarto, Madrid, Tecnos, 1998.
- SIMON, Helmut, “La jurisdicción constitucional”, en Ernst Benda *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, coordinado y traducido por A. López Pina, Madrid, IAVP/Marcial Pons, 1996.
- STEVENS, C. Ellis, *La Constitución de los Estados Unidos, estudiada en sus relaciones con la historia de Inglaterra y de sus colonias*, Madrid, La España Moderna, s/f.
- “The Original Jurisdiction of the United States Supreme Court”, *Stanford Law Review*, vol. II, julio de 1959.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, “El control de la constitucionalidad bajo la vigencia de la Constitución de 1824”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, vol. XII, núm. 46, abril-junio de 1950.
- , “La reforma de 1968, en materia administrativa, al Poder Judicial de la Federación”, *El Foro*, 5a., núm. 10, abril-junio de 1968.
- TORRE VILLAR, Ernesto de la, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, UNAM, 1978.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, traducción de J. Medina Echavarría *et al.*, México, FCE, 1981.
- WEINBERGER, Ota, *Rechtslogik*, 2a. ed., Berlín, Duncker und Humblot, 1989.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *La giustizia costituzionale*, Milán, Il Mulino, 1977.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, I. Escalante, 1916.

Artículo 105

Trayectoria constitucional

3º *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1967

XLVII LEGISLATURA (1-IX-1967/31-VIII-1970)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Se establecen como competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de controversias entre los estados, poderes de un mismo estado y con la Federación.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Amplía las facultades exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos del Gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se reforma la fracción I para exceptuar la materia electoral de las controversias constitucionales que puede conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

105

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 22-VIII-1996

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se modifica la fracción II para incluir las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Asimismo se agrega un inciso f) para darle la facultad de conocer sobre los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. También aclara que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo; y que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-XII-2005

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

En congruencia con las reformas a los artículos 46, 73 y 76 de la misma fecha, se modificó la fracción I para establecer, dentro de las excepciones a las controversias constitucionales que podrá conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la materia contenida en el artículo 46 de la Constitución.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 14-IX-2006

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se adicionó el inciso g) fracción II, facultando a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover controversias constitucionales cuando leyes o tratados contravengan garantías individuales dentro del ámbito de su competencia. Así como a las comisiones de derechos humanos estatales y la del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

*Séptima reforma**Diario Oficial de la Federación: 10-VI-2011*

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Con la Reforma Constitucional de los Derechos Humanos, se modifica el inciso g) de la fracción II del artículo 105 para conceder legitimación activa a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual podrá interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales y del Distrito Federal que vulneren derechos humanos reconocidos en tratados internacionales signados y ratificados por el Estado mexicano.

*Octava reforma**Diario Oficial de la Federación: 15-X-2012*

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma limita la facultad para conocer asuntos en materia electoral a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*Novena reforma**Diario Oficial de la Federación: 11-VI-2013*

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se adiciona un inciso I) a la primera fracción del artículo en el que se establece que la suprema corte también conocerá de las controversias suscitadas entre dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de estos órganos y el Poder Ejecutivo de la Unión por el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

*Décima reforma**Diario Oficial de la Federación: 7-II-2014*

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se adiciona los incisos I) de la primera fracción para establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación también conocerá de las controversias suscitadas entre los órganos constitucionales autónomos, incluidos por la reforma al artículo 6 constitucional del mismo año. La reforma también adiciona un inciso h) a la fracción II en el que se establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrá ejercitar acciones

de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobadas por el Senado, que vulneren el derecho al acceso información pública y la protección de datos personales. Los organismos de las entidades federativas que sean garantes equivalentes de estos derechos también podrán ejercitar estas acciones, encontrar leyes expedidas por las legislaturas locales, y el Distrito Federal mediante su Asamblea Legislativa.

Undécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforma el inciso C) de la fracción II, para establecer que el ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico de gobierno (figura que también se establece en esta reforma) podrá ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra normas generales de carácter general y de las entidades federativas. En la reforma, también se cambia la redacción del inciso G) de la fracción II, en acuerdo con la reforma que transforma el Instituto Federal Electoral para dejar “Instituto Nacional Electoral”. Se adiciona un inciso I) a la fracción II del artículo, en el que se establece la facultad que tendrá el Fiscal General de la República para interponer acciones de inconstitucionalidad respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones. Por último, se reforma la fracción III, en la que se establece la facultad del Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, así como del fiscal general de la República para conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces del distrito dictadas en procesos en los que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten, puede ser de oficio o a petición fundada.

Duodécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (I-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se derogan los incisos que hacen mención directa y exclusiva al Distrito Federal, cambiando por “Ciudad de México”. Así como sustituyendo la mención del Distrito Federal por “entidades federativas”

Artículo 106

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En la Nueva España, los problemas de competencia entre oidores y alcaldes del Crimen de la Real Audiencia se resolvían por medio de la creación de una Sala compuesta por el presidente, un oidor y un alcalde del Crimen que dirimían la controversia y remitían el asunto a la Sala correspondiente. Si la discordia se planteaba entre alcaldes del Crimen y alcaldes ordinarios u otras justicias ordinarias, ésta se resolvía por el Tribunal Superior de ambos, que era la Audiencia, al menos entre 1568 y 1571 en que se decidió que la solución en estos conflictos competenciales la daría únicamente el virrey.¹ En la península había que tener presente ya en el siglo XVIII lo dispuesto por la Real Cédula en que se prescribe el método que se ha de observar en la decisión de las competencias que ocurran entre los tribunales reales y los de Hacienda de dos de diciembre de 1788.

Bajo el régimen constitucional de Cádiz, el artículo 261 constitucional estableció que le correspondía al Supremo Tribunal dirimir las competencias de las audiencias entre sí en todo el territorio español, y las de las audiencias con los tribunales especiales que existan en la península e islas adyacentes. En ultramar se dirimirán estas últimas según lo determinaren las leyes. En el Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno sobre arreglo de Tribunales y sus atribuciones de 9 de octubre de 1812 se estableció en el Capítulo Primero, artículo 13 que a la Audiencia de México le correspondía conocer de las competencias entre los jueces de primera instancia. Se debe considerar además la Instrucción para dirimir las competencias de jurisdicción en toda la Monarquía del 19 de abril de 1813.

¹Pilar Arregui Zamorano, *La Audiencia de México según los visitantes (siglos XVI y XVII)*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, pp. 34-35.

106

Sumario Artículo 106

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	425
Texto constitucional vigente.	428
Comentario	
Luis María Aguilar Morales	
Introducción	429
Análisis del enunciado normativo ..	429
Concepto de competencia	430
Clasificación de las competencias. . .	431
Noción y tipos de conflicto.	433
Controversias entre Tribunales de la Federación	434
Tesis y/o criterios contendientes . . .	438
Controversias entre los tribunales de la Federación y los de las entidades federativas	439
Controversias entre los tribunales de dos entidades federativas.	440
Bibliografía	442
Trayectoria constitucional	443

En la Constitución de Apatzingán de 1814, el artículo 197 daba dentro de las facultades del Supremo Tribunal de Justicia la de conocer de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos, y de las competencias que se susciten entre los jueces subalternos.

Alcanzada la independencia, en el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 tocaba al Supremo Tribunal de Justicia dirimir todas las competencias de las audiencias.

Adoptada la República Federal, en el artículo 137 de la Constitución Federal de 1824 se estableció dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia la de dirimir las competencias que se suscitaren entre los tribunales de la Federación, y entre éstos y los de los Estados y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro.

En materia mercantil, restablecidos los Tribunales Mercantiles en 1841, las competencias de jurisdicción que se suscitaban entre dichos tribunales o con otros jueces y tribunales, se dirimían conforme a la Ley para el arreglo de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común conocida como Ley Lares por su autor, del 16 de diciembre de 1853, que trata en su Título III de las contiendas sobre competencias de jurisdicción.

El tribunal que corresponda (en este caso el Tribunal Superior de Justicia de la Nación), al dirimir las competencias debía cuidar muy atentamente de imponer la pena correspondiente al juez que, contra ley expresa o con notoria malicia, se haya prestado a sostener un recurso tan perjudicial a la pronta administración de justicia, mandando ejecutar irremisiblemente desde luego la pena impuesta, sin perjuicio de que después se oiga al juez, si reclamase.

Recibidos los autos, el tribunal correspondiente debía decidir la competencia, dentro del preciso término de ocho días, contados desde la conclusión. La competencia se instruía conforme a los artículos 11 y 12 de la ya mencionada Instrucción para dirimir las competencias de jurisdicción en toda la Monarquía de 19 de abril de 1813, remitiendo los jueces contendientes las actuaciones al tribunal respectivo dentro de 24 horas. La contestación del intimado y del que intime, en su caso respectivo, se debía dar dentro de tercer día.

Asumida la República Central, en la Quinta Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia incluían dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales o juzgados de diversos departamentos o fueros.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 el artículo 118 incluye en las facultades de la Corte Suprema de Justicia la de dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales y juzgados de diversos departamentos o fueros.

Restablecida la Federación, en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 la Corte Suprema de Justicia dirimiría las competencias que se susciten entre los tribunales generales, y entre éstos y los de los estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro.

Conforme al artículo 99 de la Constitución federal de 1857 correspondía también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se suscitaren entre los

tribunales de la Federación; entre éstos y los de los estados, o entre los de un Estado y los de otro.

Durante el Segundo Imperio, la Ley para la Organización de Tribunales y Juzgados del Imperio de 18 de diciembre de 1865 estableció que al Tribunal Supremo del Imperio le correspondía dirimir las competencias suscitadas entre juzgados o tribunales que no tengan otro superior común.

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 106 establecía:

Art. 106.- Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.

La reforma más reciente a este artículo se produjo el 29 de enero de 2016 para quedar:

Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra.

Artículo 106

Texto constitucional vigente

- 106 *Artículo 106.* Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra.²

²Artículo reformado, *DOF*: 07-04-1986, 31-12-1994, 29-01-2016.

Artículo 106

Comentario por **Luis María Aguilar Morales**

Introducción

106

El artículo 106 es una norma que confiere poderes al Poder Judicial de la Federación para dirimir los conflictos que puedan suscitarse en materia de competencia entre tribunales de la Federación, entre éstos y los de alguna entidad federativa o entre dos tribunales de distinta entidad federativa. Se trata de una meta-norma, porque precisamente regula el uso de otras normas: las que el legislador creó para dirimir conflictos de competencia. Naturalmente, esas normas de competencia deben ceñirse a este mandato constitucional.

En lo que sigue, se presenta, en primer lugar, un breve análisis del enunciado normativo del texto constitucional; en seguida, se planteará el concepto de competencia; posteriormente, se dará cuenta de una clasificación de las competencias; se expondrá también la noción y los tipos de conflicto; y en los apartados finales, se distinguirán los tres principales tipos de controversias competenciales a los que se refiere el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Análisis del enunciado normativo

A la luz de la teoría de la norma de Gerog Henrik von Wright,³ el artículo 106 constitucional es una norma de *carácter* facultativo, ya que otorga una competencia; su *contenido* es la acción o la conducta consistente en dirimir las controversias competenciales; las *condiciones de aplicación* se traducen en que se susciten controversias entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra; el *sujeto normativo* es el Poder Judicial de la Federación; la *ocasión* consiste en que las controversias sean de naturaleza competencia y que surjan entre tribunales; por el tipo de *promulgación*, se trata de una prescripción escrita; y finalmente, la *sanción* no existe en la disposición, aunque la consecuencia jurídica de no dirimir estos conflictos está contenida en las normas disciplinarias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³H. von Wright, *Norma y acción. Una investigación lógica*, traducción de P. García Ferrero, Madrid, Tecnos, 1970. Y del mismo autor, *Lógica Deóntica* (1951), traducción de Valencia J. Rodríguez Marín, *Cuadernos Teorema*, 1979. Asimismo, véase, Manuel Atienza, *El sentido del Derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 65 y ss.

La más reciente reforma de este artículo supuso la eliminación del nombre “Distrito Federal”, para adaptar el texto constitucional al espíritu de la reforma política de la Ciudad de México publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016. Con este ajuste, el Constituyente respeta el carácter de entidad federativa y otorga a los tribunales de la Ciudad de México el mismo estatus jurídico en materia de competencias. De este modo, los tribunales de la Ciudad de México dejan de tener un régimen especial en la materia, con relación al resto de las entidades.

Concepto de competencia

La competencia se entiende, en términos procesales, como la medida o el límite de la jurisdicción⁴ o “la medida de poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto”⁵ y funciona como un acotamiento de la investidura que un órgano jurisdiccional goza a partir de su nombramiento.

Por otra parte, la competencia también es un presupuesto procesal, porque constituye una condición esencial para que se pueda constituir y desarrollar válidamente el proceso; así, con independencia de que las partes del proceso puedan argumentar la posible falta de competencia, son los propios jueces quienes tienen el deber de analizar si son o no competentes.⁶ Con todo, es posible que se presenten conflictos, de ahí la importancia de saldarlos y que esta tarea tan importante la haya reservado el Constituyente a los tribunales de la Federación.

No podría dejarse de mencionar la definición construida por el profesor Ovalle Favela, a partir de otra magnífica de Ignacio L. Vallarta, quien entendía la competencia como “la suma de facultades que la ley da (a una autoridad) para ejercer ciertas atribuciones”,⁷ el procesalista la complementa señalando que la competencia es “la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos”.⁸

Es común confundir competencia y jurisdicción por ser conceptos íntimamente relacionados pero no son lo mismo. La jurisdicción es una función del Estado, mientras que la competencia es el límite de esa función. No puede existir un órgano sin jurisdicción pero sí sin competencia; por ejemplo, un juez de la Ciudad de México no pierde su jurisdicción cuando viaja a Campeche pero naturalmente no puede ejercerla porque no es competente en ese lugar. Asimismo, puede darse un caso de tribunal con competencia pero sin jurisdicción: cuando el juez es competente pero no ha conocido del caso, es decir no ha habido todavía el ejercicio de la acción (el juez es, a lo sumo, competente potencialmente). Finalmente, podemos tener un caso en el que tanto la competencia como la jurisdicción son efímeras: cuando a falta de un titular, el Conse-

⁴Cipriano Gómez Lara, *Teoría general del proceso*, 8a. ed., México, Harla, 1990, p. 174.

⁵Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 8a. ed., México, Porrúa, 1969, p. 68.

⁶José Ovalle Favela, *Teoría general del proceso*, 4a. ed., México, Oxford, 1996, p. 134.

⁷Ignacio L. Vallarta, *Votos*, tomo I, México, Imprenta Particular de A. García, 1984, p. 65.

⁸José Ovalle Favela, *Teoría general del proceso*, *op. cit.*, p. 134.

jo de la Judicatura federal o local, según sea el caso, nombra a un secretario en funciones de juez o magistrado. En este supuesto, la jurisdicción y la competencia se otorgan simultánea y temporalmente a la persona que va a fungir como juzgador. El artículo 26 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula el despacho de las diligencias en ausencia y las suplencias interinas.

Por lo anterior, los conflictos que se suscitan entre los tribunales no son conflictos por jurisdicción sino por competencia. Sería impensable que se tuviera que dirimir una controversia por la jurisdicción, ya que ésta se otorga en el momento en que un titular es nombrado como tal por haber resultado ganador de un concurso de oposición o porque las autoridades competentes para el nombramiento, así lo decidieron.

La competencia puede tener una dimensión objetiva y una subjetiva. La primera es la competencia genuina que se predica del órgano con independencia de quién sea su titular; mientras que la segunda no alude al órgano sino al titular del mismo, es decir, a la persona o personas físicas encargadas del desempeño del cargo.⁹

Clasificación de las competencias

Si la competencia es el acotamiento, la medida o límite de la jurisdicción, entonces ¿qué criterios existen para llevar a cabo este acotamiento? Tradicionalmente, se habla de cuatro criterios para determinar la competencia objetiva: la materia, el grado, el territorio y la cuantía. De manera adicional, se toman en cuenta también los criterios de turno, de prevención y por razón del sujeto.¹⁰

Competencia por materia. Este criterio responde a la división del trabajo jurisdiccional, en función de las normas sustantivas que deberán aplicarse para dirimir o solucionar la controversia, conflicto o litigio de que se trate. En este sentido, es posible identificar tribunales especializados en una sola materia (civiles, penales, administrativos, del trabajo, militares, fiscales, etcétera) o mixtos (cuando abarcan más de una materia, regularmente la civil y la penal, en aquellos sitios en los que la complejidad social y económica no son considerables). Asimismo, recientemente se han creado tribunales especializados (o sobreespecializados) en torno a materias cuya complejidad técnica demanda una atención exclusiva y una pericia particular, por ejemplo, los de competencia económica.

Competencia por grado. Este criterio obedece a los diversos escalones o instancias del proceso y conlleva la cuestión relativa a la división jerárquica de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional. El primer grado se asocia con la llamada primera instancia, y el segundo grado con la segunda.

Competencia por territorio. Este criterio implica una división del trabajo determinada por circunstancias de orden geográfico. Este orden no obedece al fraccionamiento administrativo del territorio de la República, es decir a la división municipal, sino

⁹Gómez Lara, *Teoría general del proceso*, op. cit., p. 175.

¹⁰*Ibidem*, pp. 175-180.

que en todas las entidades federativas existen circunscripciones territoriales establecidas en las leyes orgánicas de los poderes judiciales, así como una segmentación por circuitos y distritos en el ámbito de la Federación.

Competencia por cuantía o importancia del asunto. Este criterio se basa en el monto pecuniario que es objeto del litigio. Fundamentalmente, se utiliza para identificar ciertos órganos jurisdiccionales que conocen de casos de poca importancia económica o para resolver controversias relacionadas con la convivencia ciudadana, con conflictos entre vecinos o de índole similar. Los nombres que suelen adoptar son los de jueces de paz, jueces cívicos o jueces municipales.

Turno. Se trata de un sistema de distribución de los asuntos, más que un criterio de competencia. Se presenta cuando en el mismo lugar o en la misma circunscripción territorial, existen dos o más jueces que tienen la misma competencia tanto por materia como por territorio, grado o cuantía. Al respecto, conviene tener presente el siguiente criterio de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Época: Décima Época Registro: 2010469 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Libro 24, Noviembre de 2015, tomo I Materia(s): Común Tesis: 1a./J. 76/2015 (10a.) Página: 673

CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO. LA APLICACIÓN DE LOS PARÁMETROS ADMINISTRATIVOS QUE RESUELVEN LAS CUESTIONES DEL TURNO DE LOS ASUNTOS NO RELACIONADOS NO CONSTITUYE UN CRITERIO QUE DÉ SUSTANCIA A AQUEL. No se actualiza un conflicto competencial cuando dos jueces de distrito se niegan a conocer de un juicio de amparo indirecto, si ambos comparten la misma competencia en razón de territorio y materia para resolverlo, con la particularidad de que el acto reclamado fue dictado en cumplimiento de una sentencia de amparo emitida previamente por uno de ellos. Lo anterior toda vez que para que se considere legalmente planteado un conflicto competencial y puedan dirimirlo los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es necesario que la negativa de las autoridades contendientes para conocer de un asunto se refiera exclusivamente a un punto concreto jurisdiccional, es decir, que se trate de una cuestión de grado, territorio o materia y no de una de mero trámite o de turno que regula el Consejo de la Judicatura Federal por medio de acuerdos administrativos. Lo anterior es así, en virtud de que el turno constituye sólo una forma de distribuir la labor judicial, consistente en el reparto de los expedientes entre varios juzgados que tienen igual circunscripción territorial de competencia, o la tienen por razón de la materia o del grado; consecuentemente, la aplicación de los parámetros administrativos que resuelven las cuestiones del turno de los asuntos relacionados no constituye un criterio que dé sustancia a un conflicto competencial, pues la competencia de los órganos jurisdiccionales debe plantearse y resolverse con base en criterios legales, siendo que en las cuestiones de turno dicha competencia se surte en favor de cualquiera de los Juzgados de Distrito de las mismas materia y territorio involucrados.

Contradicción de tesis 123/2015. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito. 28 de octubre de 2015. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de

cinco votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Tesis y/o criterios contendientes: El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 206/2008, 229/2008, 235/2008, 223/2008 y 250/2008, sostuvieron la tesis VI.2o.C. J/97, de rubro: “AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO. SU CONOCIMIENTO ES COMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE DICTÓ EL FALLO QUE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVIII, octubre de 2008, página 2031, registro digital: 168729.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 1/2009, con la tesis XXI.2o.PA.42 K, de rubro: “COMPETENCIA PARA CONOCER DEL ACTO EMITIDO EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE AMPARO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE CONOCIÓ Y RESOLVIÓ CON ANTERIORIDAD, SIN QUE OBSTE QUE LA DEMANDA SE RECIBIERA EN LA OFICINA DE CORRESPONDENCIA COMÚN DURANTE LA VIGENCIA DEL ARTÍCULO 9 REFORMADO POR EL ACUERDO GENERAL 12/2008, QUE MODIFICA EL DIVERSO 13/2007, AMBOS DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, julio de 2009, página 1870, registro digital: 167015.

El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, al resolver los conflictos competenciales 7/2014, 14/2014 y 3/2015, sostuvo que para dirimir cuál órgano jurisdiccional es el competente para conocer del juicio de amparo promovido en contra de la resolución dictada en cumplimiento de la ejecutoria de un juicio de amparo anterior, debe atenderse a lo dispuesto en el Acuerdo General 14/2014 que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, al tratarse de una cuestión del turno de asuntos y no de una competencia legal por razón de materia, grado o territorio. Tesis de jurisprudencia 76/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha dieciocho de noviembre de dos mil quince.

La prevención. Se trata de otro criterio para afinar, más que delimitar, las competencias, y se presenta cuando existen dos o más tribunales que son igualmente competentes para el conocimiento de algún asunto, y se considera competente al que conoció en primer lugar el asunto.

Por razón de sujeto. Este criterio se basa en algunas calidades o características que tenga el sujeto o los sujetos del litigio; es un tipo de competencia que no tiene fácil acoplamiento en la Constitución y que actualmente se limita a las cuestiones de disciplina militar referidas por el artículo 13 de la Constitución.

Noción y tipos de conflicto

Un conflicto de competencia supone el enfrentamiento de dos intereses de conocer sobre un mismo asunto (conflicto positivo) o de no conocerlo (conflicto negativo). Conviene aclarar que en ambos casos existen dos condiciones necesarias: 1) que exista el

planteamiento de un mismo asunto; y 2) que los tribunales emitan una resolución en la que decidan sobre si tienen o no competencia para resolverlo. El conflicto se presenta hasta que ambas autoridades sostienen la competencia, o ambas se niegan a conocer del asunto.¹¹

El conflicto de competencia positivo puede tener su origen en el planteamiento de la excepción de incompetencia por declinatoria o inhibitoria, mientras que el negativo surge cuando un mismo asunto es planteado ante dos jueces diversos y ambos se niegan a conocer del mismo. En ese segundo tipo de casos, se presenta la demanda y el juez declara que carece de competencia para conocer del asunto; agotado el recurso correspondiente, se plantea la misma demanda a otro juez, y éste, a su vez, declara carecer de competencia.

En los casos de competencia positiva no se suspende el derecho de los justiciables a la jurisdicción, mientras que en el conflicto de competencia negativa, sí. En efecto, en el caso de un conflicto positivo, la excepción declinatoria o la inhibitoria supone ya la atención del asunto litigioso, mientras que en el conflicto negativo no se ha iniciado genuinamente el conocimiento del asunto.

De conformidad con las relaciones jurídicas a las que se refiere el texto constitucional que se comenta, podemos distinguir tres tipos de conflicto: 1) los que se susciten entre los tribunales de la Federación (F-F); 2) entre éstos y los de las entidades federativas (F-EF); y entre los de una entidad federativa y otra (EF-EF).

Controversias entre tribunales de la Federación

Los conflictos entre tribunales de la Federación (F-F) pueden dividirse en tres grupos: los que resuelven las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los que resuelven los Tribunales Colegiados de Circuito y los que resuelven los Tribunales Unitarios de Circuito.

El artículo 21, fracciones VI y VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación actualmente vigente (mayo de 2016) otorga facultades a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelvan varios tipos de conflictos competenciales; entre ellos destacan los que se susciten entre tribunales de la Federación. El texto de estas disposiciones es el siguiente (énfasis añadido):

Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

(...)

VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;

¹¹José Ovalle Favela, *Teoría General del Proceso*, op. cit., p. 143.

VII. De las controversias que por razón de competencia se *susciten entre tribunales colegiados de circuito*; entre un juez de distrito y el tribunal superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el tribunal superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de esta Ley.

Lo primero que conviene precisar es que este conjunto de disposiciones deben ajustarse al contenido del artículo 106 constitucional, en atención al principio de Supremacía Constitucional. En consecuencia, debe entenderse que cuando los textos hacen referencia a los tribunales del Distrito Federal, en realidad se refieren a los de la Ciudad de México.

Por otra parte, la fracción VI otorga la competencia genérica tal como lo hace el artículo 106 constitucional, mientras que la fracción VII, detalla que los conflictos de competencia que las salas están llamadas a resolver son aquellos que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito.

Por su parte, el artículo 37, fracción VI, de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, determina qué tipos de conflictos competenciales pueden resolver los Tribunales Colegiados de Circuito:

Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer: (...)

VI. De los conflictos de competencia que se susciten *entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo*. Cuando el conflicto de competencia se suscite *entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de distinta jurisdicción*, conocerá el tribunal colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno.

Conviene precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el criterio prevención-asignación para dirimir conflictos competenciales entre Tribunales de Circuito en aquellos casos en los que dos asuntos están relacionados:

Época: Novena Época Registro: 164362 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Tomo XXXII, julio de 2010 Materia(s): Común Tesis: 1a./J. 52/2010 Página: 110

CONFLICTO COMPETENCIAL EN ASUNTOS RELACIONADOS EN MATERIA DE AMPARO ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DE LA MISMA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL. DEBE RESOLVERSE CON BASE EN EL CRITERIO PREVENCIÓN-ASIGNACIÓN. Los conflictos de turno por conocimiento previo denominados “de asuntos relacionados”, se suscitan cuando en una misma circunscripción territorial un tribunal colegiado de circuito: 1) se niega a conocer de un asunto en el que el acto reclamado lo constituye una resolución o actuación dictada o ejecutada en el curso de un procedimiento penal, civil, laboral o contencioso-administrativo, en cualquiera de sus estados procesales; 2) aduce que guarda relación con un diverso asunto vinculado con la misma causa o procedimiento, del que con anterioridad ya correspondió su conocimiento a un tribunal diferente con jurisdicción en un mismo terri-

torio; y 3) este último se niega a conocer del asunto. Ahora bien, para solucionar dichos conflictos debe estarse al criterio de prevención-asignación, esto es, fincando la competencia al tribunal que se turnó el asunto de mayor antigüedad, con independencia de: 1) la determinación que dicte en su admisión, desechamiento, prevención e incluso en su resolución de fondo; 2) su tipo (queja, revisión, amparo directo); y 3) el estadio procesal de la causa o procedimiento de origen.

Competencia 52/2010. Suscitada entre los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto, ambos en Materia Civil del Tercer Circuito. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

Competencia 15/2010. Suscitada entre los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto, ambos en Materia Civil del Tercer Circuito. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: José Luis Ceballos Daza.

Competencia 85/2010. Suscitada entre el Tribunal Colegiado, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil, ambos del Segundo Circuito. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio A. Montoya Rodríguez.

Competencia 59/2010. Suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles.

Competencia 71/2010. Suscitada entre los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto, ambos en Materia Civil del Tercer Circuito. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Etienne Luquet Farías.

Tesis de jurisprudencia 52/2010. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de nueve de junio de dos mil diez.

Nota: Por ejecutoria del 13 de octubre de 2011, el Pleno declaró sin materia la contradicción de tesis 407/2010, derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que ambas Salas contendientes se apartaron del criterio en contradicción, al plasmar uno diverso en posterior ejecutoria.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Si el conflicto competencial en asuntos relacionados se suscita entre Tribunales Colegiados de Circuito de distinta circunscripción territorial, entonces debe estarse a lo ordenado en el siguiente criterio de jurisprudencia:

Época: Novena Época Registro: 164363 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Tomo XXXII, julio de 2010 Materia(s): Común Tesis: 1a./J. 53/2010 Página: 101

CONFLICTO COMPETENCIAL EN ASUNTOS RELACIONADOS EN MATERIA DE AMPARO ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DE DISTINTA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL. DEBE RESOLVERSE CON BASE EN EL PRINCIPIO DE ACCESO A LA JUSTICIA Y EN EL CRITERIO DE TERRITORIALIDAD. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito de nueva creación y con competencia por territorio restada de la de diversos tribunales, se niega a conocer de un asunto en el que el acto reclamado lo constituye: 1) una resolución o actuación dictada o ejecutada en el curso de un procedimien-

to jurisdiccional, en cualquiera de sus estadios procesales, seguida ante un órgano jurisdiccional con residencia en la nueva circunscripción territorial; 2) aduciendo que guarda relación con un diverso asunto vinculado con la misma causa o procedimiento, del que con anterioridad ya correspondió su conocimiento a un tribunal colegiado diferente, ahora con jurisdicción en diverso territorio; y 3) éste se niega a conocer del asunto, se suscita un conflicto de competencia que debe resolverse con base en el principio de acceso a la justicia y en el criterio de territorialidad, de modo que es el lugar de residencia del órgano jurisdiccional que emitió el acto reclamado el que determina cuál es el tribunal competente, con miras a acercar la justicia a los gobernados, salvo las excepciones que, administrativamente, fije el Consejo de la Judicatura Federal en los acuerdos generales respectivos.

Competencia 62/2010. Suscitada entre el Tribunal Colegiado, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal, ambos del Segundo Circuito. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Competencia 90/2010. Suscitada entre el Tribunal Colegiado, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal, ambos del Segundo Circuito. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Competencia 107/2010. Suscitada entre el Tribunal Colegiado, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal, ambos del Segundo Circuito. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Competencia 84/2010. Suscitada entre el Tribunal Colegiado, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal, ambos del Segundo Circuito. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Competencia 82/2010. Suscitada entre el Tribunal Colegiado, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil, ambos del Segundo Circuito. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 53/2010. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de nueve de junio de dos mil diez.

Por otra parte, los Tribunales Unitarios de Circuito también pueden conocer de conflictos competenciales, de conformidad con el siguiente criterio de jurisprudencia:

Época: Décima Época Registro: 2007855 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación* Libro 12, noviembre de 2014, tomo I Materia(s): Penal Tesis: 1a./J. 60/2014 (10a.) Página: 700.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO DE DISTINTA JURISDICCIÓN, DERIVADO DE UN PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN SOBRE EL ÓRGANO QUE PREVINO. De los artículos 37, fracción VI y 29, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los conflictos competenciales suscitados en juicios de amparo entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito; y que los Tribunales Unitarios de Circuito cono-

cerán de las controversias suscitadas entre los Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto tratándose de juicios de amparo. Por tanto, en términos del referido artículo 29, fracción V, la competencia para conocer del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito derivado de un procedimiento penal federal, se surte a favor de un Tribunal Unitario de Circuito. En ese sentido, la competencia que establece el Punto Cuarto, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2013, debe interpretarse de manera sistemática con los mencionados preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 68/2012 (10a.), determinó que la competencia para conocer de un conflicto competencial entre Jueces de Distrito de la misma jurisdicción, derivado de un procedimiento penal federal, se surte a favor del Tribunal Unitario de Circuito que ejerza jurisdicción sobre ellos. Así, para establecer a qué Tribunal Unitario de Circuito corresponde conocer del asunto cuando los juzgados federales entre los que se suscita el conflicto respecto de un juicio penal federal, se encuentran en distinta jurisdicción, además de considerar lo señalado en la tesis 1a./J. 41/2012 (10a.), en cuanto a que corresponde conocer del conflicto competencial al Tribunal Unitario de Circuito en cuya jurisdicción se encuentre el Juzgado de Distrito que previno, también debe aplicarse analógicamente el principio contenido en la segunda parte de la fracción VI del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conforme al cual el conflicto competencial debe resolverse por el tribunal que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno en el asunto. De ahí que la competencia para conocer del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, derivado de un procedimiento penal federal, se surte a favor del Tribunal Unitario de Circuito que ejerza jurisdicción sobre el órgano que previno en el asunto.

Contradicción de tesis 406/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito. 27 de agosto de 2014. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, en cuanto al fondo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Tesis y/o criterios contendientes

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el conflicto competencial 4/2013, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2013 y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2013, determinaron que el Tribunal Unitario de Circuito es competente para conocer y resolver los conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción derivados de procesos penales federales; y el criterio emitido por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 56/2013, y el Segundo Tribunal Colegia-

do del Décimo Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 18/2013, determinaron que es competente el Tribunal Colegiado de Circuito para conocer y resolver los conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción derivados de procesos penales federales.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 68/2012 (10a.) y 1a./J. 41/2012 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, tomo 1, septiembre de 2012, página 361, con el rubro: “COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA JURISDICCIÓN, DERIVADO DE UN PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN SOBRE ELLOS”, y Libro VIII, tomo 1, mayo de 2012, página 639, con el rubro: “CONFLICTO COMPETENCIAL. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO RESOLVER EL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL Y UNO ESPECIALIZADO EN EJECUCIÓN DE PENAS”.

Tesis de jurisprudencia 60/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha tres de septiembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Controversias entre los tribunales de la Federación y los de las entidades federativas

De regreso al contenido del artículo 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación y los de las entidades federativas (F-EF).

Por otro lado, es importante mencionar que el Acuerdo General número 5/2001, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en su versión actualizada de 2011, señala en el Punto Quinto, fracción II, lo siguiente:

QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos Tercero y Cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: (...) Los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito;

El siguiente criterio de jurisprudencia, derivado de una contradicción de tesis, se puede advertir la solución de uno de estos conflictos:

Época: Novena Época Registro: 167752 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Tomo XXIX, marzo de 2009 Materia(s): Penal Tesis: 1a./J. 127/2008 Página: 67.

CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE UN JUZGADO PENAL DEL FUERO COMÚN Y UNO DE DISTRITO EN MATERIA DE PROCESOS PENALES FEDERALES. PARA RESOLVERLO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE ATENDER ÚNICAMENTE AL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE SUJECCIÓN A PROCESO. Para resolver un conflicto competencial entre un juzgado del fuero común y uno de distrito en materia de procesos penales federales por razón del fuero, el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento no debe efectuar una apreciación propia sobre la tipicidad de los hechos delictivos, sino atender únicamente al delito por el que se dictó el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, en tanto que el auto de término constitucional —como fue dictado— determina la materia del proceso y subsiste mientras no se revoque o modifique a través de los medios legales correspondientes. Esto es, el órgano colegiado no debe analizar los hechos sino sólo determinar en qué fuero radica la competencia, pues si la litis del aludido conflicto se constriñe a resolver qué órgano jurisdiccional debe conocer del asunto, resulta evidente que el Tribunal Colegiado de Circuito carece de atribuciones para prejuzgar sobre la correcta o incorrecta clasificación del delito; máxime que al hacerlo estaría sustituyéndose al tribunal de alzada o al Juzgado de Distrito, lo cual no es procedente porque no hay precepto legal que lo faculte para ello. Contradicción de tesis 20/2008-PS. Entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. 5 de noviembre de 2008. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Alberto Rodríguez García. Tesis de jurisprudencia 127/2008. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha doce de noviembre de dos mil ocho.

Controversias entre los tribunales de dos entidades federativas

Las controversias que se susciten entre los de una entidad federativa y otra (EF-EF) también están regulados por el artículo 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, de acuerdo con esa norma, son las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las facultadas para ello. Aun cuando el siguiente criterio se refiere todavía al Distrito Federal, bien puede servir como ejemplo de este tipo de resoluciones:

Época: Novena Época Registro: 192980 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Tomo X, noviembre de 1999 Materia(s): Común Tesis: 1a./J. 60/99 Página: 142

COMPETENCIA POR INHIBITORIA, INEXISTENCIA DE LA, POR FALTA DE RESOLUCIÓN DE LOS TRIBUNALES DE SEGUNDA INSTANCIA (LEGISLACIÓN PROCESAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y DEL DISTRITO FEDERAL). La actual integración de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se aparta del criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 15/93 o 159 de la anterior Tercera Sala, consultable a foja 107, tomo VI, del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, de rubro: “COMPETENCIA POR INHIBITORIA. SI EL JUEZ REQUERIDO ACEPTA LA QUE LE PLANTEA EL REQUERIENTE PERO UNA DE LAS PARTES SE INCONFOR-

MA CON ELLO, DEBEN REMITIRSE LOS AUTOS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA”; con fundamento en los artículos 192 y 194 de la Ley de Amparo, la interrumpe, por considerar que para que se remitan los autos a la Suprema Corte no basta la aceptación del juez requerido, sino que es indispensable que el superior de dicho juez emita la correspondiente resolución. En efecto, el artículo 36 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que si las partes estuvieren conformes al ser notificadas del proveído que acepte la inhibición, remitirá los autos al “tribunal requeriente” y que “en cualquier otro caso” remitirá los autos a la Suprema Corte, comunicándolo así al requeriente para que haga igual cosa; pero la regulación en esos términos no implica que la inconformidad deba conocerla, de primera intención, la Suprema Corte de Justicia, pues la frase “tribunal requerido” y en “cualquier otro caso” está referida al trámite que se sigue en la segunda instancia; en el párrafo primero, del propio numeral 36, establece que la resolución que niega el requerimiento es apelable, por tanto, en igualdad de razón, es procedente contra aquella que lo concede; el tercer párrafo de ese artículo, es posterior al que contiene el señalamiento, que si la inhibitoria se promueve ante la segunda instancia, la resolución que niega el requerimiento no admite recurso alguno, lo que implica, lógicamente que la expresión “tribunal requerido” esté referida al tribunal de alzada que fue requerido, para que se inhibiera del conocimiento del asunto y no a un juez de primera instancia. Asimismo, porque la inconformidad no podría resolverse en la entidad federativa donde se aceptó la inhibitoria, porque no existe un tribunal superior al de alzada que pueda revisarla y por ello es necesaria la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sí tiene jurisdicción sobre cualquier tribunal ordinario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución Federal. Incluso, porque el artículo 148 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes señala que el juez ante quien se promueve la inhibitoria “remitirá desde luego las actuaciones respectivas al superior”. Por su parte, el artículo 163 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dispone que el juez que se estima no ser el competente “remita testimonio de las actuaciones respectivas al superior, para que éste decida la cuestión de competencia”. En esas condiciones, por la interpretación del referido artículo 36 del Código Federal de Procedimientos Civiles y mientras no exista la determinación que las leyes del lugar obligan emitir a los tribunales de alzada, el conflicto competencial es inexistente y así debe declararse.

Competencia 468/95. Suscitada entre los Jueces Primero de lo Familiar en Aguascalientes y Décimo Sexto de lo Familiar en el Distrito Federal. 15 de marzo de 1996. Unanimidad de cuatro votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios. Integró esta Sala el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano designado por el Tribunal Pleno. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio E. Alvarado Puente.

Competencia 382/96. Suscitada entre el Juez Cuarto de lo Civil en el Distrito Federal y el Juez Quinto de Primera Instancia de lo Civil en el Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa. 19 de febrero de 1997. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Jesús Enrique Flores González.

Competencia 206/97. Suscitada entre el Juez Quincuagésimo Cuarto Civil en el Distrito Federal y el Juez de Primera Instancia del Ramo Civil del Octavo Distrito Judicial del Estado de Tamaulipas. 8 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio E. Alvarado Puente.

Competencia 28/99. Suscitada entre el Juez Segundo de lo Civil del Segundo Partido Judicial de Chapala, Jalisco y el Tribunal Unitario Agrario del Distrito Décimo Sexto en

Guadalajara, Jalisco. 16 de junio de 1999. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosa Elena González Tirado.

Competencia 163/99. Suscitada entre el Juez Primero de Primera Instancia en Materia Civil del Distrito Judicial de Saltillo, Coahuila y el Juez Quinto de lo Civil del Primer Distrito Judicial de Monterrey, Nuevo León. 11 de agosto de 1999. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: María del Socorro Olivares de Favela.

Tesis de jurisprudencia 60/99. Aprobada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinte de octubre de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Bibliografía

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Cuestiones de terminología procesal*, México, UNAM, 1972.

———, *Derecho procesal mexicano*, México, Porrúa, 1976.

ATIENZA, Manuel, *El sentido del Derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 65 y ss.

DE PINA, Rafael y Castillo Larrañaga, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 8a. ed., México, Porrúa, 1969,

DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, Universidad, 1985.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8a. ed., México, Harla, 1990,

OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, 4a. ed., México, Oxford, 1996.

WRIGHT, H. von, *Norma y acción. Una investigación lógica*, traducción de P. Garcia Ferrero, Madrid, Tecnos, 1970. Y del mismo autor; *Lógica Deóntica* (1951), traducción de J. Rodríguez Marín, Cuadernos Teorema, Valencia, 1979.

Artículo 106

Trayectoria constitucional

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VI-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

XXX

Se aumenta un segundo párrafo y se cambia la palabra “hombre” por la palabra “persona” en el primer párrafo. En el nuevo párrafo segundo se establece el derecho al asilo y refugio y se establece también la ley secundaria que regulará estos derechos.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

XL LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforma el párrafo segundo del artículo 11, donde se caracterizan las nuevas figuras de “refugiado” y se faculta su otorgamiento con base en los Tratados Internacionales, así como sus procedencias y excepciones.

Artículo 107

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Los antecedentes históricos consignados en la introducción al artículo 103 son aplicables al presente numeral, por lo que remitimos al lector al mismo en obvio de repeticiones.

Tengamos presente al Supremo Poder Conservador, primer tribunal constitucional que ha tenido México, contemplado en la Segunda Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, dentro de cuyas atribuciones estaba declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando fuesen contrarios a artículo expreso de la Constitución y le exigieren dicha declaración el supremo Poder Ejecutivo o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo en solicitud firmada por dieciocho personas por lo menos.

Asimismo podía declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

Finalmente, declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración era afirmativa, se mandarían los datos al tribunal respectivo, para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

En el Proyecto de Constitución Política del Estado de Yucatán de 1840 de Manuel Crescencio Rejón, Pedro C. Pérez y Darío Escalante, el artículo 53 establecía que correspondería a la Corte Suprema de Justicia amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la legislatura

107

Sumario Artículo 107

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	445
Texto constitucional vigente.	450
Comentario	
Arturo Zaldivar	
Introducción	457
Fracción I.	459
Fracción II.	465
Relatividad de las sentencias	466
Declaratoria general.	473
Suplencia de la queja.	478
Lineamientos en materia agraria.	481
Amparo directo	482
Amparo indirecto.	493
Amparo contra "leyes".	494
Amparo contra actos	498
Amparo contra actos fuera	498
Trámite del juicio de amparo	
indirecto.	499
Recurso de revisión	499
Amparo contra actos	500
Facultad de atracción.	500
Suspensión del acto reclamado	502
Interpretación de la suspensión	503
La suspensión del acto reclamado ..	509
Garantías y trámite.	512
Fracción XII	513
Fracción XIII.	514
Fracción XIV.	516
Fracción XV	517
Fracción XV	518
Inejecución de sentencias.	519
Denuncia de repetición	520
¿Es necesaria una declaratoria	
de procedencia?	521
Cumplimiento sustituto	522
Fracción XVII	529
Bibliografía	529
Traectoria constitucional	532

que fuesen contrarios a la Constitución; o contra las providencias del gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas.

Los artículos 8º, 9º y 62, párrafo 1º, de la Constitución Política del Estado de Yucatán de 1841 establecieron en su artículo 8º:

Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

El artículo 9º determinó que de los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerían sus respectivos superiores con la misma preferencia establecida en el artículo 8º; remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.

Conforme al artículo 62 correspondía a la Suprema Corte de Justicia amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarias al texto literal de la Constitución o contra las providencias del gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental en los términos expresados, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte que la Constitución hubiese sido violada.

Los artículos 22 al 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 dispusieron que toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, sería declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podría ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuere reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por 10 diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se haría el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darían su voto. Las declaraciones se remitirían a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas. El Congreso General y las legislaturas a su vez, se contraerían a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarían la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga. El artículo 25 consignaba:

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

En el artículo 102 de la Constitución federal de 1857 se estableció que todos los juicios de que habla el artículo 101 se seguirían, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia sería siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Cabe mencionar el Programa del Partido Liberal Mexicano, de 1 de julio de 1906 de San Luis Missouri que planteaba entre otros puntos hacer práctico el juicio de amparo, simplificando los procedimientos.

El 12 de noviembre de 1908, se reformó el artículo 102 constitucional para establecer que todos los juicios de que habla el artículo 101 se seguirían a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinaría una ley. La sentencia sería siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Cuando la controversia se suscitase con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente se podría ocurrir a los tribunales de la Federación después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación.

El primer jefe Venustiano Carranza estando en la ciudad de Veracruz expidió el 28 de septiembre de 1915 el decreto que reformó nuevamente el artículo 102 mencionado derogando la reforma de 1908. En el texto original de la Constitución de 1917 se establecía en el artículo 107:

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:

I.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

II.- En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa, en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio.

La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

III.- En los juicios civiles o penales sólo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso.

IV.- Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva, en el juicio civil, sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando, llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa.

Cuando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fuere conducente.

V.- En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pide amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo objeto el quejoso le comunicará, dentro del término que fija la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria.

VI.- En juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva, sólo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diese contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior.

VII.- Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalare, la que se adicionará con las que indicare la otra parte dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve, clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos.

VIII.- Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el Procurador General o el Agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga.

IX.- Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido; o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecte a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecutó o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibándose en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren, y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria; si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley, y de la manera que expresa la regla VIII.

La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamará ante el Superior Tribunal que la cometa o ante el Juez de Distrito que corresponde, pudiéndose recurrir en uno y otros casos a la Corte, contra la resolución que se dicte.

Si el Juez de Distrito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá

suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

X.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

XI.- Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue.

XII.- Los alcaides y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición, serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignado a la autoridad o agente de ella, el que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes. Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se verificó la detención.”

La reforma más reciente a este Artículo se produjo el 29 de enero de 2016 en la fracción XI, en el siguiente sentido:

XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice.

Artículo 107

Texto constitucional vigente

107 *Artículo 107.* Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:¹

- I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;²
- II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

¹Párrafo reformado, *DOF*: 25-10-1993, 06-06-2011.

²Fracción reformada, *DOF*: 06-06-2011.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta;³

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

- a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio median-

³Fracción reformada, DOF: 02-11-1962, 25-10-1967, 20-03-1974, 07-04-1986, 06-06-2011.

te el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;⁴

- b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y
- c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;⁵

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley. No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;⁶

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:⁷

- a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.
- b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;⁸
- c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

⁴Inciso reformado, *DOF*: 10-08-1987, 06-06-2011.

⁵Fracción reformada, *DOF*: 25-10-1967.

⁶Fe de erratas a la fracción, *DOF*: 14-03-1951. Fracción reformada, *DOF*: 25-10-1967, 06-06-2011.

⁷Párrafo reformado, *DOF*: 10-08-1987, 06-06-2011.

⁸Inciso reformado, *DOF*: 10-08-1987.

- d)** En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado; La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.⁹
- VI.** En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones;¹⁰
- VII.** El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;¹¹
- VIII.** Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:¹²
- a)** Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.¹³
- b)** Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.
- La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.¹⁴
- En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;¹⁵

⁹Párrafo adicionado, *DOF*: 10-08-1987. Reformado, *DOF*: 31-12-1994, 10-02-2014. Fracción reformada, *DOF*: 25-10-1967, 06-08-1979.

¹⁰Fracción reformada, *DOF*: 25-10-1967, 06-08-1979, 10-08-1987, 06-06-2011.

¹¹Fe de erratas a la fracción, *DOF*: 14-03-1951. Fracción reformada, *DOF*: 25-10-1967, 06-06-2011.

¹²Párrafo reformado, *DOF*: 31-12-1994.

¹³Inciso reformado, *DOF*: 25-10-1993, 06-06-2011.

¹⁴Párrafo reformado, *DOF*: 31-12-1994, 10-02-2014.

¹⁵Fe de erratas a la fracción, *DOF*: 14-03-1951. Fracción reformada, *DOF*: 25-10-1967, 08-10-1974, 10-08-1987.

- IX.** En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;¹⁶
- X.** Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;¹⁷
- XI.** La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice;¹⁸
- XII.** La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.
Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;¹⁹
- XIII.** Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Eje-

¹⁶Fracción reformada, *DOF*: 25-10-1967, 10-08-1987, 11-06-1999, 06-06-2011.

¹⁷Fe de erratas a la fracción, *DOF*: 14-03-1951. Fracción reformada, *DOF*: 25-10-1967, 06-06-2011.

¹⁸Fracción reformada, *DOF*: 25-10-1967, 10-08-1987, 31-12-1994, 06-06-2011, 29-01-2016.

¹⁹Fe de erratas a la fracción, *DOF*: 14-03-1951. Fracción reformada, *DOF*: 25-10-1967, 31-12-1994.

cutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.²⁰

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.²¹

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;²²

XIV. Se deroga;²³

XV. El Fiscal General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designe, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquéllos que determine la ley;²⁴

XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en

²⁰Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

²¹Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

²²Fe de erratas a la fracción, *DOF*: 14-03-1951. Fracción reformada, *DOF*: 25-10-1967, 31-12-1994, 06-06-2011.

²³Fracción reformada, *DOF*: 25-10-1967, 17-02-1975. Derogada, *DOF*: 06-06-2011.

²⁴Fracción reformada, *DOF*: 10-02-2014.

responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

No podrá archiversse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional;²⁵

XVII. La autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión o que, ante tal medida, admita por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada penalmente;²⁶

XVIII. Se deroga.²⁷

²⁵Fracción reformada, *DOF*: 31-12-1994, 06-06-2011.

²⁶Fracción reformada, *DOF*: 06-06-2011.

²⁷Fracción derogada, *DOF*: 03-09-1993. Artículo reformado, *DOF*: 19-02-1951.

Comentario por **Arturo Zaldívar**

Introducción

107

Como lo expuse en el comentario al artículo 103 constitucional, las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 y 10 de junio de 2011 implicaron un auténtico cambio de paradigma en México, pues dieron paso a un modelo constitucional materialmente renovado, con un profundo impacto en la forma en que concebimos y vivimos la democracia.

Desde sus orígenes, la idea del constitucionalismo se ha cimentado sobre dos pilares fundamentales: la división del poder y la tutela de derechos humanos. Bajo estos principios, los distintos estados han generado una amplia gama de fundamentos que rigen sus sistemas normativos e institucionales.

En el caso mexicano, durante casi un siglo nuestro constitucionalismo operó con una fuerte deferencia hacia el órgano legislativo y los actos de autoridad en general, lo cual relegó a un segundo plano la tutela efectiva de los derechos humanos. Por ello, no podía afirmarse la operatividad de éstos como auténticas exigencias constitucionales que permearan en cualquier tipo de relación jurídica y condicionaran la validez de los actos de autoridad, al menos no en un sentido fuerte.

En estos términos, las reformas de junio de 2011 pueden describirse como una especie de *rematerialización* de nuestra Constitución basada en la introducción de un conjunto de principios que impactaron la concepción, catálogo, interpretación y tutela de los derechos humanos, lo cual a su vez se acompañó de una serie de enmiendas tendientes a la simplificación, ciudadanización y fortalecimiento del juicio de amparo. Por ponerlo de una manera simple, la reforma tuvo como finalidad devolver el protagonismo a los derechos tutelados para quitárselo al juicio especializado para llevar a cabo esa tutela (el amparo).

No obstante, la realidad ha evidenciado que dicho objetivo dista mucho de ser una realidad, pues se enfrenta a fuertes inercias que, lejos de buscar interpretaciones garantistas y en pro de los derechos humanos, se resisten a hacer de la reforma una realidad y rivalizan con las intenciones plasmadas en nuestra Carta Fundamental.

Considero que en torno a esta última idea deben transitar las reflexiones y discusiones sobre la reforma de amparo, pues, ante una renovación constitucional de tal envergadura, resultaría absurdo recurrir a viejos dogmas y construcciones que terminen por frenar o eliminar nuevas figuras, o los nuevos alcances que se pretendieron dar a las ya existentes.

A la luz de estas consideraciones, el presente comentario se enfocará en un análisis de los distintos postulados constitucionales que operan como las bases del juicio de amparo. Sin embargo, antes de continuar resulta pertinente recordar que el artículo 107 constitucional, es la culminación de un larguísimo proceso de construcción de los postulados rectores del juicio de amparo.

Cuando se creó esta institución en la Constitución Política de Yucatán promulgada el 31 de marzo de 1841, los artículos 8º, 9º y 62 de dicho instrumento se limitaron a señalar que los jueces ampararían en el goce de los derechos garantizados contra funcionarios no judiciales, contra jueces inferiores o contra leyes y decretos de la legislatura.

Posteriormente, el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas a la Constitución de 1824, promulgada el 18 de mayo de 1847, retomó la institución del amparo e introdujo, como primer principio rector de la misma, la relatividad de las sentencias de amparo. A partir de este momento se dividieron en dos preceptos los principios constitucionales que rigen al juicio de amparo. En efecto, tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917, un precepto define la procedencia del juicio de amparo contra actos de autoridad —incluyendo omisiones y normas generales— que vulneren los derechos humanos, mientras que otro distinto establece la definición de los principios que rigen a la institución en su conjunto.

Estos antecedentes históricos constituyen parte del comentario contenido en esta obra respecto del artículo 103 constitucional, de modo que no profundizaré en los mismos; sin embargo, estimo pertinente mencionar que la reforma constitucional de 2011 fue el objeto de una larga lucha por renovar una institución que cumplía más de 150 años de existencia.

En noviembre de 1999, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación creó la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo, con el mandato de recibir y estudiar todas las propuestas que se recibieran sobre reformas a dicha ley, así como, en su caso, elaborar un proyecto de nueva Ley de Amparo, que respondiera a los reclamos de justicia de las y los mexicanos. Durante la primera etapa del proceso de revisión se recibieron 1,430 propuestas de reformas a la Ley de Amparo, divididas en cuatro tomos que fueron entregados públicamente al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Después de arduas jornadas de trabajo, en abril de 2001 la Comisión entregó a la Suprema Corte un proyecto final de nueva Ley de Amparo, el cual fue revisado por el propio tribunal, quien hizo las modificaciones que juzgó pertinentes y lo envió a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Tiempo después, un grupo plural de senadores elevó el proyecto a rango de iniciativa de reformas a la Constitución y de nueva Ley de Amparo. No obstante, ante la nula atención que generó dicha iniciativa, una nueva propuesta de reforma constitucional fue presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, lo que dio inicio a un proceso legislativo que culminó en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011. Posteriormente, otra iniciativa presentada el 15 de febrero de 2011 —mientras se discutía la reforma constitucional— por los senadores Murillo Karam, del mismo Grupo Parlamentario, y Alejandro Zapata Perogordo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, a la que se sumó una más del senador Tomás Torres

Mercado, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, concluyó en la nueva Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013.²⁸

A continuación analizaré el contenido de las distintas fracciones que conforman el artículo 107 constitucional, revisando integralmente aquellas que se refieran a una misma cuestión y desagregando los distintos temas comprendidos en una misma cuando se refieran a aspectos diferentes.

Fracción I: instancia de parte agraviada e interés para promover el juicio²⁹

Entendiendo que el artículo 107 constituye una especie de continuación del diverso 103 constitucional, resulta por demás lógico que la fracción I aborde, como un primer punto, la definición de quién puede promover una demanda de amparo. En dicho precepto se establece el *principio de instancia de parte agraviada*, introducido a nivel constitucional en el artículo 102 de la Constitución de 1857 y posteriormente retomado en el primer párrafo del 107 de la Constitución de 1917.³⁰ Pese a que el principio se ha erigido como uno de los pilares fundamentales que sostiene el entramado normativo que regula el juicio de amparo, lo cierto es que constitucionalmente nunca se había precisado quién era esa *parte agraviada* o qué características debía tener el agravio.

Al respecto, primero la jurisprudencia y después la doctrina se encargaron de condicionar la existencia de un *agravio* para efectos de la procedencia del juicio de amparo, al hecho de que éste fuese *personal y directo*, lo que dio paso a la idea de que ello únicamente se actualizaba cuando se trasgredía un *interés jurídico*. Paulatinamente se fue equiparando la idea de este interés con la existencia de un *derecho subjetivo*

²⁸Para un mayor desarrollo sobre este tema, específicamente en sus inicios, consultar Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Doctrina Jurídica núm. 105, pp. 8-10.

Los principios fundamentales del juicio de amparo han sido desarrollados por diversos ordenamientos legales: durante la vigencia de la Constitución de 1857 se expidieron las Leyes de Amparo de 30 de noviembre de 1861; 20 de enero de 1869 y 14 de diciembre de 1882; así como los Códigos de Procedimientos Civiles Federales de 6 de octubre de 1897 y de 26 de diciembre de 1908. Ya con la Constitución de 1917 el juicio de amparo se ha regido por las Leyes de Amparo de 18 de octubre de 1919, la de 30 de diciembre de 1935 y la que hoy se encuentra vigente, promulgada el 2 de abril de 2013.

²⁹El texto de la fracción en cita es:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

³⁰El principio en comento fue trasladado a la fracción I con la reforma constitucional de 19 de febrero de 1951. Con base en este principio, el inicio de un juicio de amparo no puede operar de manera oficiosa. Es por ello que de esta directriz se ha desprendido una adicional, identificada como el *principio de prosecución judicial*, según el cual la parte quejosa tiene la carga procesal de impulsar periódicamente el procedimiento para evitar que se actualice la caducidad. No obstante, como se comentará al analizar la fracción XIV, la derogación de la causal de sobreseimiento por inactividad procesal y, consecuentemente, de la *caducidad de la instancia*, ha matizado significativamente este principio.

derivado de una norma jurídica que permitía a su titular acudir ante la autoridad competente para reclamar su cumplimiento.³¹

Contrario a lo que comúnmente se piensa, el entendimiento del interés jurídico como derecho subjetivo no es consustancial al juicio de amparo. Por el contrario, durante buena parte de la segunda mitad del siglo XIX, antes de la llegada de Vallarta a la Suprema Corte, ésta tenía una concepción amplia de la legitimación en el juicio de amparo. Así se desprende de la revisión de la primera época del *Semanario Judicial de la Federación*, en la cual se da cuenta de varios casos en que dicho tribunal aceptó la procedencia del amparo para la protección de intereses urbanísticos, estéticos e incluso de simple comodidad. Lo anterior implicaba, además, que las personas promovían el amparo no únicamente en defensa de sus intereses, sino que su acción beneficiaba también a la comunidad.³²

No obstante, la incorporación de Vallarta al tribunal se tradujo en la restricción del acceso al amparo a partir de la necesidad de acreditación del interés jurídico como derecho subjetivo en su concepción más rígida. Salvo casos muy aislados, durante el siglo XX el Poder Judicial federal, y particularmente la Suprema Corte, mantuvo esta inercia, como se desprende de uno de los criterios emitidos por el Alto Tribunal sobre el tema:

INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN. El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un “poder de exigencia imperativa”; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo

³¹Ésta ha sido la idea predominante en torno al concepto de interés jurídico; sin embargo, vale recordar que, en sentido estricto, la noción de *interés jurídico* —derivada del pensamiento de Ihering— y la de *derecho subjetivo* —derivada de las tesis de Kelsen— se encuentran contrapuestas, pues mientras la primera enfatiza que el surgimiento de un derecho se explica desde el punto de vista del reconocimiento jurídico de un interés, la segunda parte de la idea de que sólo existe un derecho donde existe un poder jurídico o acción procesal para exigir el cumplimiento de un deber. Véase Juan Antonio Cruz Parceró, “Concepto de derechos”, en Jorge Luis Fabra Zamora y Verónica Rodríguez Blanco (eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2015, vol. 2, pp. 1509-1510.

³²Cfr. Lucio Cabrera Aceves, “Ponencia de Lucio Cabrera Acevedo”, *Seminario: los abogados mexicanos y el ombudsman (memoria)*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p. 91. Lo anterior evidencia que los criterios para aceptar la legitimación en el amparo eran muy adelantados para su tiempo, máxime si se considera que en aquella época se encontraban en etapa de construcción los derechos fundamentales en su sentido clásico de *derechos de libertad*.

que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan “el poder de exigencia” correspondiente.³³

De conformidad con el criterio transcrito, para acreditar el interés jurídico se requiere:

- (i) La existencia de un derecho establecido en una norma jurídica (derecho objetivo);
- (ii) La titularidad de ese derecho por parte de una persona;
- (iii) La facultad de exigir el cumplimiento de ese derecho, y
- (iv) La obligación correlativa a esa facultad de exigencia.

En estos términos, la inexistencia de cualquiera de esos requisitos conllevaba la improcedencia del juicio de amparo. Tal conceptualización del interés jurídico no se compadecía con las necesidades de una sociedad moderna, ni daba respuesta a los retos del derecho público contemporáneo. Por el contrario, con ella se privilegiaba a la autoridad frente al gobernado y se toleraban amplios sectores de impunidad, en un momento en que la lucha por los derechos fundamentales es de tal importancia que su tutela efectiva debe entenderse como un condicionamiento respecto de la existencia misma de la democracia. La consolidación de un auténtico Estado de derecho requiere,

³³Tesis Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 37, primera parte, p. 25. Así, la necesidad de que existiera un derecho tutelado por el orden jurídico de manera expresa había sido sostenida de manera reiterada por la Suprema Corte. En este sentido, resulta ejemplificativa, entre otros precedentes, la tesis de la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo CXX, p. 568: “INTERÉS JURÍDICO, NATURALEZA DEL. Aunque manifieste el quejoso que el acto reclamado afecta a su interés económico, éste es diverso del interés jurídico y si bien es cierto que toda situación favorable a la satisfacción de una necesidad resulta un interés, éste no siempre puede calificarse de jurídico, pues para que tenga este carácter es menester que el derecho objetivo lo tutele a través de alguna de sus normas y si no lo hace así, el puro interés material no puede ser protegido por el juicio de garantías”.

en el feliz título de un citado libro del profesor García de Enterría, una verdadera lucha contra las inmunidades del poder.³⁴

En estos términos, la exigencia del interés jurídico para la procedencia del juicio de amparo dejaba fuera de control jurisdiccional una gran cantidad de actos de autoridad que lesionan la esfera jurídica de los particulares, pero que no necesariamente se traducen en la afectación de un derecho subjetivo, o que lo afectan sólo de manera indirecta.³⁵ Esto era común, por ejemplo, en actos de autoridad que, pese a lesionar gravemente el patrimonio de las y los gobernados no eran susceptibles de impugnación procesal por no violentar un derecho subjetivo.³⁶

Asimismo, quedaban ajenos a la protección del amparo los llamados intereses difusos y colectivos. Como enseña el maestro Fix-Zamudio en su *descripción provisional* del concepto, “se trata de aquellos derechos subjetivos e intereses legítimos que corresponden a personas indeterminadas, pertenecientes a diversos grupos sociales, que se encuentran distribuidas en amplios sectores, de manera que no resulta fácil el establecimiento de los instrumentos adecuados para la tutela de los propios intereses, que se refieren esencialmente al consumo, al medio ambiente, a los problemas urbanos y al patrimonio artístico y cultural, entre los más importantes”.³⁷ Lo anterior significó un notorio atraso en relación con los avances en la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados que se aprecian en derecho comparado y un enorme obstáculo en la consecución del acceso a la justicia de las y los mexicanos.³⁸

³⁴Eduardo García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Civitas, 1983. Si bien el profesor español utiliza el término a propósito del control jurisdiccional de las facultades discrecionales, por mayoría de razón, es oportuno en cuanto al acceso a los instrumentos de derecho procesal constitucional.

³⁵Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomos 145-150, tercera parte, p. 167: “INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. La afectación de los intereses jurídicos debe realizarse de manera directa para que sea procedente el juicio de amparo. No acontece esa situación cuando es mediata la afectación que produce al promovente del amparo el acto de autoridad que éste reclama”.

³⁶Véase, por ejemplo, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 193-198, cuarta parte, p. 80: “INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS ECONÓMICO. DIFERENCIA. Debe distinguirse entre interés jurídico, como condición para la procedencia del juicio de amparo, y el perjuicio económico sufrido por un individuo o conjunto de individuos en virtud de la realización del acto reclamado, perjuicio este último que no es suficiente para la procedencia del juicio de garantías, pues bien pueden afectarse los intereses de un sujeto y no afectarse su esfera jurídica; surge el interés jurídico de una persona cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiéndose por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, derivados de las normas del derecho objetivo. Si las leyes impugnadas no se refieren a algún derecho perteneciente a la esfera jurídica de la quejosa, ésta carece de interés jurídico para impugnarlas en el juicio de amparo, y si lo hace, debe declararse la improcedencia del juicio”.

³⁷Héctor Fix-Zamudio, “El papel del ombudsman en la protección de los intereses difusos” (ponencia) en Magdalena Aguilar Cuevas (coord.), *Seminario: los abogados mexicanos y el ombudsman (memoria)*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p. 72.

³⁸Mauro Cappelletti, *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Bolonia, Il Mulino, 1994, pp. 71-131; Bryant Garth, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, especialmente pp. 35 y ss.

Se agrava más esta situación cuando, adicionalmente, se exige al quejoso la prueba plena de dicho interés jurídico, es decir, éste no puede inferirlo el juzgador con base en presunciones que se deriven del expediente. Así, por ejemplo, la siguiente tesis jurisprudencial: “INTERÉS JURÍDICO, AFECTACIÓN DEL. DEBE PROBARSE FEHACIEMENTE. En el juicio de amparo, la afectación del interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse solamente a base de presunciones”. Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomos 205-216, tercera parte.

La reforma constitucional modificó radicalmente el panorama de procedencia del juicio de amparo al admitirla con la acreditación de un interés legítimo individual o colectivo, manteniendo, por otro lado, el requisito del interés jurídico para el caso de afectaciones que provengan de tribunales dentro de procedimientos jurisdiccionales.³⁹

La introducción del concepto de interés legítimo como parte de los principios constitucionales que rigen el juicio de amparo supone un avance trascendental en la configuración de dicho medio de impugnación, pues permite combatir las afectaciones que una persona resiente en su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Pero, más allá de esto, el reconocimiento del interés legítimo como jurídicamente tutelable implica transitar hacia la plena justiciabilidad —o exigencia en sede jurisdiccional— de todos los derechos humanos que integran nuestro bloque constitucional,⁴⁰ pues basta con que se encuentren reconocidos para que puedan reclamarse ante tribunales las violaciones a los mismos.

Es cierto que el concepto de interés legítimo ha generado confusión en ciertos juristas. Así, teniendo en cuenta que el derecho es en gran medida un lenguaje⁴¹ y que, por tanto, el contenido de las normas es dependiente de éste,⁴² resulta fundamental describir las notas características del concepto, con base en la doctrina contemporánea y el derecho comparado:

No entraña un simple interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, sino que requiere una expectativa, individual o colectiva, de que el eventual éxito de la acción podría traducirse en un beneficio jurídico en favor de la parte accionante.

Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, pues no hay potestad frente a un sujeto directamente obligado.

³⁹El interés legítimo, cuyo desarrollo más importante se ha dado en el ámbito del derecho administrativo, consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. Así, no se exige la afectación de un derecho subjetivo, pero tampoco se trata de que cualquier persona esté legitimada para promover el amparo con el fin de exigir que se cumplan las normas administrativas, con lo que se convertiría en una especie de acción popular.

⁴⁰Al resolver el amparo en revisión 216/2014 en sesión de 5 de noviembre de 2014 por mayoría de cuatro votos, la Primera Sala de la Suprema Corte enfatizó que “cualquier fragmento constitucional puede servir de parámetro de control” de regularidad o validez. Dicho asunto dio lugar a la tesis aislada 1a. CLXXXIII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 18, mayo de 2015, tomo I, p. 444.

⁴¹Las relaciones entre derecho y lenguaje es uno de los temas más apasionantes y complejos de la teoría del derecho, cuyo tratamiento es imposible en un trabajo con distinta finalidad, por ello nos limitamos a citar algunos trabajos que dan luz sobre el particular: Manuel Atienza, *Derecho y argumentación*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998; Luigi Ferrajoli, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000; Eugenio Bulygin *et al.* (comps.), *El lenguaje del derecho (homenaje a Genaro R. Carrió)*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1983; Ambrosio L. Gioja, *Derecho, filosofía y lenguaje (homenaje a Ambrosio L. Gioja)*, Buenos Aires, Astrea, 1976; Gregorio Robles, *El derecho como texto*, Madrid, Civitas, 1998; Karl Olivecrona, *Lenguaje jurídico y realidad*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, México, Fontamara, 1991; Daniel Mendonca, *Introducción al análisis normativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, serie Cuadernos y Debates, núm. 39; Genaro R. Carrió, *Sobre los límites del lenguaje normativo*, Buenos Aires, Astrea, 1973, entre otros.

⁴²F. G. von Wright, citado por José Juan Moreso, “Lenguaje jurídico”, en Ernesto Garzón Valdez y Francisco J. Laporta (eds.), *El derecho y la justicia*, Madrid, Trotta, 1996, *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, núm. 11, p. 105.

Exige la existencia de una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otra índole.

Se trata de un interés jurídicamente relevante por ser cualificado, actual y real, es decir, no potencial o hipotético.

La anulación o invalidez del acto reclamado produce efectos positivos en la esfera jurídica de la parte promovente.

Con base en estas características, la Primera Sala de la Suprema Corte definió el interés legítimo como aquel “interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra”.⁴³

Por su parte, al resolver la contradicción de tesis 111/2013,⁴⁴ el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió su criterio sobre el tema:

[P]ara que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica —no exclusivamente en una cuestión patrimonial—, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. [...]. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; [...]. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas.⁴⁵

Esta conceptualización del interés legítimo realizada por la Primera Sala de la Suprema Corte ha tenido una enorme trascendencia en la práctica del amparo. Por poner un ejemplo, ha permitido un nuevo entendimiento de la clásica distinción entre normas autoaplicativas y heteroaplicativas, admitiendo una ampliación de la legitimación para impugnar en la primera modalidad diversas normas cuando se consideran

⁴³Tesis aislada 1a. XLIII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVII, febrero de 2013, tomo 1, p. 822.

⁴⁴Resuelta el 5 de junio de 2014 por mayoría de 8 votos.

⁴⁵Tesis jurisprudencial P/J. 50/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 12, noviembre de 2014, tomo I, p. 60.

discriminatorias, aun cuando su estructura pareciera requerir de un acto de aplicación para causar perjuicio a las partes (así ocurrió en múltiples casos de matrimonio igualitario). Asimismo ha permitido dar entrada a casos donde el agravio es personal pero indirecto, por tratarse de una afectación a terceras personas que incide en la esfera jurídica personal.⁴⁶ Respecto al segundo tema, la apertura del concepto de interés ha tenido una especial relevancia para los familiares de víctimas de violaciones a derechos humanos o de delitos, pues ha dado paso a que se les reconozca de manera autónoma la posibilidad de impugnar las determinaciones que afecten sus derechos a una reparación integral, a la verdad y a la justicia.⁴⁷

De hecho, el concepto ha alcanzado tal amplitud que se ha reconocido la legitimidad autónoma de organizaciones de la sociedad civil para reclamar la indebida tutela de un derecho humano, siempre que en su objeto social se encuentre que tienen como finalidad la tutela de éste y que, en efecto, hayan hecho ejercicio dicha facultad.⁴⁸

Por último, es importante recordar que, tratándose de amparos promovidos contra resoluciones materialmente jurisdiccionales, sigue subsistiendo la necesidad de que se acredite un interés jurídico. Ello obedece a que sería inconveniente que en un juicio donde actúan dos partes que están litigando, venga una tercera a obstaculizar el ejercicio de sus derechos.

Fracción II: relatividad de las sentencias, declaratoria general de inconstitucionalidad y suplencia de la queja

Una vez definido quién puede acudir al juicio de amparo, la Constitución continúa el desarrollo de los postulados rectores del juicio de amparo describiendo los efectos que pueden llegar a tener las sentencias y la postura que deben abordar las y los juzgadores al momento de analizar las pretensiones de las personas quejasas o recurrentes. En este sentido, la fracción segunda del artículo 107 constitucional, consta de cuatro partes que se refieren a figuras jurídicas que, pese a estar en parte relacionadas, observan características distintas que conviene abordar por separado.

⁴⁶Al respecto, la Primera Sala sostuvo que en estos casos podían darse los siguientes tres elementos: (i) existencia de un tercero, quien siendo titular de un derecho subjetivo, se presume destinatario de actos reclamados que afectan las condiciones de ejercicio de ese derecho; (ii) relación jurídica relevante de la parte quejosa con ese tercero, en razón de la cual puede aprovecharse de las condiciones de ejercicio de su derecho subjetivo, de modo que los actos reclamados pueden detonar una afectación colateral también en su esfera jurídica; y (iii) se alega que los actos reclamados violan el derecho objetivo. Tesis jurisprudencial 1a./J. 44/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXII, julio de 2013, tomo 1, p. 311.

⁴⁷Tesis aislada P.I/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVIII, marzo de 2013, tomo 1, p. 368.

⁴⁸Véase en particular el amparo en revisión 323/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de marzo de 2015 por unanimidad de 5 votos. Del asunto derivaron las tesis aisladas 1a. CLXXI/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 18, mayo de 2015, tomo I, p. 428, y 1a. CLXVII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 18, mayo de 2015, tomo I, p. 442.

Relatividad de las sentencias de amparo⁴⁹

Antes de empezar el estudio de esta porción normativa vale la pena destacar que en la parte final del precepto se sustituyó el término “queja” por el más preciso de “demanda”, al hacer referencia al escrito donde se delimita el caso sobre el que versará el juicio de amparo. Esto se debe a que la reforma constitucional de 2011, también tuvo como finalidad precisar algunos conceptos y términos en interés de dotar de mayor claridad al texto constitucional.

Ya entrando en materia, la primera parte de la fracción II del artículo 107 constitucional, establece la relatividad de las sentencias de amparo, conocida imprecisamente por la doctrina como *fórmula de Otero*.⁵⁰ Conforme a este principio rector del juicio de amparo, la sentencia que otorga la protección de la Justicia de la Unión se limitará a proteger a la parte quejosa en el caso especial sobre el que verse la demanda. Es importante mencionar que aun cuando la reforma constitucional de 2011, eliminó la frase que hacía referencia a la prohibición de incluir en las sentencias de amparo “una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”, ello debe entenderse en congruencia con la (nueva) segunda parte del precepto constitucional, que hace referencia a la declaratoria general de inconstitucionalidad. Lo anterior conduce a concluir que el principio de relatividad de las sentencias de amparo se mantuvo, aunque con diversos matices que apuntaré más adelante, así como con una particular excepción que se logra a través de un procedimiento que, si bien deriva de juicios de amparo, tiene una naturaleza autónoma.

Pese a que se conoce como *fórmula de Otero*, el principio de relatividad de las sentencias de amparo ya se contenía en el proyecto de constitución yucateca de 1841, ideado por Manuel Crescencio Rejón. Sobre el sistema de Rejón vale la pena hacer algunas consideraciones.

De conformidad con la exposición de motivos del citado proyecto, se encarga al Poder Judicial la salvaguardia “para preservar la Constitución de las alteraciones que pretenda hacerle el Congreso del Estado, a pretexto de interpretarla, y contra los abusos de éste y del Gobierno”.⁵¹ Para Rejón resultaba de la mayor importancia el fortalecimiento del Poder Judicial, como elemento democrático que goza de grandes facultades en los gobiernos libres, en los que el derecho sustituye a la idea de la fuerza material.⁵² De manera explícita se apela a la experiencia de los Estados Unidos de América para el establecimiento del sistema contenido en el proyecto de Constitución, en el cual, el apoyo del Poder Judicial reside en la fuerza moral y en su prestigio.⁵³

⁴⁹El texto de la porción normativa que recoge este principio es:

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

[...];

⁵⁰Esta imprecisión es doble. Primero, porque Mariano Otero en realidad previó un sistema mixto de control de la constitucionalidad. Segundo, porque el principio de relatividad de las sentencias de amparo ya se contenía en el proyecto de constitución yucateca de 1841.

⁵¹*Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, tomo II, p. 197.

⁵²*Ibidem*, p. 202.

⁵³*Ibidem*, pp. 202 y 204.

En este contexto, se explicó la idea de la relatividad de las sentencias como una forma de matizar el poder de esta rama del gobierno: “Tampoco se hace de [el Poder Judicial] un poder temible, lo cual sería si se le encargase de impugnar las leyes de un modo teórico y general; pues que entonces al erigirse en censor del Legislativo, entraría abiertamente en la escena política”. Por ello:

Se da al Poder Judicial el derecho de censurar la legislación, también se le obliga a ejercerlo de manera oscura y en casos particulares, ocultando la importancia del ataque a las miras apasionadas de las fracciones. Sus sentencias pues, como dice muy bien Tocqueville, no tendrán por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal y la ley sólo se encontrará ofendida por casualidad. De todos modos la ley así censurada no quedará destruida: se disminuirá sí su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. Sólo perecerá por fin poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia, siendo además fácil de comprender, que encargando al interés particular promover la censura de las leyes, se enlazará el proceso hecho a éstas con el que se siga a un hombre, y habrá por consiguiente, seguridad de que la legislación no sufrirá el más leve detrimento, cuando no se le deja expuesta por este sistema a las agresiones diarias de los partidos.⁵⁴

Esta transcripción evidencia que la justificación original del principio de relatividad radica en una especie de ponderación entre la defensa del interés personal y la defensa del orden constitucional como tal.

En la misma línea, en el célebre voto particular de Mariano Otero de 5 de abril de 1847, se recoge el principio de relatividad de las sentencias de amparo; aunque, como ya se dijo, Otero previó un sistema mixto a través del cual el control jurisdiccional tenía efectos particulares, mientras que el control político tenía efectos generales, de acuerdo con lo siguiente:

El Congreso tenía la facultad para declarar nulas las leyes inconstitucionales de los Estados, para lo cual el Senado fungía como cámara de origen.

Las legislaturas de los estados se encontraban facultadas para declarar inconstitucionales las leyes del Congreso General, para lo cual la solicitud debía provenir del presidente de la República (del ministerio respectivo), de 10 diputados, de 10 senadores o de tres legislaturas.

En ambos supuestos, el efecto era la anulación de la ley con efectos generales (artículos 16, 17 y 18). Por otra parte, de conformidad con el artículo 19 del voto particular, se facultaba a los tribunales de la Federación para amparar a cualquier habitante del país en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedieran la Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y Ejecutivo, federales o estatales, “limitándose su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare”.⁵⁵

⁵⁴*Idem.*

⁵⁵*Ibidem*, p. 294. Tenía en el Poder Judicial al máximo baluarte de la libertad del pueblo, por eso decía: “no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura al Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a

De tal suerte, resulta evidente que Otero en ningún momento consideró conveniente la supervivencia de leyes inconstitucionales, sino que estimó que la forma más prudente de anularlas era a través de una especie de control recíproco de índole política entre el Congreso General y las legislaturas estatales. Así, en una visión federalista, apoyó el sistema de control constitucional a través de órganos legislativos, reconociendo la importancia de cada estado y, a la vez, su sometimiento a la Unión.⁵⁶

Por otro lado, estimaba que la defensa de los derechos de los particulares debía quedar en manos de los tribunales federales, respecto a lo cual reconoció expresamente la inspiración norteamericana al afirmar que cuando una ley se encuentra en pugna con la Constitución, se debe aplicar ésta y no aquélla, “de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella deba herir, la hace impotente”.⁵⁷

Al explicar sus respectivos diseños, tanto Rejón como Otero acudieron al ejemplo del sistema de los Estados Unidos de América, en el cual los creadores del amparo suponían que las resoluciones de la Suprema Corte tenían efectos meramente relativos. Tal idea la habían adquirido de la obra de Alexis de Tocqueville: *La Democracia en América*, en la que se afirma que, en el país del norte, “la ley así censurada está destruida: su fuerza moral ha disminuido, pero su efecto material no se suspende. Sólo poco a poco, y bajo los golpes repetidos de la jurisprudencia, llega a sucumbir al fin”.⁵⁸

El problema consistió en que la impresión que tenían ambos juristas sobre el sistema de justicia constitucional norteamericano no era del todo correcta. En efecto, a pesar de que la Suprema Corte no emite una declaratoria general de inconstitucionalidad como sucede en el sistema europeo continental, de conformidad con el principio *stare decisis*, una vez que la Corte ha declarado inconstitucional una ley, ésta no puede volver a ser aplicada en aquello que resulte afectado por dicha declaratoria.⁵⁹ Así las cosas, como enseña Mauro Cappelletti, el principio *stare decisis* termina por asumir indirectamente una verdadera y propia eficacia *erga omnes* y no se limita a llevar consigo el puro y simple efecto de la *no aplicación* de la ley a un singular caso concreto, con posibilidad de que en otros casos la ley pueda ser aplicada de nuevo.⁶⁰

Con todo, la relatividad de las sentencias de amparo fue muy importante para el establecimiento y el desarrollo del juicio de amparo mexicano. Es difícil imaginar que un instrumento controlador con efectos generales hubiera podido desenvolverse en el

todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales. Contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión”.

⁵⁶*Ibidem*, p. 288.

⁵⁷*Ibidem*, pp. 288 y 289.

⁵⁸Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 109.

⁵⁹*Cfr.* Lawrence H. Tribe, *American Constitutional Law*, 2a. ed., Nueva York, Foundation Press, 1988, pp. 23-208; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, “El juicio de amparo en contra de reformas constitucionales”, México, Tesis de Licenciatura, Escuela Libre de Derecho, 1985; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, op. cit., nota 1; Héctor Fix-Zamudio, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 209; Julio Cueto Rúa, *El Common Law*, Buenos Aires, La Ley, 1957, pp. 121-143; Antonio Carrillo Flores, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, p. 78.

⁶⁰Mauro Cappelletti, “El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado”, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, p. 71.

México del siglo XIX, así como durante el sistema político mexicano que rigió durante la mayor parte del siglo XX.

Para terminar de comprender esta noción de relatividad de las sentencias de amparo, estimo importante explicar los distintos efectos que tienen, en relación con la parte quejosa, las sentencias que declaran inconstitucional una norma general en amparo indirecto, de las que se pronuncian sobre dicho aspecto en amparo directo, pues se trata de dos formas completamente distintas de abordar el problema de la constitucionalidad de las normas generales. Por tal motivo, el maestro Héctor Fix-Zamudio denomina a la impugnación en amparo indirecto, acción de inconstitucionalidad, mientras que a la que se plantea en amparo directo la denomina recurso de inconstitucionalidad.⁶¹

En efecto, en el amparo indirecto se impugna de manera directa la inconstitucionalidad de la norma general, bien sea con motivo de su entrada en vigor (como ocurre con las llamadas normas generales autoaplicativas o de individualización incondicionada), ya sea a través del primer acto de aplicación (en el caso de las normas generales heteroaplicativas o de individualización condicionada, así como en el de normas generales autoaplicativas que no fueron atacadas a propósito de su entrada en vigor). En estos casos, la norma general es el principal acto reclamado en el amparo, por lo que es necesario llamar como autoridades responsables a las que intervinieron en su expedición, así como en su promulgación y publicación.

De esta manera, en el juicio de amparo indirecto contra normas generales la litis del proceso es, precisamente, la constitucionalidad de la norma general reclamada. Por las razones anteriores, la sentencia que ampara al quejoso en amparo indirecto lo protege en contra de la norma general impugnada, lo cual obliga a realizar una precisión adicional. Una primera lectura del principio de relatividad de las sentencias de amparo, parecería movernos a sostener que si la norma general se impugna a través de su primer acto de aplicación, la resolución favorable únicamente protegería a la parte quejosa en contra de la norma general respecto de ese primer acto de autoridad; por lo que de aplicarse nuevamente dicha disposición, la persona estaría obligada a promover un nuevo juicio de amparo. No obstante, esto no es así, en virtud de que “el caso especial sobre el que versa la demanda” en términos del texto constitucional, en amparo indirecto contra leyes es precisamente, la norma general impugnada. De tal manera, la norma general declarada inconstitucional no podrá volver a ser aplicada a la parte quejosa en aquello por lo que fue declarada inconstitucional, lo que a su vez implica que, si se pretende aplicársele de nuevo, procedería una denuncia de repetición del acto reclamado y no un nuevo juicio de amparo.⁶²

⁶¹Héctor Fix-Zamudio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 246 y 247; Héctor Fix-Zamudio, “Algunas consideraciones sobre las recientes reformas a la Ley de Amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 1999, *op. cit.* nota 32, p. 405.

⁶²Pleno, tesis VII/89, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo III, primera parte, enero-junio de 1989, p. 139: “LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE LO OTORGA, SON LOS DE QUE PROTEGEN AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, conforme al cual ‘las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una de-

Ahora bien, puesto que en estos casos la *litis* en el amparo fue la norma general reclamada, las ideas expuestas no vulneran la relatividad de las sentencias de amparo, ni constituyen una excepción a dicho principio.

Cosa distinta sucede en el amparo directo, en el cual no se impugna como acto reclamado la norma general, sino la resolución que resolvió el fondo del asunto de origen o puso fin al juicio. La norma general se cuestiona exclusivamente en los conceptos de violación, al estimarse que la sentencia impugnada es inconstitucional por haberse fundado en un precepto que es inválido, además de que en este procedimiento no tienen el carácter de autoridades responsables las que participaron en la expedición y publicación de la ley. En consecuencia, la sentencia favorable no hace un pronunciamiento en los resolutivos sobre la norma general, sino exclusivamente respecto de la resolución judicial reclamada. De aquí se sigue que la norma general se puede volver

claración general respecto de la ley o acto que la motivare⁷, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo y protección de la justicia de la Unión tendrá un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo respectivo, mas no así a personas ajenas al mismo, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, al caso concreto. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado en el juicio de amparo son los de proteger al quejoso no sólo contra el acto de aplicación de la misma que también se haya reclamado, si ésta fue impugnada como heteroaplicativa, sino también que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la misma ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada la declaración de inconstitucionalidad que, en su caso, proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro⁸.

Pleno, *Seminario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo I, primera parte-1, enero-junio de 1988, p. 35: “LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE LA SENTENCIA PROTECTORA QUE SE PRONUNCIE. El efecto inmediato de la sentencia protectora contra una ley es nulificar su eficacia jurídica en relación con el quejoso, pues si mediante el examen de los conceptos de violación el órgano de control constitucional la consideró conculcatoria de sus garantías constitucionales resolviendo protegerlo y ampararlo, tal resolución es determinante para que deje de tener validez jurídica y vigencia para él, sin que ello quiera decir que la ley pierda sus características de generalidad y obligatoriedad, pues continúa siendo de observancia obligatoria para todos aquellos gobernados que estén colocados en la hipótesis normativa y que no gocen de la protección constitucional. Por vía de consecuencia, si el quejoso solicitó y obtuvo el amparo con motivo del primer acto de aplicación, al estar fundado en ley inconstitucional, ese acto de aplicación adolece del mismo vicio, y ninguna autoridad puede volverle a aplicar la ley que ya se juzgó, dado que las relaciones entre el quejoso y la ley se rigen por la sentencia protectora⁹”.

a aplicar al quejoso sin violar con ello la sentencia de amparo. Estamos en un típico caso de desaplicación de una norma general en un asunto o litigio concreto.

Considerando lo anterior, apuntado párrafos antes, lo cierto es que un Estado auténticamente democrático ya no se compadece con la vigencia de leyes inconstitucionales, además de que exige un cambio sustancial en el papel que las instituciones constitucionales juegan en la vida de las y los mexicanos. Por ello, hoy carece de sentido pensar que el control constitucional se da en interés de la persona directamente afectada por un acto de autoridad, sobre todo cuando éste consiste en una norma general, lo cual ha dado paso a varios matices en el principio que se comenta, incluido el recientemente desarrollado por el Poder Revisor de la Constitución en la forma de la nueva declaratoria general de inconstitucionalidad, que será objeto de un análisis autónomo. Estos matices en la evolución de las excepciones al principio de la relatividad de las sentencias de amparo son cuatro.

El primero, previo a la reforma y de origen legislativo, es el referente a que la relatividad nunca significó que éstas pudieran ser desconocidas por autoridades que no fueron parte en el juicio de amparo. Por el contrario, las resoluciones que otorgan el amparo a la parte quejosa deben ser respetadas por todas las autoridades, de modo que éstas se encuentran constreñidas a llevar a cabo todos los actos que, en el ámbito de sus atribuciones, resulten tendentes a su ejecución.⁶³ De hecho, la Ley de Amparo prevé la figura que la doctrina ha denominado como *autoridades vinculadas*, que se refiere precisamente a aquellas que, sin ser parte en el juicio, tienen una inevitable injerencia en el cumplimiento de las ejecutorias por razón del conjunto de facultades y obligaciones inherentes a su esfera competencial.⁶⁴

El segundo matiz llegó con el reconocimiento la causal de suplencia de la queja, aplicable en aquellos casos en los que se hubiere aplicado una ley declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Reconocida originalmente en la reforma constitucional de 19 de febrero de 1951, esta causal tiene una enorme relevancia, pues implica que la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de normas generales, derivada de unos cuantos juicios de amparo, ahora se proyecta sobre cualquier persona que promueva un juicio de amparo o interponga un recurso dentro del mismo, desdibujando un poco más los alcances del principio de relatividad de las sentencias de amparo. Además, la nueva Ley de Amparo potenció aún más los alcances de esta figura, al prever que se supliría la queja de manera absoluta, es decir, aun en ausencia total de conceptos de violación o agravios.

⁶³Tercera Sala, tesis 236, *Apéndice de 1995*, Quinta Época, tomo VI, parte SCJN, p. 159: “EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTÁN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO. Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo”.

⁶⁴Artículo 197. Todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetos a las mismas responsabilidades a que alude este Capítulo.

No obstante, desde antes de la emisión de la nueva ley, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había precisado que la suplencia de la queja en amparo contra normas generales es procedente incluso en los casos en que éstas se impugnen con motivo del segundo o ulteriores actos de aplicación. Para la Corte, esto se debe a que la finalidad de la causal de suplencia que se analiza —y de la aplicación de la jurisprudencia de este Alto Tribunal en general— es hacer prevalecer la Constitución como Ley Suprema, lo que conduce a considerar que, aun en la hipótesis de que hubiera operado el consentimiento tácito por falta de impugnación del primer acto de aplicación, no debe impedirse que ulteriores actos sean declarados insubsistentes, si la ley en que se fundan ya fue declarada inconstitucional en jurisprudencia de esta Suprema Corte.⁶⁵ Esta tesis, que ha sido reiterada en diversas ocasiones, es de la mayor relevancia, pues amplía considerablemente tanto los efectos de la jurisprudencia, como los de la suplencia de la queja.

En la misma línea, y también con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo el 3 de abril de 2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había sostenido la obligación de todos los órganos materialmente jurisdiccionales de aplicar oficiosamente la jurisprudencia emanada del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente Varios 912/2010.⁶⁶

La relevancia de esta causal de suplencia de la queja ha quedado manifiesta en el amparo directo en revisión 1638/2015 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte,⁶⁷ En dicho asunto, el máximo tribunal de nuestro país sostuvo que, a diferencia de las otras causales de suplencia de la queja que dependen de la naturaleza del acto o de la calidad de quienes impugnan,⁶⁸ en el caso que ahora comento, la desaplicación de jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general implica, necesariamente, contradecir a la Suprema Corte respecto de un tema propiamente constitucional. Así, esto conlleva la posibilidad de dicho tribunal para corregir oficiosamente esta situación en amparos directos en revisión, aun cuando no hubiese tema de constitucionalidad alguno ajeno al ya apuntado.

En resumen, la emisión de jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general impone a todos los órganos encargados de impartir justicia la obligación de acatar dicho criterio, suavizando significativamente el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

El tercer matiz es la nueva apreciación de las sentencias de la Suprema Corte a la luz de la figura del *precedente*. Este matiz podría considerarse como el más sutil, pero estimo que a la larga puede llegar a ser el de mayor relevancia, por su relación con el principio de *stare decisis*.

⁶⁵Tesis aislada 2ª XXXII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIX, junio de 2004, p. 386.

⁶⁶Tesis aislada P.LXVIII/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro III, diciembre de 2011, tomo 1, p. 551, cuyo rubro es “PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”.

⁶⁷Resuelto por mayoría de 3 votos en sesión de 4 de mayo de 2016.

⁶⁸Esta idea se explica con detalle en la primera parte de la tesis jurisprudencial 1a./J. 61/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 24, noviembre de 2015, tomo I, p. 846, cuyo rubro es “SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE PERSONAS MORALES OFICIALES CUANDO PROMUEVEN EL JUICIO DE AMPARO EN SU CARÁCTER DE PARTE OFENDIDA DEL DELITO”.

En México, el concepto de jurisprudencia admite un uso en sentido amplio y otro estricto. En sentido amplio, llamamos jurisprudencia al conjunto de decisiones emitidas por un órgano materialmente jurisdiccional, como ocurre en otros países. No obstante, en sentido estricto, la jurisprudencia en México únicamente comprende a los criterios que formalmente han sido publicados como jurisprudenciales en el *Semanario Judicial de la Federación*, ya sea por provenir de reiteración de criterios, de una contradicción de tesis o de un procedimiento de sustitución de jurisprudencia.

La importancia de esta distinción no es menor, pues la Constitución señala que será la ley la que determine los casos en que la jurisprudencia sea obligatoria,⁶⁹ mientras que la Ley de Amparo reconoce los procedimientos formales para emitir jurisprudencia y constriñe la obligatoriedad de los criterios emanados de las y los jueces de amparo precisamente a aquellos que integren jurisprudencia. Bajo esta línea, un precedente, si bien tiene un peso moral relevante, lo cierto es que no constituye un criterio formalmente vinculante para los órganos encargados de impartir justicia en nuestro país.

De esta forma, la nueva valoración de los criterios emanados de la Suprema Corte, como auténticos *precedentes*, parece caminar hacia la idea de cada decisión limita a las autoridades jurisdiccionales a acatar el criterio contenido en ella. Esta idea puede verse en el amparo en revisión 706/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte,⁷⁰ y parece difundirse cada vez con mayor fuerza en nuestro país.

El cuarto y último matiz consiste en una de las modificaciones más relevantes que trajo consigo la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, cuyo contenido será objeto del siguiente apartado: la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Declaratoria general de inconstitucionalidad⁷¹

Si bien he hecho referencia a la importancia de la relatividad de las sentencias para el desarrollo del juicio de amparo, desde su creación y a lo largo de la mayor parte del siglo XX, lo cierto es que, como también lo apuntaba líneas arriba, es necesario aceptar

⁶⁹Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

[...].

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución. [...].

⁷⁰Resuelto por unanimidad de 5 votos el 1 de junio de 2016.

⁷¹El texto de la porción normativa que recoge este principio es: II. [...]. Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria. [...].

que en la actualidad el principio que nos ocupa carecía de justificación, al menos en los términos en que se consagró en nuestra Constitución. Por ello, el Poder Revisor de la Constitución introdujo una nueva segunda parte en la fracción II del artículo 107 constitucional, la cual regula el procedimiento y supuestos para la procedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad que, desde ahora, puede efectuar la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Considero importante desarrollar dos cuestiones en torno a esta figura: sus implicaciones y su funcionamiento. En cuanto a sus implicaciones, es necesario apuntar, en primer lugar, que el reconocimiento constitucional de la declaratoria general de invalidez representa una aceptación respecto a que la relatividad absoluta de las sentencias de amparo vulnera el principio de supremacía constitucional. De conformidad con la teoría constitucional comparada y con la dogmática que emana de nuestra propia Constitución, ésta es la norma suprema, por lo que cualquier otra de rango inferior que la vulnere es técnicamente nula y debe dejar de ser aplicada. En efecto, la Constitución es una norma jurídica vinculatoria para gobernantes y gobernados, así como parámetro de validez o regularidad de todas las normas y actos jurídicos del sistema jurídico mexicano.⁷² En estos términos, resulta destacable la adopción de un primer paso en el reconocimiento de un mecanismo que permita que también a través del juicio de amparo —y no solamente mediante procedimientos iniciados por actores estatales como la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional— se pueda hacer valer la supremacía constitucional con efectos generales.⁷³

⁷²Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 1988, pp. 49-61.

⁷³Al respecto, es ampliamente conocida la teoría de la regularidad de los sistemas jurídicos, brillantemente expuesta por Kelsen, quien afirma que la regularidad no es “sino la relación de correspondencia entre un grado inferior y un grado superior del orden jurídico”. De conformidad con ésta, el orden jurídico se integra por un conjunto escalonado de normas, en el cual la norma de grado superior determina la forma de creación y, en cierta medida, el contenido de la norma de grado inferior. Cuando hay conformidad entre la determinación de la norma superior con la de la norma de grado inferior se dice que existe regularidad; regularidad formal si se respeta la forma de creación; regularidad material si se respeta el contenido. En caso contrario, si la norma de grado inferior no respeta la forma de creación o el contenido establecido en la de grado superior, habrá irregularidad. Las normas irregulares deben ser apartadas del orden jurídico a través de los instrumentos de control previstos en el mismo orden jurídico. Sobre este tema es importante recordar, a riesgo de ser reiterativo, que el contenido de la norma fundamental se encuentra compuesto por principios constitucionales que, esencialmente, se refieren a los derechos humanos, los cuales se encuentran reconocidos, en atención al nuevo bloque de constitucionalidad, tanto en la propia Constitución como en los tratados internacionales ratificados por México. Hans Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, serie Ensayos Jurídicos núm. 5, p. 14; y Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, trad. Roberto J. Vernengo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, pp. 23-28.

Al respecto, resulta obligado releer esta teoría a la luz de las aportaciones de autores como Luigi Ferrajoli, para quien los conceptos de validez y de vigencia de las normas jurídicas adquieren una connotación distinta del que habían tenido hasta ahora en la teoría del derecho. La vigencia de la norma está en relación con el cumplimiento de las reglas formales para su expedición, mientras que la validez está referida a que la norma de grado inferior cumpla con el contenido constitucional, especialmente con el que tiene que ver con los derechos fundamentales. Así puede haber normas vigentes pero inválidas, en cuyo caso, el Estado en donde esto ocurra no merece el calificativo de democrático desde el punto de vista sustancial. De conformidad con el autor italiano, en el Estado democrático de derecho, “si las normas formales sobre la vigencia se identifican con las reglas de la democracia formal o política, en cuanto disciplinan las formas de las decisiones que aseguran la expresión de la voluntad de la mayoría, las normas sustanciales sobre la validez, al vincular al respeto de los derechos

A pesar de lo anterior, es necesario apuntar que el procedimiento previsto para la regulación de la declaratoria general de inconstitucionalidad es tan complejo que se ha traducido en su absoluta inoperatividad práctica. Así, es fundamental que la figura evolucione paulatinamente, con ajustes normativos y con interpretaciones novedosas y garantistas, que potencien los efectos pretendidos por la reforma constitucional en lugar de obstaculizar los aires de renovación que por décadas clamaba nuestro juicio de amparo.

De la misma forma, el mecanismo en cita permite dar un paso más en la lucha contra la desigualdad. La obligatoriedad de normas inconstitucionales para las y los gobernados que no cuentan con una sentencia de amparo favorable, altera la igualdad entre las personas. Al respecto, resulta inverosímil sostener que la existencia de regímenes normativos diferenciados para las personas, dependiendo de si éstas han obtenido o no sentencias favorables de amparo, implica tratar desigual a los desiguales, ya que es de tal gravedad la aplicación de normas inconstitucionales que esa diferencia procesal pierde toda relevancia. De hecho, la gravedad del problema aumenta si consideramos que, en muchos casos, ello únicamente refleja las desigualdades económicas y sociales que existen entre la ciudadanía, pues suelen obtener sentencias favorables quienes cuentan con acceso a asesoría y representación jurídica, y cuando ésta es de cierto nivel. Así, este nuevo mecanismo se entiende como un reconocimiento del Estado en cuanto a su obligación de lograr la igualdad sustancial o material.

En un claro esfuerzo por dejar atrás estos problemas derivados de la relatividad de las sentencias de amparo, el Poder Revisor de la Constitución introdujo la posibilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiese emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad, regulada en los actuales párrafos segundo y tercero, de la fracción II, del artículo 107 constitucional. Siguiendo ahora con el análisis del funcionamiento de esta declaratoria, la Constitución establece lo siguiente:

Quando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Quando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora.

Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de constitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en términos de la ley reglamentaria.

Lo anterior no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

fundamentales y de los demás principios axiológicos establecidos en ellas, bajo pena de invalidez, la sustancia (o el significado) de las decisiones mismas corresponden a las reglas con las que bien se puede caracterizar la democracia sustancial". Cfr. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2001, pp. 23-25 y 50-55 y 65-68; y Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2000, p. 864.

Es interesante recordar que, dada la trascendencia de la reforma en este punto en particular, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó necesario emitir un acuerdo general para desarrollar el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, de aplicación transitoria mientras se expedía la nueva Ley de Amparo. Así, el Acuerdo General 11/2011 de 4 de octubre de 2011, desarrolló provisoriamente el procedimiento,⁷⁴ aunque su contenido fue finalmente derogado con base en el contenido de los artículos 210 y 231 a 235⁷⁵ de la Ley de Amparo. Actualmente, la ley establece las siguientes reglas para el funcionamiento de este mecanismo:

⁷⁴A manera anecdótica me parece importante recordar cuáles fueron los lineamientos sentados por el Pleno de la Suprema Corte, pues ellos reflejan la idea que dicho tribunal tenía de la declaratoria general de inconstitucionalidad, según su inclusión en el texto constitucional: una vez que el Pleno o las salas de la Suprema Corte determinen por segunda ocasión consecutiva la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, así como cuando finalmente dicha inconstitucionalidad sea establecida en jurisprudencia firme, lo harán del conocimiento del presidente del Alto Tribunal, con el objeto de que ordene, respectivamente: (i) informar a la autoridad emisora la existencia de esos precedentes; o (ii) practicarle la notificación prevista en la Constitución para efectos de que inicie el cómputo respectivo, acompañada de copia certificada de las sentencias respectivas y de las tesis jurisprudenciales correspondientes. Por su parte, cuando sea un Tribunal Colegiado de Circuito quien integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo comunicará por escrito a la presidencia de la Suprema Corte para que ésta actúe conforme al segundo supuesto previsto en el inicio anterior. En este caso, el proveído de presidencia que se notifique indicará que el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por el Alto Tribunal y, en su caso, si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre el tema. La notificación mencionada en los incisos 1 y 2 dará lugar al inicio del plazo de 90 días que tiene la autoridad emisora para subsanar el vicio de constitucionalidad. En caso de duda sobre la naturaleza tributaria de la norma general cuya inconstitucionalidad se haya determinado en jurisprudencia por un Tribunal Colegiado de Circuito, el ministro presidente de la Suprema Corte consultará sobre el tema al Tribunal Pleno en sesión privada, antes de notificar a la autoridad emisora. Si antes de transcurrir los 90 días otorgados a la autoridad emisora para subsanar el vicio de constitucionalidad, entra en vigor una nueva norma general que, a juicio del Tribunal Pleno, modifique la que fue declarada inválida, el procedimiento se deberá declarar sin materia, para lo cual el ministro ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo. En caso de que se hubiese cumplido el plazo de 90 días sin que el órgano legislativo hubiese superado el problema de inconstitucionalidad, la o el ministro ponente deberá formular el proyecto de resolución correspondiente dentro de los 10 días hábiles siguientes, el cual deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de un plazo idéntico de 10 días. Al emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad, el Pleno señalará la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, así como sus alcances y condiciones. No obstante, si el proyecto que proponga emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad no alcanza una mayoría calificada de ocho votos, se desestimarán y se ordenará el archivo del asunto.

⁷⁵Artículo 210. Si con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria general de inconstitucionalidad, se aplica la norma general inconstitucional, el afectado podrá denunciar dicho acto: I. La denuncia se hará ante el juez de distrito que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado. Si el acto denunciado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, el trámite se llevará ante el juez de distrito que primero admita la denuncia; en su defecto, aquel que dicte acuerdo sobre ella o, en su caso, el que primero la haya recibido. Cuando el acto denunciado no requiera ejecución material se tramitará ante el juez de distrito en cuya jurisdicción resida el denunciante. El juez de distrito dará vista a las partes para que en un plazo de tres días expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido este plazo, dictará resolución dentro de los tres días siguientes. Si fuere en el sentido de que se aplicó la norma general inconstitucional, ordenará a la autoridad aplicadora que deje sin efectos el acto denunciado y de no hacerlo en tres días se estará a lo que disponen los artículos 192 al 198 de esta Ley en lo conducente. Si fuere en el sentido de que no se aplicó, la resolución podrá impugnarse mediante el recurso de inconformidad; II. Si con posterioridad la autoridad aplicadora o en su caso la sustituta incurrieran de nueva cuenta en aplicar la norma general declarada inconstitucional, el denunciante podrá combatir dicho acto a través del procedimiento de denuncia de repetición del acto reclamado previsto por el Capítulo II del Título Tercero de esta Ley. El procedimiento establecido en el presente artículo será aplicable a los casos en que la declaratoria general de inconstitucionalidad derive de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 231. Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

El procedimiento sólo puede iniciarse cuando se emita jurisprudencia por reiteración derivada de amparos indirectos en revisión y no es aplicable respecto de normas en materia tributaria. Cuando las salas o el Pleno de la Suprema Corte resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, lo informarán a la autoridad emisora de la norma. Cuando las salas o el Pleno de la Suprema Corte emitan jurisprudencia en términos de lo señalado en el inciso I, notificarán dicha situación al órgano emisor de la norma, el cual contará con un plazo de 90 días naturales —contados en periodos ordinarios de sesiones si se trata de órganos legislativos— para modificar o derogar la norma invalidada. Si el órgano emisor no subsana el problema de constitucionalidad, la Suprema Corte podrá emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad siempre que se apruebe, cuando menos, por mayoría de ocho votos. Este procedimiento podrá iniciarse con motivo de la emisión de jurisprudencia por parte de los tribunales colegiados de circuito, siempre que lo soliciten los plenos de circuito respectivos por mayoría de sus integrantes.

La declaratoria observará las siguientes características:

- (i) será obligatoria y tendrá efectos generales;
- (ii) fijará la fecha a partir de la cual surtirá efectos, que no podrán ser retroactivos salvo en materia penal y en términos del artículo 14 constitucional; y
- (iii) determinará los alcances y condiciones de la declaratoria.

La declaratoria se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y en el medio de difusión en el que se haya publicado originalmente la norma, en un plazo de siete días hábiles a partir de que se remita para tal fin. Si la norma declarada inconstitucional se aplica nuevamente, se presentará una denuncia de incumplimiento ante un juzgado de Distrito, el cual dará vista a las partes por tres días y dictará resolución dentro de los tres días siguientes. Si la denuncia es fundada, la autoridad aplicadora contará con tres días para dejar sin efectos el acto denunciado; si es infundada, la resolución podrá combatirse mediante el

en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma. Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria. Artículo 232. Cuando el Pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos. Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda. Artículo 233. Los plenos de circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general. Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá: *I.* La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y *II.* Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad. Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 235. La declaratoria general de inconstitucionalidad se remitirá al *Diario Oficial de la Federación* y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.

recurso de inconformidad. Finalmente, si se aplica de nueva cuenta la norma, se podrá iniciar el trámite de denuncia de repetición de acto reclamado.

Asimismo, con posterioridad a la emisión de la —ya no tan nueva— Ley de Amparo, el Pleno de la Suprema Corte emitió el Acuerdo General Plenario 15/2013, en el cual reiteró las reglas mencionadas, pero agregó que la declaratoria general de inconstitucionalidad sólo operaría con base en criterios emitidos a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, es decir, del 4 de octubre de 2011. Además, retomó algunas consideraciones del acuerdo abrogado, como el plazo de 10 días hábiles para la elaboración del proyecto respectivo y otro igual para su eventual discusión.

Como arriba menciono, el reconocimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad constituye un decidido paso en el constitucionalismo mexicano en interés de superar los problemas que la relatividad de las sentencias de amparo ha representado para la supremacía constitucional, la regularidad del ordenamiento jurídico y la igualdad de las personas ante la ley, en los términos ya señalados. No obstante, el trámite previsto para su procedencia es de tal complejidad que su operatividad práctica dista mucho de ser una realidad, o incluso de convertirse en ello en el mediano plazo.

Suplencia de la queja⁷⁶

La tercera (antes segunda) parte de la fracción II, del artículo 107 constitucional, establece lo que se ha denominado como “la suplencia de la queja”, que consiste en la obligación del órgano jurisdiccional de enmendar las limitaciones y defectos contenidos en los conceptos de violación (para el caso de las demandas de amparo) o en los agravios (tratándose de los recursos), en las hipótesis contempladas en la ley reglamentaria.

Inicialmente, el texto constitucional era el encargado de disponer directamente las causales de suplencia de la queja. El texto original de la Constitución de 1917, preveía la suplencia de la deficiencia de la queja en materia penal y en dos supuestos muy específicos, previstos en el último párrafo de la fracción II del artículo 107: que la parte quejosa hubiese sufrido una violación manifiesta de la ley que lo dejase sin defensa o que hubiese sido juzgada por una ley que no era exactamente aplicable al caso, y que por torpeza no se hubiera combatido debidamente la violación.

Esta situación cambió con tres reformas constitucionales. Primero, la de 19 de febrero de 1951, que además representó la primera enmienda constitucional al juicio de amparo, introdujo como supuestos de suplencia de la deficiencia de la queja, el referente a que el acto reclamado se fundase en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte, así como en materia laboral a favor de la

⁷⁶El texto de la porción normativa en cita es:

II. [...].

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

[...].

parte trabajadora. Esta reforma conservó la suplencia en materia penal, pero su aplicación dejó de ser una atribución exclusiva de la Corte, para convertirse en una facultad de las y los jueces de amparo.

Segundo, la de 2 de noviembre de 1962, mediante la cual se amplió la suplencia de la deficiencia de la queja a los juicios de amparo en que se reclamen actos que tuvieran o pudieran tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes, a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros. Esta reforma significó, además, la primera vez que el texto constitucional preveía de manera expresa la suplencia de la queja como una obligación de los órganos jurisdiccionales.

Tercero, la de 20 de marzo de 1974, que amplió la suplencia a favor de menores de edad y personas con discapacidad.

Finalmente, la reforma de 20 de marzo de 1986, con una mejor técnica legislativa, abandonó la tradición de reformar la Constitución cada vez que se consideraba conveniente la inclusión de una nueva hipótesis de suplencia de la queja, por lo que se hizo una remisión genérica a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, para que en este ordenamiento se establezcan los casos en los cuales deberá suplirse la deficiencia de la queja.

En cumplimiento a este mandato constitucional, el Congreso aprobó la reforma a la Ley de Amparo publicada un mes después, el 20 de mayo de 1986, mediante la cual, entre otras cosas, se agregó a dicho ordenamiento el artículo 76 Bis, cuyo texto establecía que debería suplirse la deficiencia de los conceptos de violación y de los agravios en los casos de: (i) leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte; (ii) en materia penal, aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios del reo; (iii) en materia agraria; (iv) en materia laboral en beneficio de la parte trabajadora; (v) respecto de menores de edad y personas con discapacidad; y (vi) como una novedad, en otras materias “cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa”.

Este precepto ya no fue reformado durante el resto de la vigencia de la Ley de Amparo de 1936, pero representó un avance respecto del anterior texto constitucional en dos sentidos: primero, reconoció un nuevo supuesto de suplencia, referente a los casos en los cuales se advierta una violación manifiesta de la ley que hubiese dejado en indefensión a la parte quejosa o recurrente; y segundo, estableció que, en materia penal, la suplencia tendría lugar incluso en ausencia de conceptos de violación o agravios.

Con el precepto legal citado se buscaba restablecer el principio de *iura novit curia*, que impera actualmente en el derecho comparado, y que parte de la idea de que el órgano encargado de impartir justicia conoce el derecho y debe aplicarlo con independencia de que las partes lo invoquen de manera correcta.

Este segundo matiz representó un primer gran golpe al principio de estricto derecho que, hasta entonces, había regido de manera casi absoluta durante la vigencia de la Constitución de 1917, pues facultaba a las y los jueces de amparo a analizar de manera oficiosa si advertían razones para declarar la inconstitucionalidad del acto reclamado,

sin tener que atenerse a lo estrictamente alegado o, al menos, esbozado deficientemente por la parte impugnante. A partir de este momento, la suplencia de la queja se clasificó en suplencia de la deficiencia de la queja y suplencia amplia o total de la queja.

El panorama cambió nuevamente con la nueva Ley de Amparo, cuyo artículo 79 decreta lo siguiente:

Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes;

II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

III. En materia penal:

a) En favor del inculcado o sentenciado; y

b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

IV. En materia agraria:

a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley; y

b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1º de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y

VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.

La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo.

Como puede advertirse de una simple lectura al penúltimo párrafo del precepto en cita, la suplencia amplia o total de la queja se ha extendido significativamente, aplicando ahora para el caso de juicios, en los que se combatan actos basados o fundamentados en normas generales declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Plenos de Circuito.

La suplencia de la queja tiende a lograr la igualdad real entre las partes, congruente con la finalidad proteccionista del juicio de amparo, a efecto de evitar que personas

carentes de preparación o de recursos se vean lesionadas, o simplemente desprotegidas, dentro del juicio de amparo por una defensa defectuosa. Al respecto, no podemos soslayar que, tristemente, esta situación es muy frecuente si se toma en cuenta la realidad social de nuestro país y las dificultades técnicas que se presentan en la formulación de una demanda de amparo y en el seguimiento del proceso correspondiente.

Finalmente, es pertinente mencionar que la suplencia de la queja no puede llegar al extremo de hacer procedente un juicio de amparo o recurso que no lo es, de modo que su aplicación está supeditada a que el amparo sea procedente. Todo esto con la salvedad ya apuntada al comentar el amparo directo en revisión 1638/2015, en el cual la Primera Sala de la Suprema Corte reconoció que en el caso del recurso de revisión en juicios de amparo directo, la desaplicación de jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de normas generales conlleva, necesariamente, la existencia de un tema de constitucionalidad que hace procedente el recurso. Pero incluso en este caso, no es que sea la suplencia de la queja la que hace procedente el recurso, sino el desconocimiento de un pronunciamiento emitido por la Suprema Corte sobre una cuestión constitucional.

Lineamientos en materia agraria⁷⁷

La citada reforma de 2 de noviembre de 1962, que incorporó la suplencia de la queja en materia agraria, en realidad introdujo al texto constitucional un conjunto más amplio de disposiciones en la materia. En efecto, en materia agraria la protección dentro del proceso de amparo a los ejidos, núcleos de población que guarden en el estado comunal, ejidatarios y comuneros, no se agota con la suplencia de la queja, sino que, tal como lo dispone el sexto párrafo, antes tercero, de la fracción II del artículo 107 constitucional, es obligación de las y los jueces recabar de oficio todas las pruebas que puedan beneficiarles, así como acordar todas las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

Por otro lado, en el séptimo párrafo, antes cuarto, del artículo 107, se estableció que no procederán en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia, pero sí podrán decretarse en su beneficio. Asimismo, el texto constitucional señala que tampoco procederá el consentimiento expreso de los actos reclamados ni el desistimiento, salvo que éste sea acordado por la Asamblea General o que el consentimiento

⁷⁷El texto de la porción normativa respectiva es: II. [...] Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados. En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

expreso emane de ésta. Esta última salvedad se incorporó mediante la reforma constitucional de 7 de abril de 1986.

Amparo directo: fracciones III, inciso a), V, VI y IX⁷⁸

Orígenes y generalidades del amparo directo

Las fracciones III, inciso a), V, VI y IX establecen los principios fundamentales que regulan el juicio de amparo directo, que procede en contra de sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

⁷⁸El texto de las fracciones en cita es: III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: *a)* Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior. La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse. Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos. Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado; [...] V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes: *a)* En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares. *b)* En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal; *c)* En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común. En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y *d)* En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado; la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten. VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones; [...] IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

Este proceso de amparo es usualmente denominado también como uniinstancial, debido a que, por regla general, tiene una sola instancia que opera más como un recurso que como un juicio autónomo, siguiendo la opinión sostenida por Emilio Rabasa y que, a decir del maestro Héctor Fix-Zamudio, influyó en los constituyentes de 1917. Vale la pena recordar que durante la vigencia de la Constitución de 1857, los juicios de amparo fueron únicamente biinstanciales; la primera instancia se tramitaba ante un juez de distrito, y la segunda instancia era competencia de la Suprema Corte. La única excepción es la Ley de Amparo de 1861, que previó juicios de tres instancias.

Desde entonces, el amparo directo ha tenido una pausada evolución. Durante la primera parte del siglo XX, este tipo de procesos de amparo estuvo reservado de manera exclusiva al conocimiento de la Suprema Corte (de ahí el calificativo de *directo*), factor que influyó para que la Corte realizara más una función de tribunal superior nacional o de casación (que conocía de la legalidad de todas las sentencias que se dictaban en el país, incluso cuando aplicaban únicamente leyes locales), y no tanto de tribunal constitucional.

El panorama cambió con la reforma constitucional de 19 de febrero de 1951 que creó los tribunales colegiados de circuito y estableció un sistema dual de competencias (fracciones V y VI del artículo 107), con base en el cual se atribuyó a los nuevos órganos la de conocer de amparos directos en los que se abordaba el estudio de violaciones procesales, reservando para la Suprema Corte los referentes a violaciones consideradas “de fondo”. De hecho, en este sistema se preveía que ante la emisión de una sentencia desfavorable a los intereses de la parte quejosa, el tribunal colegiado reservase jurisdicción a la Suprema Corte para que, estando resueltas las cuestiones procesales, se pronunciara sobre las violaciones cometidas en la sentencia o laudo.

La reforma constitucional de 25 de octubre de 1967, replanteó este sistema dual previsto en las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, para mantener la competencia de la Suprema Corte en el conocimiento de ciertos casos, atendiendo a la naturaleza de los temas o violaciones analizados, y reservando el resto de asuntos a los tribunales colegiados de circuito. Posteriormente, la reforma constitucional de 6 de agosto de 1979, eliminó la distribución competencial entre la Suprema Corte y los tribunales colegiados, para remitirla a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.

Finalmente, la trascendente reforma publicada el 10 de agosto de 1987, inspirada en el profundo pensamiento del maestro Héctor Fix-Zamudio, otorgó a los tribunales colegiados competencia originaria en todos los juicios de amparo directo. Para complementar este cambio, se otorgó a la Suprema Corte la facultad de atraer asuntos que, excepcionalmente, ameriten su intervención. Así, esta reforma sentó las bases para el establecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal constitucional desde el punto de vista funcional.

Siguiendo con la reforma de 1987, destaca que adicionó como supuesto de procedencia del amparo directo el combate a las resoluciones que pongan fin al juicio, pues antes de ella, este tipo de amparo procedía únicamente en contra de sentencias defi-

nitivas en sentido estricto. La modificación era lógica, pues, atendiendo a su naturaleza, la impugnación de las resoluciones que concluyen los procesos no requiere de un procedimiento de amparo indirecto, en el cual se celebra una audiencia constitucional y se ofrecen y desahogan pruebas.

Para resumir lo hasta aquí expuesto, el amparo directo procede en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio. Así, por sentencia definitiva o resolución que ponga fin al juicio debe entenderse aquella que resuelve el asunto y en contra de la cual no hay recurso ordinario alguno que pueda modificarla o revocarla, tal y como se desprende del párrafo comentado, sin que sea determinante el hecho de que la resolución final entre a un estudio de fondo o no. Así ocurre, por ejemplo, con la confirmación de una resolución de sobreseimiento⁷⁹ o incluso con el desechamiento de un recurso de apelación, que, según la Suprema Corte, constituye una resolución “en grado de apelación”, lo cual hace procedente el amparo directo.⁸⁰

En la misma línea, el Pleno de la Suprema Corte también ha sostenido que el juicio de amparo directo procede contra las sentencias dictadas por las salas constitucionales u órganos análogos de las entidades federativas, que se pronuncien en los medios de control constitucional local que al efecto prevean sus respectivos ordenamientos jurídicos.⁸¹

En cuanto a las particularidades del juicio, las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, establecen los supuestos específicos de procedencia del juicio y remiten a la Ley de Amparo para la regulación de su trámite y términos. Respecto a dichas fracciones, la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, introdujo algunas precisiones terminológicas⁸² que, aunque dotan de precisión a los postulados constitucionales en la materia, no ameritan mayores reflexiones.

⁷⁹Tesis jurisprudencial 1a./J. 40/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 21, agosto de 2015, tomo I, p. 459, cuyo rubro es “AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECRETA FIRME EL SOBRESEIMIENTO DE LA CAUSA PENAL (LEGISLACIÓN FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE MÉXICO Y DE CHIAPAS)”.

⁸⁰Tesis aislada 1a. XXXVII/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 27, febrero de 2016, tomo I, p. 683, cuyo rubro es “RECURSO DE APELACIÓN. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LO DESECHA, ES INNECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 680 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN, PREVIAMENTE A PROMOVER EL AMPARO DIRECTO”.

⁸¹Tesis jurisprudencial P/J. 68/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXII, agosto de 2010, p. 5, cuyo rubro es “AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, SALVO TRATÁNDOSE DE CUESTIONES ELECTORALES”.

⁸²La primera de ellas es que se estableció, en el primer párrafo de la fracción V, que las demandas de amparo directo se promoverán ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con “la ley”, sin hacer una referencia expresa a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La segunda precisión consiste en que en la fracción VI, se sustituyó la palabra “trámite” por la más técnica de “procedimiento”.

Combate a violaciones procesales a través del juicio de amparo directo

Al promover amparo directo en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, es factible impugnar las violaciones procesales acaecidas durante el procedimiento del que se trate, siempre que hayan trascendido al resultado del fallo, dejando sin defensa a la parte quejosa. Al respecto, la Suprema Corte ha precisado que las partes tienen la carga procesal de evidenciar la forma en que las violaciones procesales trascendieron en su perjuicio, pues únicamente cuando proceda la suplencia de la queja podrían los órganos de amparo conocer oficiosamente de dichas violaciones.⁸³ Ahora bien, una vez cumplida esa carga, los jueces y tribunales se encuentran constreñidos a analizar todas y cada una de las violaciones procesales invocadas, de modo que si hubiesen sido ignoradas en un primer juicio de amparo, tendrían que ser estudiadas en el segundo siempre que la parte quejosa insista en ellas.⁸⁴

En estos casos, solamente la sentencia definitiva (o resolución que ponga fin al juicio) es impugnabile en amparo directo, por lo cual las violaciones procesales, en principio, no pueden ser controvertidas de manera inmediata, sino que habrá de esperar a la conclusión del proceso para impugnarlas en amparo directo. De esta manera,

⁸³Tesis aislada 1a. LXXIV/2015 (10a.), registro de IUS 2008558, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 15, febrero de 2015, tomo II, p. 1427, cuyo rubro es “VIOLACIONES PROCESALES QUE TRASCENDEN AL RESULTADO DEL FALLO. EL ARTÍCULO 174 DE LA LEY DE AMPARO NO VULNERA EL NUMERAL 107, FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”; tesis aislada 2a. X/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 29, abril de 2016, tomo II, p.1371, cuyo rubro es “VIOLACIONES PROCESALES. EL ARTÍCULO 174 DE LA LEY DE AMPARO, AL ESTABLECER QUE EL QUEJOSO DEBE PRECISAR LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS”; y tesis jurisprudencial 2a./J. 126/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 23, octubre de 2015, tomo II, página 2060, cuyo rubro es “VIOLACIONES PROCESALES. EL QUEJOSO DEBE PRECISAR EN SU DEMANDA DE AMPARO DIRECTO LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO, A FIN DE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CUMPLA CON LA OBLIGACIÓN DE EXAMINARLAS, SALVO LAS QUE ADVIERTA EN SUPLENCIA DE LA QUEJA”.

Los criterios de la Segunda Sala citados conllevan la interrupción de la siguiente tesis jurisprudencial: 2a./J. 27/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVIII, marzo de 2013, tomo 2, p. 1730, cuyo rubro es “VIOLACIONES PROCESALES. AL PLANTEARLAS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL QUEJOSO NO ESTÁ OBLIGADO A SEÑALAR EN SUS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON AL RESULTADO DEL FALLO”.

Respecto a la suplencia de la queja: tesis jurisprudencial 2a./J. 57/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 7, junio de 2014, tomo I, p. 813, cuyo rubro es “VIOLACIONES PROCESALES. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE CONOZCA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, ESTÁ OBLIGADO A PRONUNCIARSE SOBRE TODAS LAS QUE HAGAN VALER LAS PARTES O LAS QUE, CUANDO ELLO PROCEDA, ADVIERTA EN SUPLENCIA DE LA QUEJA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 4 DE OCTUBRE DE 2011)”; y tesis jurisprudencial 2a./J. 58/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 7, junio de 2014, tomo I, p. 814, cuyo rubro es “VIOLACIONES PROCESALES EN EL JUICIO LABORAL. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE ANALIZAR TODAS LAS QUE LE PROPOGAN LAS PARTES O QUE ADVIERTA EN SUPLENCIA DE LA QUEJA, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL LAUDO CAREZCA DE LA FIRMA O DE LA IDENTIDAD DE LOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL DEL TRABAJO O DEL SECRETARIO QUE LO AUTORIZA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)”.

⁸⁴Tesis aislada 1a. XIV/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 14, enero de 2015, tomo I, p. 778, cuyo rubro es “VIOLACIONES PROCESALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN III, INCISO A), PARTE ÚLTIMA, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

con la demanda se impugnarán tanto la resolución con la que concluye el juicio como las violaciones procesales en las que se hubiere incurrido.

La reforma constitucional desarrolló la regulación de la impugnación de violaciones procesales en el juicio de amparo directo en un cuarto párrafo del inciso a), de la fracción III, del artículo 107 constitucional. Así, de acuerdo con dicho párrafo, para que sea procedente la impugnación de las violaciones procesales en amparo directo, es necesario *preparar la acción de amparo*, es decir, agotar los recursos ordinarios en contra de las citadas violaciones procesales, e invocarlas como agravio en segunda instancia, si la hubiere. En caso contrario, dichas violaciones se entenderán consentidas.

Esta exigencia de preparar la acción de amparo directo no opera cuando el juicio se promueve contra actos que afecten el estado civil de las personas, el orden y estabilidad de la familia, los derechos de menores de edad o personas con discapacidad y contra aquéllos de naturaleza penal promovidos por la persona sentenciada. Es importante destacar que los últimos dos supuestos se introdujeron con la reforma constitucional de 6 de junio de 2011.

Sobre este tema, la reforma en cita introdujo un cambio de gran importancia al inciso a), de la fracción III, del párrafo 107 constitucional. En efecto, el Poder Revisor consagró en la Constitución una nueva mecánica para el estudio de violaciones procesales en los juicios de amparo directo, con lo cual se pretenden erradicar los llamados *amparos para efectos*. Según el nuevo texto constitucional, “el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir acerca de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución”. Al respecto, se agregó categóricamente que, “[s]i las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior”.

Con esta modificación se cierra la posibilidad de hacer valer violaciones procesales en juicios de amparo subsecuentes, resolviendo todas y cada una de las cuestiones planteadas, e incluso observadas de oficio por los tribunales cuando ello sea procedente, en una sola sentencia. Esto debe representar una significativa agilización en los procedimientos judiciales que dan lugar a los juicios de amparo directo y una notable disminución en la carga de trabajo, lo cual les permitirá abocarse al conocimiento del mayor número de asuntos que tendrán que resolver con motivo de la ampliación de los supuestos de procedencia de dicho juicio.

Este es uno de los puntos que enfrenta mayores resistencias, pues la práctica de los amparos para efectos ha alcanzado tal arraigo en el foro jurídico, que su erradicación se estima como un objetivo únicamente alcanzable en el mediano plazo. No obstante, la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito tienen que asumir con contundencia el objetivo de la reforma constitucional.

Cierro este acápite destacando que recientemente la Primera Sala de la Suprema Corte reconoció que en los juicios de amparo directo también puede hacerse valer como

violación la omisión de la autoridad responsable de efectuar un control difuso de regularidad de una norma general.⁸⁵

Amparo adhesivo

Además de la nueva mecánica para el estudio de violaciones procesales, la segunda gran novedad en el juicio de amparo directo que introdujo la reforma constitucional de 2011, fue el reconocimiento del amparo adhesivo.

Este medio de impugnación, de naturaleza accesoria, tiene dos funciones: permitir a las personas que tengan un interés jurídico en que subsista el acto reclamado, aportar consideraciones que fortalezcan las contenidas en la sentencia, laudo o resolución que ponga fin al juicio; o atacar las violaciones procesales que pudieran haber afectado sus derechos. El Poder Revisor de la Constitución remitió a la nueva ley la regulación de esta figura.

Al resolver la contradicción de tesis 483/2013, el Pleno de la Suprema Corte interpretó la primera de las finalidades del amparo adhesivo, consistente en la posibilidad de fortalecer las consideraciones que favorecieron a una de las partes. Al respecto, el Tribunal Pleno llevó a cabo una interpretación restrictiva del texto constitucional al sostener que esta nueva figura no podría dar lugar a la impugnación de aquellas consideraciones que perjudicaron a la parte vencedora en el juicio, explicando que, en su caso, ello debiera ser objeto de un juicio de amparo autónomo.⁸⁶ No comparto el criterio en atención a que me parece que limita significativamente la actuación de las partes, que debieran estar en libertad de elegir si prefieren presentar un medio de impugnación únicamente si su contraparte en el juicio lo hace, en lugar de estar obligado a iniciar un juicio autónomo.

En relación con esta figura, el artículo 182 de la Ley de Amparo, es muy claro al señalar que la tramitación del amparo adhesivo seguirá, en tanto resulten aplicables, las reglas generales para la procedencia del mismo. Así, dicho precepto señala que para poder combatir violaciones procesales, la parte quejosa adhesiva también deberá haber agotado los recursos ordinarios de defensa, salvo que se trate de menores de edad, personas con discapacidad, ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, y en materia penal tratándose de la o el inculgado.

⁸⁵Tesis jurisprudencial 1a./J. 36/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 18, mayo de 2015, tomo I, p. 166, cuyo rubro es “AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ES PROCEDENTE CUANDO EN LA DEMANDA SE ALEGA LA OMISIÓN DE LA RESPONSABLE DE REALIZAR EL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL”.

⁸⁶Tesis jurisprudencial P/J. 8/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 18, mayo de 2015, tomo I, p. 33, cuyo rubro es “AMPARO ADHESIVO. ES IMPROCEDENTE ESTE MEDIO DE DEFENSA CONTRA LAS CONSIDERACIONES QUE CAUSEN PERJUICIO A LA PARTE QUE OBTUVO SENTENCIA FAVORABLE”.

Cierro esta parte del comentario señalando que, de manera similar a lo ocurrido con la declaratoria general de inconstitucionalidad, desde antes de la publicación de la nueva Ley de Amparo, la Suprema Corte fue clara en la necesidad de dar entrada a los amparos adhesivos, con fundamento directo en el texto constitucional⁸⁷ y sin una legislación que regulara la figura respectiva.

Principio de definitividad

El artículo 107, fracción III, inciso a), tercer párrafo, de la Constitución, impone a la parte quejosa la obligación de agotar todos los recursos ordinarios que la ley establezca a su favor para modificar o revocar el acto reclamado; sin embargo, la reforma de 6 de junio de 2011, elevó a rango constitucional la excepción consistente en que dichos recursos sean renunciables.

Por otra parte, cuando se combaten violaciones procesales, la obligación de preparar la acción admite las ya mencionadas excepciones previstas en el texto constitucional, aplicables en razón de actos que afecten el estado civil de las personas, el orden y estabilidad de la familia, los derechos de menores de edad o personas con discapacidad y contra aquéllos de naturaleza penal promovidos por la persona sentenciada.

El ya citado artículo 182 de la Ley de Amparo, amplía las excepciones a la preparación del acción tratándose del amparo adhesivo, agregando a los supuestos ya mencionados los referentes a ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, y en materia penal tratándose de la o el inculcado. Sin lugar a dudas, la aplicación de este precepto será objeto de una intensa labor interpretativa, a partir de las diferencias que existen entre las excepciones a la obligación de preparar la acción, previstas por una parte en la tramitación de amparos directos principales, frente a las reconocidas respecto de los amparos adhesivos.

Recurso de revisión

Según se desprende de lo ya expuesto, la Constitución de 1917 en el texto original del artículo 107, no previó la posibilidad de recurrir las sentencias de amparo directo, como consecuencia de que en esa época el órgano encargado de conocer de dichos amparos era la propia Suprema Corte. Así, la aparición de este recurso siguió un largo proceso evolutivo, impactado por múltiples reformas constitucionales.⁸⁸

⁸⁷Tesis jurisprudencial 1a./J. 141/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVIII, marzo de 2013, tomo 1, p. 435, cuyo rubro es “AMPARO ADHESIVO. DEBE ADMITIRSE Y TRAMITARSE CON INDEPENDENCIA DE QUE NO EXISTA LA LEY SECUNDARIA QUE DETERMINE LA FORMA, TÉRMINOS Y REQUISITOS EN QUE DEBA PROMOVERSE”.

⁸⁸Para una exposición completa sobre el tema, véase Arturo Guerrero Zazueta, “La procedencia del amparo directo en revisión”, *Temas de Derecho V*, México, Pandecta-Escuela Libre de Derecho, 2012.

El primer cambio se remonta a la reforma constitucional de 19 de febrero de 1951, mediante la cual se crearon los tribunales colegiados de circuito, cuya participación en el esquema dual de competencias para conocer del juicio de amparo directo ya fue comentado líneas arriba. No obstante, en dicha reforma destaca la eliminación del texto que entonces se encontraba en la fracción IX del artículo 107 constitucional, para ser reemplazada por lo siguiente:

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que será recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

La resolución del Tribunal Colegiado de Circuito no será recurrible, cuando se funde en la jurisprudencia que haya establecido la Suprema Corte de Justicia sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

De la redacción anterior se desprende que, por regla general, las sentencias de amparo directo son irrecurribles, aunque se estableció como una excepción la impugnación de las resoluciones de los tribunales colegiados de circuito que resuelvan cuestiones *propriamente constitucionales*, género en el que se incluyeron dos especies:

- (i) La constitucionalidad de leyes; y
- (ii) La interpretación directa de preceptos constitucionales.

Tras una reforma estrictamente formal el 25 de octubre de 1967, la enmienda de 10 de agosto de 1987 significó un momento relevante para el recurso de revisión en amparo directo, pues el Poder Revisor de la Constitución derogó el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 constitucional, lo cual representó la eliminación del caso de excepción para la procedencia de la revisión, mismo que se actualizaba cuando un tribunal colegiado resolvía el tema “propriamente constitucional” aplicando jurisprudencia de la Suprema Corte.

El 31 de diciembre de 1994, se publicó otra interesante reforma, la cual cambió la redacción del párrafo final de la fracción V, modificando las características que debían revestir los asuntos para justificar su atracción: ya no solamente se hace referencia a “sus características especiales”, sino que se hizo depender la procedencia de su atracción de que “su importancia y trascendencia así lo ameriten”. En atención a la reforma antes descrita, el 11 de junio de 1999 se publicó una modificación al artículo 107 constitucional, la cual impactó la fracción IX para modificar los requisitos de procedencia del recurso de revisión:

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución *cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia*, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales. (Énfasis agregado)

Como se desprende del texto transcrito, el Poder Revisor de la Constitución incorporó un segundo requisito para la procedencia del recurso de revisión en los juicios de amparo directo: que su resolución entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Con esta modificación se equiparó el estándar de justificación de la intervención de la Suprema Corte en asuntos cuya competencia originaria corresponde a los tribunales colegiados, toda vez que se acogió el criterio que ya se utilizaba para sostener la conveniencia de atraer un amparo directo para conocimiento del máximo tribunal.

En mi opinión, esta reforma, aunada a la de 1994, evidencia la intención del Poder Revisor de la Constitución de reafirmar la competencia de la Suprema Corte como órgano terminal de la interpretación definitiva de la Constitución. Esto conllevó a que dicho tribunal concentrase sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de casos inéditos o que comprendan un alto nivel de complejidad o relevancia, de modo que la eventual resolución pudiera impactar en la interpretación y aplicación del orden constitucional.

En cuanto al alcance de los requisitos de importancia y trascendencia, el texto constitucional encargó a la Suprema Corte su conceptualización a través de acuerdos generales. En cumplimiento a ese mandato, el Pleno de la Suprema Corte emitió el ahora derogado Acuerdo General Plenario 5/1999.

Posteriormente, la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, conservó los requisitos de procedencia de la revisión en los juicios de amparo directo pero modificó la redacción del precepto constitucional respectivo para eliminar la extraña referencia a la excepcionalidad de la segunda instancia tras afirmar que el juicio es uniinstancial. En su lugar, planteó la revisión como un recurso de procedencia limitada a los casos en que resulte imprescindible la intervención del más Alto Tribunal. La fracción IX quedó como sigue:

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

Además del cambio de redacción que brinda mayor claridad respecto al entendimiento del recurso de revisión, la reforma constitucional introdujo dos cambios que, si bien ya constaban en el Acuerdo 5/1999 y en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, era importante precisar en el texto constitucional:

- (i) Procede el recurso cuando se resuelva la constitucionalidad de normas generales y no solamente de leyes;⁸⁹ y
- (ii) Procede la revisión también cuando el Tribunal Colegiado de Circuito omita decidir sobre los temas propiamente constitucionales, incluso si dicha omisión obedece a que el tribunal colegiado hubiese calificado los argumentos de constitucionalidad como inoperantes, insuficientes o inatendibles.

La consolidación de la competencia originaria de los tribunales colegiados de circuito para conocer de los juicios de amparo directo, aunada a la evolución y multiplicación de los problemas de constitucionalidad surgidos por el cambio del paradigma legalista al constitucionalista, exigían un replanteamiento del recurso de revisión como instrumento para la solución de problemas de constitucionalidad, especialmente en cuanto implican la protección de derechos fundamentales. En este sentido, el hecho de que la Constitución funcione como una norma jurídica vinculante cuya interpretación debe ser dinámica y constante, ha conllevado la evolución del recurso de revisión como un verdadero recurso de constitucionalidad.

El último paso en esta evolución normativa del recurso de revisión lo encontramos con la publicación el 12 de junio de 2015 del Acuerdo General Plenario 9/2015, el cual elaboró una nueva conceptualización de los requisitos de importancia y trascendencia.

Toda vez que un estudio pormenorizado de los conceptos que definen la procedencia de este recurso implicaría desviar por completo el objetivo pretendido en el presente comentario, basta de momento esbozar de una forma sencilla,⁹⁰ la compleja procedencia de este recurso, que exige que se acrediten los siguientes requisitos:

Que durante la tramitación del juicio de amparo se hubiesen decidido —por haber sido planteados por la parte quejosa o introducidos oficiosamente por el Tribunal Colegiado— u omitido decidir cuestiones propiamente constitucionales, entendiéndose como tales aquéllas que se refieran a:

- (i) La interpretación directa de preceptos constitucionales, incluidos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano; o
- ii) La inconstitucionalidad de una norma general.⁹¹

⁸⁹La Ley de Amparo, el Acuerdo 5/1999 y la jurisprudencia entienden por normas generales para efectos de la revisión en amparo directo tratados internacionales, así como leyes y reglamentos, ya sean locales o federales.

⁹⁰Esta explicación ha sido abordada por la Primera Sala al resolver el recurso de reclamación 1232/2015, aprobado el 11 de mayo de 2016 por unanimidad de cinco votos; y el amparo directo en revisión 1638/2015, aprobado el 4 de mayo de 2016 por mayoría de tres votos.

⁹¹Sobre este tema, no hay que soslayar que ambas Salas de la Suprema Corte han reconocido que también es posible combatir interpretaciones de las normas generales como cuestión de constitucionalidad, siempre que éstas conlleven un entendimiento del precepto que lo torne inconstitucional. Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2014 (10a.), *Semanario Judicial de*

Y que, adicionalmente, el eventual estudio de fondo cumpla los requisitos de importancia y trascendencia. Para este análisis, que únicamente se realiza si el primer requisito se encuentra cumplido,⁹² la Suprema Corte atiende a dos cuestiones:

Partiendo de la naturaleza del recurso de revisión como fuente de estándares constitucionales, revisa, de manera discrecional —en un claro ejercicio de fijación de su política judicial—⁹³ y siguiendo lo establecido en el Acuerdo 9/2015, que se actualice una de las siguientes dos hipótesis:

Se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o que contribuya a la integración de jurisprudencia.

Lo decidido en la sentencia recurrida pudiera implicar el desconocimiento u omisión de un criterio sostenido por este Alto Tribunal.⁹⁴

Partiendo de la naturaleza tutelar del recurso, verifica que su resolución en efecto pueda llegar a tener un impacto benéfico en la esfera jurídica de la parte recurrente. Esto implica que a partir de los agravios formulados o de la suplencia de la queja (si procede), se detecte que existen argumentos atendibles⁹⁵ —que no resulten preliminarmente ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes—, que no existe preclusión o que la norma impugnada efectivamente se haya aplicado a la parte recurrente y que haya trascendido en su perjuicio.

la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 6, mayo de 2014, tomo I, p. 460, cuyo rubro es “INTERPRETACIÓN DE LA LEY EN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. CASOS EN LOS QUE LA SUPREMA CORTE PUEDE MODIFICARLA”; y tesis aislada 2a. IX/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVII, febrero de 2013, tomo 2, p. 1167, cuyo rubro es “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESTE RECURSO SE ENCUENTRA LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, AL RESOLVER CUESTIONES DE LEGALIDAD (ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 107/2006)”.

Por otra parte, la Suprema Corte también tiene por actualizado este requisito cuando en el recurso se impugna directamente una norma general que fue aplicada por primera vez por el tribunal colegiado. Tesis aislada 1a. CCXLI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXIII, agosto de 2013, tomo 1, p. 745, cuyo rubro es “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA IMPUGNAR DISPOSICIONES DE LA LEY DE AMPARO A TRAVÉS DE ESTE RECURSO”.

⁹²Tesis aislada 1a. XXXII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 14, enero de 2015, tomo I, p. 773, cuyo rubro es “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SU PROCEDENCIA [INTERPRETACIÓN DE LA TESIS 1a. CXXXIX/2014 (10a.)]. (1)”.

⁹³Tesis aislada 1a. CXL/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 20 de mayo de 2016, cuyo rubro es “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA CONSTATAción DE LAS NOTAS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESTE RECURSO DEBE REALIZARSE MEDIANTE UN EJERCICIO SUSTANTIVO DE VALORACIÓN POR EL QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PLASMA SU POLÍTICA JUDICIAL”.

⁹⁴Sobre este punto, la Primera Sala del máximo tribunal ha sostenido que también procedería el recurso de revisión en amparo directo cuando el Tribunal Colegiado no acate un lineamiento sentado al resolver un recurso de revisión previo (lo que implicaría una forma de desconocimiento del criterio de la Corte). Tesis aislada 1a. CCXL/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXIII, agosto de 2013, tomo 1, p. 744, cuyo rubro es “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CUANDO EL RECURRENTE ADUCE QUE UN TRIBUNAL COLEGIADO NO ATENDIÓ LOS LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL RESOLVER UN RECURSO DE REVISIÓN PREVIO, CONSISTENTES EN LA DEBIDA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS INVOLUCRADOS EN EL CASO CONCRETO”.

⁹⁵Tesis aislada 1a. CCLXXXVIII/2015 (10a) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 23, octubre de 2015, tomo II, p. 1658, cuyo rubro es “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE ESTE RECURSO CUANDO LOS AGRAVIOS FORMULADOS POR EL RECURRENTE SON INOPERANTES”.

Amparo indirecto: fracciones III, incisos b) y c), IV, VII y VIII⁹⁶

Las fracciones III, incisos b y c, IV, VII y VIII del artículo 107 constitucional, establecen las reglas básicas del amparo indirecto o biinstancial. Este tipo de amparo se tramita en primera instancia ante los juzgados de distrito⁹⁷ y en segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia o los tribunales colegiados de circuito, dependiendo de los actos que se reclamen y de los acuerdos generales que la Suprema Corte expida sobre el particular.

El amparo indirecto procede en contra de:

- (i) Normas generales (leyes federales y locales, tratados internacionales, reglamentos federales o locales y otras normas de observancia general);
- (ii) Actos y omisiones administrativas;
- (iii) Actos y omisiones dentro de un juicio cuya ejecución cause efectos de imposible reparación;
- (iv) Actos y omisiones fuera de juicio o después de concluido;
- (v) Actos y omisiones que afecten a terceros extraños;
- (vi) actos que impliquen invasión de esferas (fracciones II y III del artículo 103 constitucional); y

⁹⁶El texto de los incisos y fracciones en cita es el siguiente: III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: [...]. b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio; IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley. No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución; [...]. VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia; VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia: a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución. La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten. En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno.

⁹⁷Esta es la regla general, aunque excepcionalmente pueden tramitarse ante los tribunales unitarios de circuito, si el acto reclamado proviene precisamente de uno de esos órganos.

(vii) Resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en términos del artículo 21 de la Constitución. A continuación me referiré a las particularidades de algunos de los supuestos.

Amparo contra “leyes” (contra normas generales)

Por lo que respecta a la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de normas generales, la Ley de Amparo y la jurisprudencia de la Suprema Corte han venido construyendo a lo largo del tiempo un sistema estructurado que permite a las y los gobernados contar con diversas opciones para impugnar una norma de carácter general, a través del juicio de amparo, a saber:

Si se trata de una norma de carácter general autoaplicativa o de individualización incondicionada, que son aquellas que por su sola entrada en vigor causan un perjuicio al quejoso, el amparo debe promoverse dentro de un plazo de 30 días desde su entrada en vigor; el plazo debe computarse desde el mismo día de la entrada en vigor.⁹⁸

Si la ley autoaplicativa no se impugna dentro del plazo de 30 días arriba referido, o si se trata de normas generales heteroaplicativas o de individualización condicionada, la norma deberá ser impugnada en el plazo de 15 días, que se contará a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación de su acto de aplicación, de que la parte quejosa haya tenido conocimiento de él, o de que se haya ostentado sabedora de su existencia.

Si en contra del acto de aplicación hay un recurso o medio de defensa ordinario, será optativo para la parte quejosa acudir directamente al amparo o agotar el medio de defensa. En esta última hipótesis, acudir al recurso ordinario para alegar meras cuestiones de legalidad no implica el consentimiento de la ley, por lo que se trata de una excepción al principio de definitividad del acto reclamado. No obstante, debe tenerse presente que si se opta por la vía de la legalidad, surge la obligación de agotar los sucesivos recursos o medios de defensa que, en su caso, prevean las leyes ordinarias.

Si la resolución final en la cadena de legalidad es dictada por un órgano administrativo, es decir, distinto de un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, esta resolución final se considera el primer acto de aplicación y en ese momento es factible impugnar la ley en términos referidos en el inciso 2.

Si la parte quejosa decide agotar las vías de impugnación ordinarias y la resolución final es dictada por un tribunal judicial administrativo o del trabajo, procede en su contra el amparo directo y en los conceptos de violación se puede alegar la inconstitucionalidad de la norma general que ha sido aplicada en la sentencia definitiva o resolución que puso fin al juicio.

⁹⁸Tesis aislada P CIX/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VIII, diciembre de 1998, p. 251.

Una última hipótesis de procedencia del *amparo contra leyes* se da en los casos en que una norma general que se estima inconstitucional se aplica dentro de un proceso; en este caso habrá que distinguir si el acto de aplicación es o no de ejecución irreparable; en caso de que lo sea, procede el amparo indirecto en términos del inciso b), de la fracción III, del artículo 107 constitucional; si no constituye un acto de aplicación irreparable, habrá que esperar a que se dicte la sentencia definitiva para proceder en amparo directo.

Amparo contra actos en juicio de imposible reparación

De entrada, aclaro que aunque el precepto constitucional hable de “imposible reparación”, lo cierto es que la teoría general de las reparaciones por violaciones a derechos humanos ha evidenciado que la reparación de un hecho victimizante se puede atender a través de medidas de distinta naturaleza: restitución, rehabilitación, indemnización y satisfacción. Así, el problema al que se refiere el texto constitucional es a que el acto sea de imposible *restitución*, pues, aun en los casos más extremos, procedería cuando menos alguna forma de reparación (subsidiaria si se quiere).

Durante gran parte del siglo XX, los actos de ejecución irreparable fueron conceptualizados como aquéllos de los cuales no podría volver a ocuparse la autoridad judicial al dictar la sentencia. Así fue sostenido por los tribunales federales,⁹⁹ lo que daba lugar a que prácticamente todos los acuerdos dictados durante un proceso fueran impugnados mediante el juicio de amparo indirecto.

El criterio arriba citado dominó el funcionamiento del amparo, hasta que los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, como integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, impulsaron una tesis jurisprudencial en el sentido de que por *actos de imposible reparación* deben entenderse aquellos que afectan derechos sustantivos, en oposición de los que derivan en afectaciones estrictamente intraprocesales. Conforme a dicho criterio, si las violaciones fuesen de la segunda especie, la parte quejosa podría verse reparada mediante una eventual sentencia favorable, lo que supondría que dichas violaciones no le habrían causado daño (autónomo) alguno.¹⁰⁰ Este criterio fue asumido por la Tercera Sala de la

⁹⁹Por ejemplo, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 217-228, sexta parte, p. 488; Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 205-216, sexta parte, p. 149; Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 205-216, sexta parte, p. 332; Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 193-198, sexta parte, p. 213; Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 90, sexta parte, p. 41; Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 84, sexta parte, p. 91; Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo LXXXV, p. 254.

¹⁰⁰Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tesis I 4º C. J/2, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo I, segunda parte-2, enero a junio de 1988, p. 827.

Suprema Corte a partir de la ponencia del ministro Jorge Carpizo,¹⁰¹ y posteriormente aceptado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.¹⁰²

Si bien es cierto que la tesis que comentamos es correcta desde el punto de vista técnico e histórico, también lo es que en la realidad generó problemas prácticos e incluso técnicos. La imposibilidad de impugnar desde el inicio la carencia de presupuestos procesales, así como la necesidad de esperar para atacar violaciones procesales relevantes implicó el alargamiento inútil de los juicios, pese a que el transcurso del tiempo con la consecuente erogación de recursos que ello implica constituyen, *per se*, daños irrestituibles.¹⁰³ Además, el criterio produjo inconvenientes técnicos, como el derivado de la necesidad de plantear un juicio de amparo en contra de la ejecución de otro juicio de amparo.¹⁰⁴

Derivado de ello, tanto la Suprema Corte como los tribunales colegiados de circuito se vieron presionados para encontrar excepciones casuísticas a la rígida regla de que por actos de ejecución irreparable se entiende solamente la afectación de derechos sustantivos. No obstante, en la mayoría de los casos se cuidaron de manifestar explícitamente que se trataba de matices a la tesis jurisprudencial, salvo en el caso de la falta de personalidad en que la Corte acepta que modifica la tesis precedente.¹⁰⁵

La correcta interpretación de la tesis de jurisprudencia P/J. 4/2001, llevaba a concluir que la Corte entiende que el amparo indirecto es procedente cuando se afectan derechos sustantivos o se llevan a cabo violaciones procesales relevantes, toda vez que en la tesis se afirma que “es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales”. Esto se vio corroborado con resoluciones posteriores en las que la Suprema Corte ha establecido que por actos de ejecución irreparable deben de entenderse los que afecten derechos sustantivos o cuando sus consecuencias afecten a las partes en grado predominante o superior.¹⁰⁶

¹⁰¹Tesis jurisprudencial 3ª/J 4428/89, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo IV, primera parte, julio a diciembre de 1989, p. 279.

¹⁰²Tesis jurisprudencial P/J 24/92, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo 56, agosto de 1992, p. 11

¹⁰³Desafortunadamente, este criterio no ha sido compartido en su totalidad por la mayoría del Pleno de la Suprema Corte, como lo evidencia la tesis jurisprudencial P/J. 1/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 29, abril de 2016, tomo I, p. 15, cuyo rubro es “caducidad decretada en la primera instancia. la resolución que la revoca no constituye un acto de imposible reparación, por lo que en su contra no procede el juicio de amparo indirecto”. Al respecto, no omito mencionar que voté en contra de la tesis por las razones ya expuestas.

¹⁰⁴Tesis jurisprudencial P/J 6/1991, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo VIII, agosto de 1991, p. 5: “personalidad. en contra de la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad sin ulterior recurso, es improcedente el amparo indirecto, debiendo reclamarse en amparo directo cuando se impugne la sentencia definitiva”.

¹⁰⁵Tesis aislada P. CXXXV/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo IV, noviembre de 1996, p. 69: “amparo directo improcedente. si ya se resolvió el fondo del asunto en otro juicio de garantías, la cuestión de personalidad ya no puede plantearse en un nuevo amparo (interrupción de la jurisprudencia publicada bajo el rubro “personalidad. en contra de la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad sin ulterior recurso, es improcedente el amparo indirecto, debiendo reclamarse en amparo directo cuando se impugna la sentencia definitiva”)”.

¹⁰⁶Tesis aislada P. LVII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XX, octubre 2004, p. 9; tesis jurisprudencial 1a./J. 102/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIX, enero de 2009, p. 212, cuyo rubro es “DENUNCIA DEL JUICIO A TERCEROS SOLICITADA POR CUALQUIERA DE LAS PARTES PROCESALES

A pesar de lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte recientemente regresó al criterio consistente en sujetar la procedencia del amparo en estos casos a la violación de derechos sustantivos, tal como se desprende de la contradicción de tesis 239/2014.¹⁰⁷

Por otro lado, la jurisprudencia de la Primera Sala ha sido muy clara al distinguir la irreparabilidad del acto de su posible entendimiento como una excepción autónoma al principio de definitividad.¹⁰⁸ En palabras de la Sala:

[L]a irreparabilidad del acto reclamado y el principio de definitividad, constituyen presupuestos distintos y autónomos que deben observarse para determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto, aun en los casos en los que un menor de edad se encuentre involucrado. El primero de esos requisitos, esto es, que se trate de un acto de ejecución irreparable, se refiere a la naturaleza del acto de autoridad que se impugna y que genera la afectación en la esfera jurídica del quejoso, por la transgresión de un derecho sustantivo que no es susceptible de repararse con el dictado de un fallo favorable a sus intereses. La regla de la definitividad, por su parte, se refiere a la existencia, idoneidad y eficacia de los recursos ordinarios previstos en la ley contra el acto reclamado, así como a la posibilidad, derivada de las normas legales aplicables al caso, de que el interesado renuncie a ellos.

A la luz de lo anterior, la Primera Sala explicó que la irreparabilidad de la ejecución de un acto no exime a la parte quejosa de agotar el principio de definitividad antes de combatirlo mediante un juicio de amparo indirecto. Este criterio se confirmó recientemente en la ya citada la contradicción de tesis 239/2014.¹⁰⁹

(ACTOR O DEMANDADO). EL AUTO O RESOLUCIÓN QUE NIEGA SU ADMISIÓN ES UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”.

¹⁰⁷ Aprobada el 28 de mayo de 2015 por mayoría de ocho votos en el punto al que se hace referencia.

¹⁰⁸ Tesis jurisprudencial 1a./J. 119/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro III, diciembre de 2011, tomo 3, p. 2235, cuyo rubro es “MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN O EMBARGO PRECAUTORIO CON MOTIVO DE LA COMISIÓN DE UN DELITO. LA DETERMINACIÓN JUDICIAL QUE LA DECRETA DENTRO DE JUICIO NO CONSTITUYE UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”; tesis jurisprudencial 1a./J. 44/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro X, julio de 2012, tomo 1, p. 729, cuyo rubro es “PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN CONTRA DE UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DICTADO DENTRO DE UN JUICIO DEL ORDEN CIVIL”; y tesis jurisprudencial 1a./J. 113/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 1, diciembre de 2013, tomo I, p. 350, cuyo rubro es “DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA IRREPARABILIDAD DEL ACTO NO CONSTITUYE, POR SÍ MISMA, UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO, AUN CUANDO EN LA CONTIENDA JURÍDICA ESTÉ INVOLUCRADO UN MENOR DE EDAD”. Mientras escribo estas líneas, el presente criterio es objeto de una denuncia de contradicción de tesis pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte.

¹⁰⁹ La única excepción a lo anterior fuera de las excepciones específicas al principio de definitividad, según la propia Sala, consiste en que el recurso ordinario para combatir la violación fuese de tramitación conjunta con la sentencia definitiva, pues en este caso no se lograría evitar las consecuencias irrestituibles que se pretenden combatir. Tesis jurisprudencial 1a./J. 145/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro IV, enero de 2012, tomo 3, p. 2530, cuyo rubro es “PRUEBA PERICIAL CONTABLE OFRECIDA POR LA CONTRAPARTE DEL QUEJOSO SOBRE LA CONTABILIDAD DE ÉSTE. CONTRA EL AUTO QUE LA ADMITE PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO SIN NECESIDAD DE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, CUANDO EL RECURSO ORDINARIO QUE PROCEDE EN SU CONTRA SE TRAMITA CONJUNTAMENTE CON LA SENTENCIA DEFINITIVA (CÓDIGO DE COMERCIO REFORMADO POR DECRETOS DE 17 DE ABRIL Y 30 DE DICIEMBRE DE 2008)”.

Amparo contra actos que afecten a personas extrañas al juicio

Como un supuesto específico, el amparo procede contra actos que afecten a terceras personas que sean extrañas al juicio, circunstancia que no cambia cuando dicha persona haya sido llamada en una calidad distinta a la de parte dentro del juicio de origen,¹¹⁰ o cuando no haya sido emplazada o el emplazamiento haya sido ilegal, siempre que haya tenido conocimiento del juicio después de dictada la sentencia de primera instancia, aun cuando estuviese dentro de plazo para impugnarla.¹¹¹

Amparo contra actos fuera de juicio de imposible reparación

En adición a los tres supuestos ya analizados, en materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Si bien con anterioridad a la reforma constitucional en materia de amparo 2011, ya estaba prevista una excepción al principio de definitividad aplicable en estos casos, la reforma precisó los términos en que opera y agregó otros supuestos.

Así, únicamente será necesario agotar estos medios de defensa siempre que, conforme a las mismas leyes, se puedan suspender los efectos de dichos actos de oficio —ésta es una novedad de la reforma constitucional— o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer la persona agraviada. El tema radica en que dicha suspensión deberá: (i) tener los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo; (ii) no exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva; y (iii) resolverse en un plazo igual o menor que el establecido para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto, en sí mismo considerado, sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

La última excepción al principio de definitividad, relacionada con el plazo para la obtención de la suspensión provisional, también fue una novedad de la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, cuya finalidad es lograr la plena vigencia y efectividad de la suspensión como una herramienta fundamental en la protección de los derechos humanos, atendiendo a su doble naturaleza preventiva y tutelar de éstos.

¹¹⁰Tesis jurisprudencial 1a./J. 124/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro VI, marzo de 2012, tomo 1, p. 228, cuyo rubro es “TERCERO EXTRAÑO A JUICIO. NO PIERDE ESTE CARÁCTER LA PERSONA A QUIEN NO SIENDO PARTE EN EL JUICIO DE ORIGEN, SE LE REQUIERE PARA QUE REALICE UNA CONDUCTA NECESARIA PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO, AL NO QUEDAR VINCULADA POR ESE SOLO HECHO Y, POR TANTO, NO ESTÁ OBLIGADA A AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO”.

¹¹¹Tesis jurisprudencial P/J. 1/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro VI, marzo de 2012, tomo 1, p. 5, cuyo rubro es “EMPLAZAMIENTO. SU FALTA O ILEGALIDAD ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI QUIEN SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO EQUIPARADO A PERSONA EXTRAÑA TUVO CONOCIMIENTO DEL JUICIO RESPECTIVO DESPUÉS DE DICTADA LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA QUE NO HA CAUSADO EJECUTORIA, AUN CUANDO PUEDA IMPUGNARLA OPORTUNAMENTE MEDIANTE UN RECURSO ORDINARIO EN EL QUE PUEDA HACER VALER AQUELLA VIOLACIÓN PROCESAL”.

No obstante, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha matizado el criterio del plazo, declarando que sí deben agotarse los recursos o medios de defensa que prevean la suspensión dentro de plazos “equivalentes”, con independencia de que pudieran variar —ampliarlo— ligeramente.¹¹² Al respecto, considero que tenemos que ser sumamente cuidadosos al permitir excepciones a disposiciones constitucionales que están reguladas como exigencias perentorias, pues correríamos el riesgo de vaciar de contenido la reforma constitucional.

Finalmente, la reforma constitucional introdujo como excepciones al principio de definitividad en el amparo contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, las siguientes: (i) si el acto reclamado carece de fundamentación —lo cual ya se encontraba previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo abrogada—; o (ii) cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución.

Antes de concluir con los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto y entrar al estudio de su trámite ante jueces y tribunales federales, considero pertinente formular una advertencia. La reforma constitucional del artículo 103 incluyó, dentro de los supuestos de procedencia del juicio de amparo, aquellos que tengan por objeto combatir normas generales, actos y omisiones de las autoridades que violen derechos humanos y sus garantías. Esta mención de las omisiones de autoridad no se circunscribió a ciertas autoridades, sino que se hizo de forma genérica.

Trámite del juicio de amparo indirecto

Por lo que hace al trámite al que debe ceñirse el juicio de amparo indirecto, la fracción VII establece, que se promoverá ante el juzgado de distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse. Por otra parte, su tramitación se limitará a un informe de la autoridad responsable (que ha recibido la denominación de informe justificado) y a la celebración de una audiencia (llamada constitucional, pues en ella se resuelve sobre la constitucionalidad del acto reclamado), en la cual se recibirán pruebas, se escucharán alegatos y se dictará la sentencia.

Recurso de revisión

Como se indicó párrafos arriba, las resoluciones de las y los jueces de distrito son recurribles en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los tribunales colegiados de circuito. La fracción VIII, establece que la Suprema Corte es competente para conocer del recurso de revisión:

¹¹²Tesis jurisprudencial 2a./J. 19/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 17, abril de 2015, tomo I, p. 783, cuyo rubro es “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL PLAZO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ES EQUIVALENTE AL PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO, PARA EFECTOS DE LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)”.

- (i) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución, subsista el problema de constitucionalidad; y
- (ii) Cuando se trate de los casos de invasión de esferas competenciales, previstos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

De manera residual, los supuestos no incluidos en esas hipótesis serán competencia originaria de los tribunales colegiados de circuito. En cualquier caso, las resoluciones que se emitan son definitivas, sin que admitan recurso alguno.

No obstante lo anterior, la Suprema Corte a través de acuerdos generales emitidos con fundamento en el artículo 94 constitucional, ha modificado esta competencia original, con lo cual una gran parte de las revisiones en contra de normas generales son resueltas por los tribunales colegiados de circuito. Así, por ejemplo, los tribunales colegiados de circuito conocen de revisiones en amparos indirectos en los que se reclame la inconstitucionalidad de leyes locales y de reglamentos federales o locales, así como de aquéllas en las que, a pesar de tratarse de leyes federales, la Suprema Corte haya sentado jurisprudencia sobre la norma general que se trate. Lo anterior se entiende sin perjuicio de que, en ciertos casos, la Suprema Corte pueda reasumir su competencia para conocer de aquellos asuntos de los que de manera delegada conocen los tribunales colegiados.

Amparo contra actos que impliquen la invasión de esferas competenciales

En lo referente a la competencia de la Suprema Corte para conocer de revisiones en las que se alegue invasión de esferas, como ya lo mencioné en el comentario al artículo 103 constitucional, las fracciones II y III de dicho precepto han perdido utilidad práctica. En efecto, la Suprema Corte ha indicado que se subsumen en la primera fracción, que se refiere a la violación de derechos fundamentales, pues siempre que se esté en presencia de una invasión de esferas entre autoridades federales y locales, se actualizará la violación de la garantía de legalidad del artículo 16 constitucional.

Facultad de atracción

Tanto para revertir la delegación que mediante acuerdos generales efectuó a favor de los tribunales colegiados de circuito en materia de revisión, como para conocer de amparos directos y en revisión, que son competencia originaria de dichos órganos, la Suprema Corte cuenta con la *reasunción de competencia* y la llamada *facultad de atracción*.

Toda vez que la segunda figura es la que se encuentra directamente regulada en el texto constitucional, dedicaré las próximas líneas a analizar los alcances y operatividad de la facultad de atracción. Asimismo, con independencia de que dicha facultad se regule de manera autónoma tratándose de amparos directos y de amparos indirectos en revisión, la identidad de la mecánica bajo la cual funcionan permite su estudio conjunto. De entrada, la atracción procede cuando se cumplen dos requisitos:

- (i) Se ejerza de oficio por la Suprema Corte de Justicia o que lo haga a petición fundada proveniente de parte legitimada, es decir, del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República (aún procurador general de la República) en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo federal por conducto del consejero jurídico del Gobierno; y
- (ii) Que el estudio del asunto revista características de *interés y trascendencia* que ameriten la intervención del Alto Tribunal.

En referencia al primer requisito, cuando la atracción es solicitada por una persona no legitimada, el asunto se somete a consideración de las y los ministros de la Suprema Corte, para ver si hacen suya dicha solicitud. En caso negativo, ésta se desecha.

En cuanto al requisito de fondo, los conceptos de *interés y trascendencia* son de modo indeterminados, que permiten a la Suprema Corte una discrecionalidad amplia para decidir al respecto. Esto es sano, pues sería imposible determinar de antemano y a nivel constitucional o, incluso de ley reglamentaria, los casos en los cuales es conveniente la intervención de la Corte, por lo cual se deja al máximo tribunal esta valoración para el análisis de los casos concretos. Con todo, hay algunas reglas que ha venido fijando la propia Suprema Corte que, aunque no dejan de ser ambiguas, dan algunas luces sobre los criterios que se aplican en este tema. Una consideración importante, a guisa de ejemplo, es que la cuantía económica del asunto no es relevante para ejercer por ese hecho la facultad de atracción, pues se trata en principio de asuntos de relevancia jurídica en cuanto a la problemática que se presenta.¹¹³

Por otra parte, si bien la Constitución únicamente señala su procedencia en cuanto a los amparos directos e indirectos en revisión, la Suprema Corte ha aumentado el listado de asuntos respecto de los cuales procede el ejercicio de esta facultad, enfatizando que todo depende del interés y trascendencia del caso. Así, se han atraído recursos de queja¹¹⁴ y de reclamación,¹¹⁵ por ejemplo.

¹¹³El criterio general es el siguiente: tesis jurisprudencial 1a./J. 27/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, p. 150, cuyo rubro es “FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO”. Por otra parte, existen casos donde, por ejemplo, se han atraído asuntos para sentar interpretaciones relevantes respecto de cuestiones estrictamente procesales de amparo. Tesis aislada 1a. XXVII/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 27, febrero de 2016, tomo I, p. 674, cuyo rubro es “FACULTAD DE ATRACCIÓN. ES PROCEDENTE SU EJERCICIO SI EL RECURSO DE QUEJA PLANTEADO ACTUALIZA LA NECESIDAD DE DEFINIR EL ALCANCE DE UNA DISPOSICIÓN DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013, EN LA QUE SE INCORPORA UNA LIMITACIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES QUE NO EXISTÍA EN LA LEY DE AMPARO ABROGADA”. También se ha justificado la atracción por el principio de continenia de la causa, de modo que sea el mismo órgano quien resuelva asuntos relacionados. Tesis aislada 1a. CCXXVII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 7, junio de 2014, tomo I, p. 452, cuyo rubro es “FACULTAD DE ATRACCIÓN. PROCEDE EJERCERLA CUANDO SE ADVIERTA QUE EL ASUNTO QUE SE PRETENDE ATRAER SE ENCUENTRA ESTRECHAMENTE VINCULADO CON OTRO ASUNTO SOBRE EL QUE ESTA SUPREMA CORTE YA EJERCIÓ SU FACULTAD DE ATRACCIÓN”.

¹¹⁴Tesis jurisprudencial 2a./J. 174/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 2, enero de 2014, tomo II, p. 1323, cuyo rubro es “FACULTAD DE ATRACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PROCEDE SU EJERCICIO PARA CONOCER DE LOS RECURSOS DE QUEJA”.

¹¹⁵Tesis aislada 1a. CLXXIX/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, septiembre de 2012, tomo I, p. 507, cuyo rubro es “FACULTAD DE ATRACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, PE-

Incluso en los casos donde se ha señalado que no procede la atracción, argumentativamente hablando, ello suele sostenerse desde las características del asunto y no necesariamente atendiendo a su naturaleza. Esto puede observarse, por ejemplo, en los impedimentos formulados en contra de los magistrados integrantes de un tribunal colegiado.¹¹⁶ Por ahora, la única salvedad a lo anterior de acuerdo con la jurisprudencia reciente, consiste en que se trate de asuntos que sean competencia de los tribunales colegiados, pues si ello no es así, la Corte sí ha justificado la negativa de atracción en la naturaleza misma del medio de impugnación.¹¹⁷

Finalmente, la Primera Sala ha sostenido que las razones que justifican una atracción pueden cambiar, de modo que si no subsisten cuando se entra al estudio o discusión del expediente, puede remitirse el asunto al órgano de origen para que sea éste quien lo resuelva.¹¹⁸

Suspensión del acto reclamado: fracciones X y XI¹¹⁹

Las fracciones X y XI del artículo 107 constitucional, establecen los principios básicos de la suspensión, que es la medida cautelar o provisional en el juicio de amparo. La suspensión reviste una importancia extraordinaria, debido a su doble naturaleza tutelar y preventiva, pues permite mantener viva la materia del amparo y evitar a los particulares daños de difícil o de imposible restitución. No son pocas las ocasiones en

NÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDE EJERCERLA PARA CONOCER DE LOS RECURSOS DE RECLAMACIÓN”.

¹¹⁶Tesis aislada 1a. CXX/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, agosto de 2009, p. 66, cuyo rubro es “FACULTAD DE ATRACCIÓN. NO PUEDE EJERCITARSE PARA CONOCER DEL IMPEDIMENTO FORMULADO CONTRA LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO”.

¹¹⁷Tesis aislada 2a. CLXV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIX, enero de 2009, p. 784, cuyo rubro es “FACULTAD DE ATRACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO PUEDE EJERCERLA PARA EMITIR SENTENCIAS EN JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO EN PRIMERA INSTANCIA”.

¹¹⁸Tesis aislada 1a. CCCXLII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 11, octubre de 2014, tomo I, p. 604, cuyo rubro es “FACULTAD DE ATRACCIÓN. SI NO SUBSISTEN LAS RAZONES POR LAS CUALES SE EJERCIÓ, PROCEDE DEVOLVER LOS AUTOS AL TRIBUNAL COLEGIADO DE ORIGEN PARA QUE REASUMA SU COMPETENCIA SOBRE EL ASUNTO EN CUESTIÓN”.

¹¹⁹El texto de las fracciones en cita es el siguiente:

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de los Estados en los casos que la ley lo autorice.

que de no otorgarse la suspensión del acto reclamado los efectos del amparo se harían nugatorios.¹²⁰

Actualmente, el primer párrafo de la fracción X prevé los elementos que deben de tomarse en consideración para el otorgamiento de la suspensión, a saber:

- (i) La naturaleza de la violación alegada; y
- (ii) Un análisis ponderando la apariencia del buen derecho y el interés social.

Antes de la reforma constitucional de 2011, las exigencias constitucionales para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado eran mayores. Conforme al antiguo texto de la fracción X, para que procediera debían analizarse los siguientes elementos:

- (i) La naturaleza de la violación alegada;
- (ii) La dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir la parte agraviada con su ejecución;
- (iii) Los que la suspensión cause a terceras personas, y
- (iv) El interés público.

Interpretación de la suspensión en el texto anterior a la reforma de 2011

Para entender mejor la actual configuración constitucional de la suspensión, a continuación se relata la forma en la que ésta se construyó a la luz del antiguo texto de las fracciones X y XI del artículo 107, las disposiciones de la Ley de Amparo ahora abrogada y el desarrollo que la jurisprudencia hizo de dichos preceptos, así como los problemas que históricamente presentó esta institución.

En primer lugar, la exigencia de valorar la naturaleza de la violación alegada había sido ignorada de plano por la Ley de Amparo, pues en su artículo 124, establecía que la suspensión se decretaría cuando concurriesen los siguientes requisitos: que la solicite quien resintiese el agravio (salvo que se trate de los casos de suspensión de oficio); que no se siga perjuicio al interés social; que no se contravengan disposiciones de orden público; y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

Esta omisión y los criterios jurisdiccionales que interpretaron la forma cómo operaba la suspensión en el amparo, crearon una situación que en la realidad nunca respondió al espíritu de la fracción X, antes de la reforma, como se explica en los párrafos siguientes.

La valoración de los elementos para otorgar la suspensión en materia administrativa alcanzó tal formalismo que impidió que actos notoriamente arbitrarios pudieran paralizarse, al tiempo que permitió la inejecución de los mismos, que claramente se

¹²⁰Para que un instrumento de justicia constitucional de las libertades (utilizando la tipología de Mauro Cappelletti) cumpla con su finalidad protectora, es menester que exista una medida cautelar que conserve la materia de la controversia y evite que las personas sufran afectaciones a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto.

ajustan a la constitución y a las leyes. Incluso, a pesar de que la Suprema Corte creó mediante jurisprudencia firme el requisito de valorar la apariencia de buen derecho para el otorgamiento de la medida cautelar derivado de la naturaleza de la violación constitucional alegada,¹²¹ ello no fue entendido adecuadamente, lo que, salvo en el caso de clausuras, provocó su inoperancia.

Se ignoró, en gran medida, que se trata del principio señalado por la doctrina del *fumus iuridicus*, es decir, del examen preliminar de la materia de la controversia para descubrir un principio de fundamentación que permita a la autoridad judicial otorgar efectos restitutorios a la medida precautoria, sin prejuzgar sobre el fondo.¹²² Con estas deficiencias la suspensión estuvo lejos de alcanzar su finalidad de conservar la materia del amparo y evitar a la parte quejosa daños de difícil o imposible reparación (restitución).

En materia penal el panorama era aún peor. Las reformas al funcionamiento de la suspensión en amparos penales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 1999, provocaron que la suspensión fuera prácticamente inexistente. Entre otras cosas, la exigencia de hacer comparecer a una parte quejosa ante el juez de la causa o el Ministerio Público, implicaba un cambio de situación jurídica, con el consecuente sobreseimiento del juicio de amparo. En efecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia había sostenido en su jurisprudencia que, de conformidad con el artículo 138, segundo párrafo de la Ley de Amparo, el juez de distrito goza de la más amplia libertad al conceder la suspensión en contra de órdenes de aprehensión, para, en su lugar, imponer al quejoso la obligación de comparecer ante el juez de la causa para rendir su declaración preparatoria, como requisito de efectividad de la medida cautelar.¹²³

De igual manera, la negativa genérica e irreflexiva de la medida cautelar tratándose de delitos considerados por la ley como graves, provocó abusos de la autoridad e indefensión en las y los gobernados. Todo lo anterior, derivado de la falsa e interesada idea de que con tal situación se coadyuvaba en el combate a la delincuencia y se abatía la impunidad. Sin embargo, la experiencia demuestra que con la vigencia de la reforma que comentamos ninguno de estos rubros disminuyó.

Valdría la pena difundir y comprometernos con la idea de que el que una persona sea procesada en libertad mientras se demuestra su culpabilidad, no es impunidad; en cambio sí lo es el que por errores de los órganos persecutorios los órganos jurisdiccionales se vean obligados a dictar sentencias absolutorias.

Para tener una idea general de las limitaciones de la suspensión, basta señalar que hasta antes de las tesis de jurisprudencia 15/96 y 16/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sostuvo reiteradamente que la suspensión debía tener meros efectos conservatorios y que, para resolver sobre ella, no debía llevarse a cabo

¹²¹Tesis jurisprudencial P/J 15/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VI, abril de 1996, p. 16.

¹²²Héctor Fix-Zamudio, "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 1999, *op. cit.* nota 32, p. 65.

¹²³Tesis jurisprudencial 1a./J. 94/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, noviembre de 2001, p. 26.

estudio alguno sobre la constitucionalidad del acto reclamado por ser materia de la sentencia que resolviera el fondo del amparo.¹²⁴

La rigidez en la aplicación de los supuestos referidos provocó auténticas carreras procesales entre quejosos y autoridades: los primeros para conseguir la suspensión, y los segundos para consumir el acto y evitar la concesión de la medida cautelar. No es difícil adivinar que normalmente la autoridad llevaba ventaja. Eso mismo provocaba prácticas corruptas por parte de algunas autoridades, quienes recurrían a la extorsión en perjuicio de los particulares.

En tal virtud, el funcionamiento tradicional de la suspensión —amén de ignorar el texto de la fracción X del artículo 107 constitucional, que ordenaba analizar para el otorgamiento de la suspensión la naturaleza de la violación alegada— era un serio obstáculo para que el juicio de amparo cumpliera a cabalidad con sus fines protectores.

Desde la década de los cincuenta del siglo pasado, Ricardo Couto sostuvo la necesidad de otorgar a la suspensión los efectos de un amparo provisional, para lo cual era necesario realizar un análisis provisional de la probable inconstitucionalidad del acto reclamado. Couto apoyaba su exigencia, precisamente, en la fracción X del artículo 107 de la Constitución General de la República, que establecía que para el otorgamiento de la suspensión debe considerarse, entre otros aspectos, la naturaleza de la violación alegada.¹²⁵

La tesis de Couto pasó inadvertida para los órganos jurisdiccionales, así como para la mayor parte de la doctrina. Además, las pocas personas que tangencialmente se ocuparon de ella, por regla general, se manifestaron fieles a la tradición, sosteniendo que pensar en dotar a la suspensión de ciertos efectos restitutorios era desnaturalizarla, pues suspender significa “frenar, paralizar, detener o evitar”.¹²⁶ En beneficio de la pureza semántica se sacrificó un mejor funcionamiento de la institución.

A pesar de los obstáculos, de manera callada se fueron haciendo patentes las limitaciones de la suspensión en su aplicación tradicional y la urgente necesidad de ampliar sus efectos.

Así, por ejemplo, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito —del cual formaba parte el hoy ministro en retiro Guillermo Ortiz Mayagoitia—, consciente de las injusticias que se suscitaban ante la negativa de la suspensión en los casos de clausuras ejecutadas, buscó una salida sosteniendo que se trataba de actos de tracto sucesivo.¹²⁷ Asimismo, estableció el criterio de que los casos de afectaciones al orden público y el interés social a que se refiere el segundo párrafo

¹²⁴Tesis *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, Octava Época, pp. 490, 491, 515.

¹²⁵Véase Ricardo Couto, *Tratado teórico práctico de la suspensión en el amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1973.

¹²⁶Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1984, p. 710.

¹²⁷Tesis I. 2o.A J/15, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo 22-24, octubre-diciembre de 1989, p. 97: “CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURÍDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSIÓN, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO. No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la octava parte del último apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, que dice: “ACTO DE TRACTO SUCESIVO. Tratándose de hechos continuos, procede con-

de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, eran susceptibles de ser valorados en cada caso concreto por los juzgadores, cuando a su juicio se afectaran bienes de mayor jerarquía con la negativa de la suspensión.¹²⁸ Lamentablemente, la Corte sentó jurisprudencia en el sentido de que los supuestos de la fracción referida no podían ser salvados en modo alguno y siempre que se estuviese en dichas hipótesis debía negarse la suspensión.¹²⁹

Fue el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito el primer órgano jurisdiccional de amparo que aceptó el análisis provisional de la constitucionalidad del acto reclamado. Para ello, partió de la figura de la *apariencia de buen derecho* —como presupuesto para la procedencia de una medida cautelar— y fundamentó su decisión en la fracción X del artículo 107 de la Constitución General de la República, específicamente por lo que tocaba a la naturaleza de la violación constitucional alegada.¹³⁰

Ante la ausencia de razonamientos en la exposición de motivos que dio lugar al texto de la aludida fracción X anterior a la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, era posible concluir que para valorar la naturaleza de la violación en la suspensión debía “atenderse a la esencia y propiedades características, tanto del acto de autoridad materia de impugnación, como del derecho subjetivo que se conculcó con dicho acto”.¹³¹

Con posterioridad, la Corte estableció la procedencia de la suspensión respecto de clausuras ejecutadas por tiempo determinado, argumentando que de no concederse la medida cautelar se consumaría de modo irreparable el acto reclamado, con lo cual se quedaría sin materia el amparo.¹³²

A pesar de este criterio, faltaba aún por resolverse la contradicción de tesis entre los tribunales colegiados en relación con las clausuras ejecutadas por tiempo indefinido. El punto de discrepancia se centraba en determinar si la clausura ejecutada era un

ceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman”.

¹²⁸ Recurso de queja 456/86 resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

¹²⁹ Tesis jurisprudencial 2a./J 6/92, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo 56, agosto de 1992, p. 18: “SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE, TRATÁNDOSE DE ALZA DE PRECIOS DE ARTÍCULOS DE CONSUMO NECESARIO. En el artículo 124 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales el legislador señaló, de manera enunciativa, casos en los que estimó que de concederse la suspensión del acto reclamado se afectaría el interés social o se contravendrían disposiciones de orden público, entre los que se encuentra el alza de precios de artículos de consumo necesario. Por ello en esos casos la suspensión de los actos reclamados afectaría el interés social o daría lugar a que se contravinieran normas de orden público, por lo que queda fuera del arbitrio del juzgador la calificación en cuanto a que si con la suspensión se producen o no la afectación o la contravención mencionadas. Consecuentemente, en tales supuestos resulta improcedente otorgar la suspensión”.

¹³⁰ Tesis, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo XIII-marzo, p. 473: “SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS PROCEDE CONCEDERLA, SI EL JUZGADOR DE AMPARO SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, CONSIDERA QUE LOS ACTOS SON APARENTEMENTE INCONSTITUCIONALES”.

¹³¹ Genaro Góngora Pimentel, “La apariencia del buen derecho en la suspensión del acto reclamado”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1997, p. 164.

¹³² Tesis jurisprudencial 2a./J7/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, núm. 56, agosto de 1992.

acto de tracto sucesivo o consumado. En el primer supuesto procedería la suspensión; en el segundo no, porque implicaría dotar a la suspensión de efectos restitutorios.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación optó por un tercer camino, que excede el problema planteado y que modifica sustancialmente el tratamiento tradicional de la suspensión. En efecto, la Corte acogió la *teoría de la apariencia de buen derecho* como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión, para lo cual estimó indispensable la realización de un estudio preliminar de la constitucionalidad del acto reclamado. De dicho asunto derivaron dos criterios jurisprudenciales de enorme relevancia:

SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida de suspensión deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquella sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.¹³³

SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO. El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de

¹³³Tesis jurisprudencial P/J. 15/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, abril de 1996, p. 16.

tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que implican no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la “aparencia del buen derecho” sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.¹³⁴

Los argumentos de las tesis de jurisprudencia transcritas fueron de tal peso que eventualmente serían recogidos por la reforma constitucional de 6 de junio de 2011. Lamentablemente las tesis de jurisprudencia no fueron aplicadas como era de esperarse. La mayoría de los órganos jurisdiccionales ignoraron el análisis de la probable inconstitucionalidad del acto reclamado y, durante años, muchas personas consideraron erróneamente que eran aplicables únicamente para los casos de clausuras.

¹³⁴Tesis jurisprudencial P/J. 15/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, abril de 1996, p. 16.

Esta reticencia para valorar correctamente la *apariencia de buen derecho* evidenciaba el arraigo de la tradición formalista en el estudio del tema, conforme a la cual el objeto de la suspensión debía limitarse a mantener las cosas en el estado en que se encontraran sin prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto reclamado.

La suspensión del acto reclamado a partir de la reforma de 2011

El nuevo texto de la fracción X, exige un rompimiento con la forma de entender la suspensión, reduciendo su estudio a una ponderación de la apariencia del buen derecho frente al interés social.

La interpretación de la *apariencia de buen derecho* exige un estudio preliminar cuidadoso de la probable inconstitucionalidad del acto reclamado; así como la determinación del estado en que habrán de quedar las cosas,¹³⁵ no obstante que el acto reclamado se haya ejecutado.

Debe tenerse presente que la *apariencia de buen derecho* pretende que la autoridad judicial realice un análisis preliminar de la probable inconstitucionalidad del acto reclamado, con la idea de que en los casos de actos arbitrarios, la parte quejosa no sufra injustificadamente la afectación derivada del acto de autoridad mientras se resuelve el fondo de asunto. Para lograr una adecuada aplicación del elemento de la *apariencia de buen derecho*, y respetar el espíritu y la letra del texto constitucional vigente, el juez deberá ponderar la probable inconstitucionalidad en relación con la no afectación del interés social. Asimismo, el estudio sobre la *apariencia de buen derecho* deberá hacerse siempre que la naturaleza del acto lo permita.¹³⁶

¹³⁵ Este último tiene claro fundamento en el último párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo, aunque rara vez se le da el alcance que debe tener.

¹³⁶ Este elemento tiene una rica experiencia en derecho comparado. Véase Eduardo García de Enterría, *La batalla por las medidas cautelares*, Madrid, Civitas, 1992; Carmen Chinchilla Marín, *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1991; Javier Bamés Vázquez (coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993; Santiago J. González-Varas Ibáñez, *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Madrid, Civitas, 1993; Eduardo García de Enterría, “La consolidación del nuevo criterio jurisprudencial de la apariencia de buen derecho para el otorgamiento de medidas cautelares. Silencio administrativo y apariencia de abuso de ejecutividad”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 71, 1991, pp. 255-268; Mariano Bacigalupo Saggese y Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, “*Fumus boni iuris, periculum in mora* y equilibrio de intereses como presupuestos de la tutela cautelar comunitaria”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 94, 1997, pp. 287-306; Eduardo García de Enterría, “La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre medidas cautelares: la recepción del principio del *fumus boni iuris* (auto de 20 de diciembre de 1990) y su trascendencia general”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 69, 1991, pp. 65-84. Ignorando la teoría general del proceso, la práctica judicial en el derecho comparado y la rica doctrina sobre el particular, el maestro Burgoa en el apéndice de su opúsculo en contra del proyecto sostiene que éste contiene “cuatro paralógicas expresiones que por sí mismas le restan todo valor intelectual” (la interpretación conforme —de la cual nos ocuparemos después—, la apariencia de buen derecho, la posibilidad de otorgar la suspensión cuando con la negativa se provoquen mayores daños y perjuicios al interés social que con su concesión y el interés legítimo —el cual, como ya indicamos, lo identifica con el interés jurídico—). En lugar de acudir a los instrumentos del jurista para desentrañar el significado del concepto jurídico utilizado, Burgoa recurre a la conocida *Enciclopedia del idioma de Martín Alonso*, para afirmar que apariencia puede significar: 1. aspecto o parecer exterior de una persona o cosa; 2. semejanza, aspecto semejante al de otra persona o cosa; 3. cosa que parece

El *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, es uno de los más importantes avances en la defensa eficaz de los derechos fundamentales de las y los gobernados en los sistemas jurídicos más avanzados. Sobre el particular, el connotado jurista español Eduardo García de Enterría elaboró un esquema enumerativo sobre las implicaciones de los rasgos distintivos de la apariencia de buen derecho:

La proclamación de la existencia de un verdadero derecho fundamental a la tutela cautelar de los derechos, como vía imprescindible para que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva no se frustre. La protección cautelar debe otorgarse a quien exhiba en sus pretensiones de fondo una apariencia de buen derecho, frente a la posición de la otra parte, que, en contraposición con esa apariencia, debe ser vista como abusiva del instrumento del proceso. El fundamento de esa nueva concepción es el principio general de derecho que dice que “la necesidad de acudir al proceso para obtener la razón no debe perjudicar a quien tiene la razón”. Aunque este principio es de origen doctrinal, se ha proclamado en poco tiempo por casi todas las jurisprudencias constitucionales europeas y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El desplazamiento de la motivación del otorgamiento o denegación de las medidas cautelares desde el dato de la reparabilidad o irreparabilidad de los perjuicios de la medida cautelar, trata de evitar la frustración de la efectividad de la sentencia final, siempre que concurra la apariencia de buen derecho; este concepto pasa así a ser el concepto central de la institución cautelar. La admisión general de las medidas que sean necesarias para asegurar la plena efectividad de la sentencia, sin limitarse obligadamente a la mera paralización del acto recurrido.¹³⁷

Como lo ha señalado el Tribunal Supremo español al interpretar el artículo 24.1 de la Constitución española, “el principio constitucional de efectividad de la tutela judicial ha de proyectarse también sobre la ejecutividad del acto reclamado, lo que, dada la larga duración del proceso, reclama que ese control de la efectividad se adelante en el tiempo al que en la sentencia se lleva a cabo sobre el fondo del mismo”.¹³⁸ Tal como lo sostenía entre nosotros Couto hace casi medio siglo.¹³⁹

yo no es. Por tanto, según Burgoa, “la apariencia de buen derecho se puede referir a un aspecto exterior del mismo, al derecho ajeno o al derecho inexistente. Además, tal derecho debe ser bueno y no malo, calificativos muy difíciles de establecer con precisión, objetividad y claridad. Bien se ve que la expresión equívoca mencionada se insertó en la disposición invocada por mero afán de ‘esnobismo’, pues en vez de la locución enigmática apariencia de buen derecho, debió haberse empleado el comprensible concepto de interés jurídico presuntivo, como lo establece la Ley de Amparo vigente que se pretende sustituir por el mamotreto de la Suprema Corte” (*¿Una nueva Ley de Amparo o renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001 apéndice de la monografía, p. 2). Mal hace Burgoa al buscar en un diccionario de español lo que el derecho comparado y la doctrina contemporánea han explicado con profundidad. La apariencia de buen derecho implica, como ya se indicó, el análisis preliminar de la probable inconstitucionalidad del acto reclamado, ajeno a la búsqueda de los calificativos de “bueno” o “malo” a los que alude el crítico. Por lo demás, es lamentable la confusión en que incurre Burgoa entre apariencia de buen derecho y el interés jurídico presuntivo. Éste, por cierto y contra lo que afirma el autor que comentamos, no previsto por la ley vigente. Por último, olvida Burgoa que la apariencia de buen derecho es ya derecho positivo mexicano, al haberse recogido por la Suprema Corte en las tesis de jurisprudencia arriba referidas.

¹³⁷Eduardo García de Enterría, “La consolidación del nuevo criterio jurisprudencial de la apariencia de buen derecho para el otorgamiento de medidas cautelares”, *op. cit.*, nota 109, pp. 1 y 2.

¹³⁸*Idem.*

¹³⁹Ricardo Couto, *Tratado teórico práctico de la suspensión en el amparo op. cit.*, nota 98.

De conformidad con lo expuesto y siguiendo a García de Enterría, la autoridad no puede intentar prevalerse de la larga duración de los procesos para beneficiarse de la presunción de validez que el ordenamiento otorga a sus actos y, así, obtener la ventaja de la autoejecución mantenida automáticamente durante esa larga duración. Al margen de cualquier perjuicio de imposible o de difícil reparación que pueda producirse, de lo que se trata es de imponer la tutela judicial efectiva.¹⁴⁰ Sobre este razonamiento en favor de los derechos fundamentales, que es ampliamente aceptado por los sistemas jurídicos europeos, no existe razón que justifique su inaplicación en México, máxime en momentos en que luchamos por la consolidación de un régimen auténticamente democrático, que confirme el nuevo paradigma constitucional mexicano.

De hecho, en la experiencia comparada se concede un lugar muy secundario a la posible afectación del interés público para la negativa al otorgamiento de una medida cautelar. Por ello sostiene García de Enterría, refiriéndose al caso español, con la nueva forma de razonar y decidir sobre las medidas cautelares a través de la apariencia de buen derecho, “no tiene ya entrada posible la ponderación del interés público”.¹⁴¹ La razón es simple y concluyente: el derecho a la tutela cautelar es un derecho incluido en el derecho a la tutela judicial efectiva; por tanto, es un inequívoco y esencial derecho fundamental que la administración no puede actuar arbitrariamente y luego oponer a su remoción —cautelar o definitiva, el caso es idéntico— el perjuicio práctico que esta remoción pueda causarle eventualmente.¹⁴²

Estas ideas, han tenido eco en Europa en general. Así por ejemplo, en Alemania el derecho a la tutela judicial efectiva exige en el otorgamiento de las medidas cautelares un examen general y sumario de las posibilidades de éxito o de triunfo que representa el asunto de fondo.¹⁴³ Incluso, en los casos de contribuciones, la ley de la materia ordena que deberá acordarse la suspensión en los casos de tributos y costas cuando exista duda seria acerca de la legalidad del acto administrativo impugnado, o cuando la ejecución de las obligaciones tributarias o las costas traiga una falta de equidad no exigible por los intereses públicos prevalentes.¹⁴⁴

Por lo que respecta a Italia, el *periculum in mora* y el *fomus boni iuris* son presupuestos necesarios para la suspensión del acto administrativo. Así, el juzgador dispone

¹⁴⁰Eduardo García de Enterría, “La consolidación del nuevo criterio jurisprudencial de la apariencia de buen derecho para el otorgamiento de medidas cautelares”, *op. cit.*, nota 109, p. 3.

¹⁴¹*Ibidem*, p. 8.

¹⁴²*Idem*. Al respecto, señala el autor en cita que el argumento del interés público “carece de la menor consistencia y su generalización no es más que una ruptura radical de los postulados elementales del Estado de derecho, que intentan sustituirse por los propios del estado absoluto, y hoy totalitario, para el cual la famosa *cláusula salutaris*, que se decía implícita en todos los derechos subjetivos, sujetaba o condicionaba la efectividad de éstos al principio supremo *salus publica suprema lex esto*, el interés público debe ser la primera ley. Hoy esa supuesta cláusula implícita de relativización general de todos los derechos no existe, es incompatible con la idea misma del Estado de derecho y se opone frontalmente, de manera especial, a la explícita proclamación como preeminentes en el orden político y para la paz social de los derechos fundamentales, como es el caso del derecho a la tutela judicial efectiva”.

¹⁴³Javier Barnés Vázquez (coord.), “La tutela judicial efectiva en la *Grundgesetz* (Art. 19.IV)”, *La justicia administrativa en el derecho comparado*, España, Civitas, 1993, p. 200.

¹⁴⁴Karl-Peter Sommerman, “La justicia administrativa alemana”, *ibidem*, p. 101.

de una amplia discrecionalidad para ponderar los anteriores elementos frente a los daños que pudiera sufrir el interés público y resolver mediante un auto fundado.¹⁴⁵

En Francia también se considera necesario el análisis sobre la legalidad del acto impugnado para la concesión de la suspensión; es más la parte que solicita la suspensión debe invocar argumentos fundados y capaces de justificar la anulación del acto administrativo.¹⁴⁶

Como se ve, la apariencia de buen derecho no es una idea exótica, sino un elemento indispensable y de la mayor importancia para el otorgamiento de las medidas cautelares en el mundo moderno, aun cuando en México lleva pocos años de su aparición en el texto constitucional. El efectivo acceso a la tutela jurisdiccional que establecen el artículo 17 constitucional y 25 de la Convención Americana, así como la adecuada defensa de los derechos fundamentales, dotan a la suspensión en el amparo en papel preponderante como derecho sustantivo al mismo tiempo.

Este criterio ha sido el sostenido por la jurisprudencia de la Primera Sala, conforme a la cual la suspensión del acto reclamado no debe limitarse medidas de conservación, sino constituir un “verdadero amparo provisional”,¹⁴⁷ cuya aplicación parta de la valoración casuística y no de reglas generales preestablecidas.¹⁴⁸

Garantías y trámite

En otro orden de ideas, cuando con el otorgamiento de la suspensión se pudieran causar daños y perjuicios al tercero interesado, será necesario otorgar garantía¹⁴⁹ para responder de los mismos, siempre que se trate de las materias civil, mercantil o administrativa.¹⁵⁰ No obstante, la suspensión quedará sin efecto si el tercero perjudicado da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y el pago de los daños y perjuicios correspondientes, con el fin de salvaguardar de la suspensión. En materia penal, la suspensión se otorgará al comunicarse la promoción del amparo.

Conforme a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 107 constitucional, la suspensión tiene diverso trámite según se trate de amparo indirecto o directo.

¹⁴⁵Giandomenico Falcon, “La justicia administrativa”, *ibidem*, p. 238.

¹⁴⁶Patrick Rambaud, “La justicia administrativa en Francia (I): introducción, organización, medidas cautelares”, *ibidem*, p. 300.

¹⁴⁷Tesis jurisprudencial 1a./J. 21/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 10 de junio de 2016, cuyo rubro es “LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL”.

¹⁴⁸Tesis jurisprudencial 1a./J. 56/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 23, octubre de 2015, tomo II, p. 1594, cuyo rubro es “SUSPENSIÓN. LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ACTO RECLAMADO SE VINCLE AL PAGO DE ALIMENTOS, NO EXCLUYE EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO”.

¹⁴⁹El texto constitucional vigente dice “garantía” genéricamente, a diferencia del texto anterior a la reforma constitucional que decía fianza.

¹⁵⁰El texto anterior a la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 sólo mencionaba los asuntos de carácter civil.

En el primer caso, la suspensión se concede por el juzgado de distrito o el tribunal unitario de circuito que corresponda. Normalmente con la presentación de la demanda de amparo se solicita la suspensión provisional, misma que, de ser procedente, deberá concederse desde su admisión, acto en el que también se solicita el informe previo a la autoridad responsable (que versa sobre la certeza del acto reclamado, las argumentaciones de la autoridad para que se niegue la suspensión definitiva y los datos que sean necesarios para efecto de la garantía en caso de que sea necesaria) y se fija día y hora para una audiencia incidental en la que se resolverá sobre la suspensión definitiva, salvo que se trate de suspensión de oficio, la cual se concede de plano.

En el amparo directo, la suspensión es concedida por la autoridad responsable, sin que haya audiencia, ni división entre suspensión provisional y definitiva.

Fracción XII: jurisdicciones concurrente y auxiliar¹⁵¹

La fracción XII del artículo 107 constitucional, regula los principios de las llamadas jurisdicciones concurrente y auxiliar en materia de amparo, que se refieren a la participación de los tribunales y juzgados locales dentro de los procedimientos de amparo. Ambas competencias se actualizan únicamente en ciertos casos de materia penal.

La jurisdicción concurrente opera tratándose de violación a los derechos contenidos en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, casos en los cuales la demanda de amparo puede presentarse ante el tribunal superior del juez que cometió la violación de garantías o ante el juez de distrito o tribunal unitario de circuito. La tramitación de estos casos se desarrolla en primera instancia por el superior del tribunal responsable y sus resoluciones son recurribles en los mismos términos que las de un juez de distrito. La jurisdicción concurrente rara vez es utilizada en la práctica.

Por otra parte, la jurisdicción auxiliar se establece para casos urgentes cuando no existe en el lugar de residencia un juzgado de distrito o un tribunal unitario. En estos asuntos únicamente se confiere competencia al juez auxiliar para suspender provisionalmente los efectos del acto reclamado. Por otra parte, la Constitución remite a la Ley de Amparo para determinar el juez que conocerá en jurisdicción auxiliar y los casos y los términos en que aquella opera.

¹⁵¹El texto de la citada fracción es el siguiente:

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

Fracción XIII: contradicciones de tesis¹⁵²

La fracción XIII del artículo 107 constitucional, establece el procedimiento para resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, así como entre las Salas de la Suprema Corte. Esta fracción tuvo su origen en 1951 con el nacimiento de los tribunales colegiados de circuito, pues era necesario contar con un procedimiento para resolver los inevitables criterios contradictorios entre los distintos órganos colegiados; posteriormente fue modificada con la reforma constitucional de 2011, para agregar a los Plenos de Circuito en favor de lograr una mayor depuración de las tesis contradictorias existentes.

Conforme a la reforma de 2011, las contradicciones de tesis de los tribunales colegiados que se generen al interior de un mismo circuito se resolverán a través de un nuevo órgano: los Plenos de Circuito. La única excepción a este supuesto es que se trate de una contradicción entre las tesis sostenidas por dos Tribunales Colegiados de un mismo circuito pero con diferente especialización, en cuyo caso conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los Plenos de Circuito estarán integrados por los magistrados de los tribunales colegiados, que son quienes de forma más cercana conocen la problemática que se presenta en sus propios ámbitos de decisión. Esto permite generar congruencia de los criterios en el mismo circuito, otorgando a los circuitos judiciales una autonomía relativa que permitirá darles mayor homogeneidad, precisión y especificidad a los criterios y precedentes que se generen en ese circuito, evitando que distintos tribunales pertenecientes a la misma jurisdicción decidan de forma distinta para casos iguales y sin necesariamente extenderse al resto de los circuitos.

En términos generales, el nuevo texto constitucional permite concluir lo siguiente, respecto a los órganos de los cuales puede surgir la contradicción, las personas legitimadas para denunciarla y el órgano encargado de resolverlas:

¹⁵²El texto de la fracción en cita es el siguiente:

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

ÓRGANOS CONTENDIENTES	PERSONAS U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA DENUNCIAR	ÓRGANO QUE RESUELVE
1) Tribunales colegiados de mismo circuito y misma especialización	Fiscal General (en materia penal y dentro de su competencia), los tribunales (incluyendo unitarios) ¹⁵³ y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, ¹⁵⁴ las partes (en un sentido amplio) ¹⁵⁵ o la autoridad responsable ¹⁵⁶ en los asuntos o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno	Pleno de Circuito ¹⁵⁷
2) Tribunales colegiados de distinto circuito ¹⁵⁸ o del mismo pero con diferente especialización	Mismos del supuesto anterior, además de ministras y ministros de la SCJN y los Plenos de Circuito	SCJN (Salas o Pleno)
3) Plenos de Circuito	Igual que el supuesto anterior	SCJN (Salas o Pleno)
4) Salas de la SCJN	Igual que el supuesto anterior, con la diferencia de que la referencia a los tribunales colegiados se entiende genérica	SCJN (Pleno)

¹⁵³La referencia parece ser a los tribunales contendientes; sin embargo, la Suprema Corte la ha ampliado a todos los tribunales y ha agregado a los tribunales unitarios. Incluso se admite la legitimación de funcionarios encargados de despacho. Tesis aislada 1a. CCLVI/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, publicación en línea el viernes 28 de agosto de 2015 10:30 h, cuyo rubro es “CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS TITULARES DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA”; tesis aislada 1a. XVIII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 14, enero de 2015, tomo I, p. 752, cuyo rubro es “CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA, AUN CUANDO LOS CRITERIOS DISCREPANTES NO EMANAN DEL TRIBUNAL AL QUE PERTENECEN”; y tesis aislada 2a. LXXXV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XV, diciembre de 2012, tomo 1, p. 1037, cuyo rubro es “CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL SECRETARIO DE JUZGADO DE DISTRITO ENCARGADO DEL DESPACHO POR VACACIONES DEL TITULAR ESTÁ FACULTADO PARA DENUNCIARLA”.

¹⁵⁴Tesis jurisprudencial 2a./J. 74/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, mayo de 2013, tomo 1, p. 609, cuyo rubro es “CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE UN MISMO CIRCUITO. LOS JUECES DE DISTRITO ESTÁN LEGITIMADOS PARA DENUNCIARLA ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”.

¹⁵⁵La referencia se ha ampliado interpretativamente hacia el defensor de la parte procesada, su apoderado o inclusive las personas autorizadas en términos de la Ley de Amparo. Tesis aislada 1a. CCCXLIX/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 11, octubre de 2014, tomo I, p. 597, cuyo rubro es “CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL DEFENSOR DEL PROCESADO TIENE LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA CUANDO LA DIVERGENCIA DE CRITERIOS SE INTEGRE CON ASUNTOS EN LOS CUALES HAYA DEFENDIDO AL QUEJOSO”; y tesis jurisprudencial 2a./J. 152/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVIII, noviembre de 2008, p. 227, cuyo rubro es “CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA”.

¹⁵⁶Este supuesto se creó jurisprudencialmente: tesis jurisprudencial 1a./J. 77/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXII, diciembre de 2010, p. 5, cuyo rubro es “CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO EN QUE SE SUSTENTÓ UNA DE LAS TESIS, TIENE LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA”.

¹⁵⁷Mientras los Plenos se integraban, la Suprema Corte retuvo competencia transitoria. Tesis jurisprudencial 1a./J. 48/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro VII, abril de 2012, tomo 1, p. 246, cuyo rubro es “CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE UN MISMO CIRCUITO SIN ESPECIALIZACIÓN O ESPECIALIZADOS EN UNA MISMA MATERIA. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSERVAN COMPETENCIA TRANSITORIA PARA CONOCER DE AQUÉLLA EN TANTO NO SE INTEGREN FORMAL Y MATERIALMENTE LOS PLENOS DE CIRCUITO”.

¹⁵⁸Este supuesto se omitió en la reforma, pero ha sido aclarado por la Suprema Corte: tesis aislada P. I/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro VI, marzo de 2012, tomo 1, p. 9, cuyo rubro es “CON-

En caso de contradicción de tesis entre las sostenidas por las salas de la Corte, éstas serán resueltas por el Tribunal Pleno y están legitimados para denunciarla los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito, el procurador general de la República, los tribunales colegiados que sostienen las tesis en conflicto —y sus integrantes—, los jueces de distrito y las partes que intervinieron en los juicios que motivaron la contradicción.

Finalmente, vale la pena apuntar que, al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, o declararla inexistente o sin materia. La resolución de la contradicción de tesis fija jurisprudencia llamada por unificación o por contradicción, pero no afecta las sentencias dictadas en los juicios que dieron lugar a los criterios contradictorios, y se aprueba por mayoría simple.

Fracción XIV: caducidad de la instancia¹⁵⁹

Ni en el diseño original del juicio de amparo ni en su regulación constitucional inicial se decía nada de la caducidad de la instancia como consecuencia de la inactividad procesal de la parte quejosa. Así, esta figura se introdujo en la fracción IV del artículo 107 mediante reforma constitucional de 19 de febrero de 1951, estableciéndose su aplicación en amparos civiles y administrativos, siempre que no se hubiese impugnado la validez de una ley. Posteriormente, la reforma constitucional de 2 de noviembre de 1962 en la fracción II del artículo 107, estableció la improcedencia del sobreseimiento por inactividad procesal y de la caducidad de la instancia tratándose de actos en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de ejidatarios o comuneros. Este cambio se reflejó también en la fracción XIV mediante la reforma constitucional de 25 de octubre de 1967.

Con la reforma de 6 de junio de 2011, se eliminaron el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia. Como lo adelanté al comentar la fracción I, ambas figuras partían de la lógica de que la parte quejosa tenía la carga de impulso procesal dentro del juicio de amparo, lo cual les obligaba a actuar periódicamente dentro del mismo y les responsabilizaba por el rezago existente en los juzgados y tribunales de amparo.

Así, con el afán de hacer más sencillo y eficiente el juicio de amparo para las y los gobernados, y mejorar con ello el acceso a la justicia, el Poder Revisor de la Constitución retomó la idea protectora que inspiró en sus orígenes el juicio de amparo,

TRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)".

¹⁵⁹El texto de la fracción en cita es el siguiente:

XIV. Se deroga;

eliminando para la parte quejosa cargas procesales carentes de razonabilidad y proporcionalidad. En efecto, el entendimiento del juicio de amparo como un auténtico instrumento para la tutela de los derechos humanos exige la eliminación de trabas procesales que justifiquen la pasividad o falta de diligencia de los órganos de imparción de justicia.

Fracción XV: intervención del fiscal general o el agente del Ministerio Público federal designado¹⁶⁰

La fracción XV reitera el carácter de parte en el juicio de amparo del fiscal general de la Nación¹⁶¹ o de la o el agente del Ministerio Público federal que aquel designare, sin perjuicio de que pueda abstenerse de intervenir cuando se trate de un asunto que en su opinión carezca de interés público. El contenido de esta fracción tiene su origen en la reforma constitucional de 19 de febrero de 1951, aunque el texto original en la Constitución de 1917 del artículo 107, fracción VIII, permitía inferir que esta autoridad ya tenía reconocido el carácter de parte en los juicios de amparo directo.¹⁶²

Al respecto, resulta interesante que el texto del artículo 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo vigente, reitera la participación del Ministerio Público federal en los juicios de amparo directo, pero la restringe en los de amparo indirecto de naturaleza civil —distinta a la familiar— y mercantil en que únicamente se afecten intereses particulares, a casos en los que se hubiese impugnado la constitucionalidad de normas generales y se hubiese abordado dicho aspecto en la sentencia.¹⁶³

¹⁶⁰El texto de la fracción en cita es el siguiente:

XV. El Fiscal General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designe, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley;

¹⁶¹Mientras se lleva a cabo la transformación respectiva, dicha referencia debe entenderse a la personal titular de la Procuraduría General de la República.

¹⁶²Texto original de la Constitución de 1917

Artículo 107. [...].

VIII.- Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el Procurador General o el Agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga.

¹⁶³Artículo 5º Son partes en el juicio de amparo: [...].

IV. El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta Ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público federal podrá interponer los recursos que esta Ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia.

Fracción XVI: cumplimiento de las sentencias de amparo (inejecución de sentencias, repetición del acto reclamado y cumplimiento sustituto)¹⁶⁴

La fracción XVI tiene que ver con la ejecución de las sentencias de amparo, situación que en realidad es un problema que ha acompañado a nuestra institución protectora durante largo tiempo, pues la sociedad mexicana, y sobre todo las autoridades, carecen de una cultura de legalidad que comprenda los beneficios que para todos conlleva el respeto al ordenamiento jurídico y a las decisiones judiciales, máxime cuando se trata de sentencias en las cuales se decreta la existencia de una violación de derechos fundamentales que debe de ser reparada.

De forma congruente con la derogación de la fracción XIV, que preveía la caducidad en el juicio de amparo, el texto actual del cuarto párrafo de la fracción XVI también ha sido modificado y ahora indica que no podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional. El texto vigente es adecuado, pues no existe razón alguna para condicionar al impulso procesal del quejoso el cumplimiento de una sentencia de amparo que ha establecido de manera firme que en su contra se ha violado la Constitución y que ordena que sea restituido en el pleno goce del derecho fundamental violado. Por otro lado, la disposición que se comenta excluye la posibilidad de que la parte interesada formule un desistimiento, lo cual analizaré al final del estudio de esta fracción.

Ahora bien, el acatamiento de una sentencia de amparo puede enfrentarse a múltiples complejidades, desde la negativa de cumplimiento por parte de la autoridad responsable, hasta la repetición del acto reclamado o la imposibilidad de lograr el efecto restitutivo de las ejecutorias. Ante estas situaciones, el Poder Revisor de la Constitución ha desarrollado tres interesantes figuras que deben analizarse por separado.

¹⁶⁴El texto de la fracción en cita es el siguiente:

XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional;

Inejecución de sentencias

Para responder a la exigencia de que sean plenamente cumplidas las sentencias de amparo, la fracción XVI establece una sanción extraordinaria y un procedimiento calificado con miras a obtener dicho cumplimiento. Sobre el particular es necesario hacer algunas consideraciones.

El incumplimiento de una sentencia que otorga el amparo puede darse de tres maneras:

- (i) La omisión o abstención total de la autoridad responsable;
- (ii) La utilización de subterfugios legaloides para eludir su cumplimiento, y
- (iii) La repetición del acto reclamado. Es común el abuso de medios disfrazados de legales para evadir el cumplimiento de una sentencia, condicionar el mismo a la satisfacción de ciertos requisitos por parte del quejoso, asimismo y tratar de dilatar el procedimiento pero aparentando que se está en proceso de cumplir con la resolución.

La Suprema Corte durante mucho tiempo avaló indirectamente estas anomalías, al determinar que bastaba un *principio de ejecución* para evitar la aplicación de la sanción de la fracción XVI, con lo cual únicamente en casos de abstención total de la responsable era procedente el incidente de inejecución de sentencia. Sin embargo, en 1995, la Suprema Corte resolvió que no bastan actos preliminares o preparatorios, sino la realización de aquellos que trascienden al núcleo esencial de la obligación exigida, con la clara intención de agotar el cumplimiento para poder hablar de que hay un principio de ejecución.¹⁶⁵ De hecho, el texto del artículo 193 de la Ley de Amparo vigente señala que “Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que inter venga en el trámite relativo”.

Lo primero que se debe analizar al abordar un caso de incumplimiento de sentencia es si éste fue justificado. Si la Suprema Corte considera que el incumplimiento es excusable, otorgará un plazo razonable a la responsable para que cumpla con el fallo protector; si no lo hace así, la Corte deberá proceder en los términos que se describirán a continuación. Es importante mencionar que el plazo mencionado puede ser ampliado a petición de la autoridad responsable.

El otro supuesto es que el incumplimiento no se encuentre justificado. Así, en casos donde es inexcusable, al igual que en aquellos en que ha transcurrido el plazo previsto para cumplir con la existencia de causa justificada sin que la autoridad lo hubiese hecho, la autoridad responsable quedará inmediatamente separada de su cargo y será consignada ante un juez de distrito.

Las mismas providencias se tomarán respecto de su superior jerárquico, si hubiese incurrido en responsabilidad, así como respecto de las y los titulares que, habiendo

¹⁶⁵Pleno, P. LXV/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo II, octubre de 1995, p. 116; criterio corroborado por la tesis jurisprudencial 1a./J 8/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, febrero de 2003, p. 144.

ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.¹⁶⁶

Finalmente, es importante apuntar que para la Suprema Corte, el cumplimiento extemporáneo no exime de responsabilidad a la autoridad responsable.¹⁶⁷

Denuncia de repetición de acto reclamado

En los casos de repetición del acto reclamado, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción XVI se procederá directamente a la separación del cargo del titular de la autoridad responsable y se dará vista al Ministerio Público federal, salvo que la autoridad:

- (i) No hubiese actuado dolosamente y
- (ii) Deje sin efectos la repetición del acto reclamado antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte.

El que la Suprema Corte deba dar vista del asunto al Ministerio Público federal —para que éste haga la consignación— es una referencia nueva en el texto constitucional, que antes no distinguía entre incumplimiento y repetición del acto reclamado y establecía la obligación de consignar ante el juez de Distrito.

La diferencia radica en una aparente distinción entre una conducta contumaz de la autoridad responsable que se rehúsa a dar cumplimiento a una ejecutoria de amparo, y otra que podría dar lugar a diversos matices en cuanto a los alcances de lo realizado por la misma.

No obstante, el nuevo contenido constitucional ya se encontraba así regulado en el artículo 108 de la Ley de Amparo abrogada, aunque dicha disposición había sido derogada *de facto* por el Pleno de la Suprema Corte, al interpretar en sus términos la fracción XVI y establecer que el Alto Tribunal debía consignar directamente ante el juez de Distrito, pues “no puede condicionar su obligación de consignarla (a la responsable) penalmente ante el juez de Distrito que corresponda que le impone la Constitución, a la determinación del Ministerio Público, el que, por otra parte, debe tener dentro del proceso respectivo la participación que legalmente le corresponde”.¹⁶⁸ De

¹⁶⁶Tesis aislada P. VIII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 4, marzo de 2014, tomo I, p. 223, cuyo rubro es “CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. EL HECHO DE QUE LO HAYA LLEVADO A CABO EL NUEVO TITULAR DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO EXIME DE RESPONSABILIDADES AL ANTERIOR QUE INEXCUSABLEMENTE DESACATÓ EL FALLO”.

¹⁶⁷Tesis jurisprudencial P/J. 60/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 12, noviembre de 2014, tomo I, p. 7, cuyo rubro es “CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LOS CASOS EN QUE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS AL CUMPLIMIENTO LO REALICEN DE MANERA EXTEMPORÁNEA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)”.

¹⁶⁸Tesis aislada P. XI/91, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, tomo VII, marzo de 1991, p. 7.

esta forma, el nuevo texto constitucional ha dejado sin efectos el antiguo criterio del Pleno de la Suprema Corte.

¿Es necesaria una declaratoria de procedencia?

En relación con lo anterior, es interesante reparar en la situación de las y los servidores públicos sujetos a declaratoria de procedencia a que alude el artículo 111 de la Constitución General de la República, pues surge válidamente la interrogante respecto a si la Suprema Corte está facultada para separarlos inmediatamente de su cargo o si, el máximo tribunal debe solicitar por sí o a través de la aún Procuraduría General de la República, la declaratoria de procedencia correspondiente.

Anteriormente, la Ley de Amparo abrogada, en su artículo 109, establecía, con un lenguaje no actualizado al que utiliza el vigente título IV de la Constitución, que si la autoridad gozaba de *fuero constitucional*, con la declaración de la Suprema Corte de que ha lugar a aplicar la fracción XVI se pediría a quien correspondiese el *desafuero*. Lo anterior condujo a importantes doctrinarios a pronunciarse por la necesidad de solicitar la declaratoria de procedencia y, por ende, la imposibilidad de que la autoridad quede inmediatamente separada de su cargo como ordena de manera tajante la fracción XVI que venimos comentando.

Sin embargo, y de conformidad con la citada fracción XVI, considero la autoridad responsable, sin importar su rango debe quedar inmediatamente separada de su cargo, en atención a lo siguiente:

La fracción XVI no distingue entre autoridades sujetas a declaratoria de procedencia y otro tipo de autoridades, ni condiciona la separación del cargo al retiro de la inmunidad procesal. En efecto, la norma constitucional es tajante y ordena que la autoridad responsable sea inmediatamente separada de su cargo, sin dilación alguna y sin intermediario de ninguna clase. Luego, *donde la Constitución no distingue no es lícito al intérprete distinguir*. La interpretación armónica del artículo 107 con el 111, ambos de la Constitución, nos lleva a sostener que el 111, establece la norma general para proceder en contra de los servidores públicos que enuncia dicho precepto; sin embargo, el 107 prevé la norma especial cuando la responsabilidad penal es consecuencia del incumplimiento de una sentencia de amparo. Así, si el constituyente hubiera querido sujetar a la Suprema Corte a la mayoría legislativa para separar de su cargo a servidores públicos con inmunidad procesal, lo hubiera dicho expresamente. Aun en el supuesto de que se considere de que tratándose de normas de rango constitucional no es aplicable el principio de especialidad, la interpretación que aquí se sostiene es la única que logra armonizar de manera congruente ambos preceptos constitucionales. La teleología del mal llamado fuero es una protección a la función que desempeña el servidor público, para evitar que quede a merced de sus enemigos políticos y se use la acción penal como instrumento de lucha política, poniendo en riesgo la función para la cual fue electo o designado. Pero, en el caso del incumplimiento de una sentencia de amparo, se trata de un servidor público que, desatendiendo su obligación de respetar la Constitución, se niega a obedecer el mandato de una sentencia de amparo, después de

haberse seguido todo un proceso en el que el Poder Judicial de la Federación determinó la violación a los derechos fundamentales de una persona. La aplicación de la sanción constitucional correspondiente no puede quedar al arbitrio de una decisión de carácter político, como la que caracteriza a la declaratoria de procedencia, pues se desnaturaliza el mecanismo provisto por la Constitución para la efectividad de las sentencias de amparo, amén de hacerlo inoperante.

La única excepción a la aplicación de la fracción XVI como separación inmediata de un servidor público es el caso del presidente de la República. Esto es así, porque existe norma expresa y especial que ordena que el presidente, durante el tiempo de su encargo, solamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, en términos de los artículos 108 y 110 de la Constitución. Principalmente si se tiene en cuenta que la Constitución de 1917 eliminó la responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo por violaciones a la Constitución.

Cumplimiento sustituto

El tercer párrafo de la fracción XVI, establece el llamado cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo. Esta figura surgió a nivel reglamentario mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1980, mediante la cual se adicionó un último párrafo al artículo 106 de la Ley de Amparo entonces vigente, cuyo contenido se transcribe a continuación:

El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la Ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido, el Juez de Distrito oyendo inicialmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente y, si procede, la forma y cuantía de la restitución, señalando un plazo final para el debido acatamiento de la Ejecutoria.

Según lo explicó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la finalidad de esta nueva figura consistía en mejorar el cumplimiento de las sentencias de amparo, partiendo del reconocimiento de casos donde resultaba imposible la restitución y en los cuales operaba un cambio en la naturaleza de la obligación original, sustituyéndola por el pago de una indemnización.¹⁶⁹

Como puede advertirse, la procedencia de esta figura legal no se encontraba acotada a supuesto alguno, de modo que ello permitía bastante flexibilidad para su aplicación en la práctica. Por otra parte, su contenido normativo se mantuvo incólume con

¹⁶⁹ Aunque la explicación es posterior, es pertinente mencionarla aquí, pues fue esta doctrina la que inspiró la jurisprudencia desde la Octava y la Novena Épocas. Tesis aislada P. XVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, abril de 2002, p. 15, cuyo rubro es “SENTENCIAS DE AMPARO. LA VÍA DEL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO FACILITA SU ACATAMIENTO A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES”.

el decreto publicado el 16 de enero de 1984, mediante el cual el precepto legal que se comenta fue trasladado —con algunas modificaciones formales— al artículo 105.¹⁷⁰

Hasta ese momento, la interpretación jurisprudencial del *cumplimiento sustituto* fue poco abundante. La única salvedad a esta tendencia se encuentra en el reconocimiento de la posibilidad de que el pago de daños y perjuicios fuese acordado mediante la celebración de un convenio entre las partes, cuyo contenido no tendría que ser revisado o convalidado por el órgano jurisdiccional de amparo, sino únicamente considerado para tener por cumplida la ejecutoria.¹⁷¹

Posteriormente, la figura se elevó a rango constitucional mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, en la cual se adicionó el siguiente párrafo a la fracción XVI del artículo 107 constitucional:

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

Además de que se acotó la figura a un supuesto de procedencia en específico —que la ejecución de la sentencia afectase gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción a los beneficios de la parte quejosa—, es importante destacar que también se condicionó que “la naturaleza del acto lo permita” y a que los beneficios de la parte quejosa fuesen de naturaleza “económica”.¹⁷² Adicionalmente, no se precisó la naturaleza del cumplimiento sustituto, ni se especificó que comprendería una indemnización por daños y perjuicios. No obstante, ni en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional ni durante el debate en torno a la misma —en las cámaras de Senadores y Diputados, sucesivamente— se formularon consideraciones en torno a la razón de este cambio normativo.

¹⁷⁰El nuevo texto quedó como sigue:

El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución.

¹⁷¹Tesis jurisprudencial 2a./J. 83/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, septiembre de 2000, p. 96, cuyo rubro es “INEJECUCION DE SENTENCIA. CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA EJECUTORIA SIN LA INTERVENCION DEL JUEZ”; tesis aislada 2a. XII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XI, marzo de 2000, p. 376, cuyo rubro es “EJECUTORIAS DE AMPARO. ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE SU CUMPLIMIENTO ORIGINAL, OPERA EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO, QUE TIENE DOS FORMAS: EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS O EL CONVENIO”.

¹⁷²Tesis jurisprudencial 1a./J. 77/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, julio de 2005, p. 89, cuyo rubro es “CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. CORRESPONDE A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DISPONERLO, DE OFICIO, CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO O EL TRIBUNAL DE CIRCUITO DETERMINEN LA IMPOSIBILIDAD DE ACATAR EL FALLO PROTECTOR (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 105 DE LA LEY DE AMPARO)”.

A pesar de lo anterior, la jurisprudencia de la Suprema Corte fue desarrollando poco a poco el contenido de esta figura. Primero, amplió dicha su procedencia a casos en los cuales se actualizase una “imposibilidad material o jurídica” para cumplir las ejecutorias, destacando que en estos casos “se otorgó al quejoso la posibilidad de solicitar el cambio de la obligación de hacer de la autoridad, por la obligación de dar”.¹⁷³ Aunque la trascendencia de esta afirmación no fue objeto de mayores reflexiones, lo cierto es que la posibilidad de reemplazar el efecto restitutivo de las sentencias por una indemnización ya se contemplaba en la doctrina de este Alto Tribunal.

Por otra parte, la Suprema Corte continuó su doctrina sobre esta figura ampliando su contenido al sostener que no era necesario para su procedencia, la existencia de una declaratoria previa respecto a una inejecución de sentencia o la repetición de acto reclamado.¹⁷⁴

Continuando con la evolución normativa de la figura, mediante decreto publicado el 17 de mayo de 2001, el Congreso modificó el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo y adicionó dos nuevos para actualizar el texto legal al nuevo contenido constitucional.¹⁷⁵

El contenido de la figura que se analiza cambió significativamente con la reforma constitucional de amparo, publicada el 6 de junio de 2011. No obstante, como ocurrió con las reformas anteriores, nuevamente son inexistentes las explicaciones en torno al cumplimiento sustituto.

La modificación se planteó desde que se presentó en la Cámara de Senadores la iniciativa de reforma constitucional, el 19 de marzo de 2009. La revisión del proceso

¹⁷³Tesis aislada P. XCV/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo V, junio de 1997, p. 165, cuyo rubro es “SENTENCIAS DE AMPARO. IMPOSIBILIDAD MATERIAL O JURÍDICA PARA SU CUMPLIMIENTO. SÓLO EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO ES PROCEDENTE PARA OBTENERLO Y NO LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI, CONSTITUCIONAL”; tesis jurisprudencial 2a./J. 60/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIX, mayo de 2009, p. 140, cuyo rubro es “EJECUTORIAS DE AMPARO. ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE SU CUMPLIMIENTO OPERA EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO MEDIANTE EL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS O EL CONVENIO”.

La idea de la sustitución o reemplazo de una obligación por otra fue desarrollada en la tesis jurisprudencial P/J. 99/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VI, diciembre de 1997, p. 8, cuyo rubro es “EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. REGLAS PARA CUANTIFICAR EL PAGO EN EL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS PARA SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO”.

¹⁷⁴Tesis jurisprudencial P/J. 85/97 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VI, noviembre de 1997, p. 5, cuyo rubro es “EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS PARA SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO”.

¹⁷⁵Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al juez de Distrito o al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución.

Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de Distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución.

de enmienda constitucional¹⁷⁶ permite concluir que la propuesta originalmente contenida en la iniciativa no sufrió ninguna modificación sustantiva, de modo que, en esencia, fue aprobada en los términos en que se propuso.

Ahora bien, para comprender la evolución de esta figura, es importante comparar el texto constitucional anterior a la reforma y el que actualmente se encuentra vigente:

TEXTO VICENTE DE 1995 A JUNIO DE 2011	TEXTO VICENTE DESDE EL 7 DE JUNIO DE 2011
<p>Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.</p>	<p>El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.</p>

La comparación entre el texto anterior a la reforma y el actualmente vigente evidencian lo siguiente:

Pre-condicionamientos. Se eliminó el doble condicionamiento de la procedencia del cumplimiento sustituto:

- (i) A que la naturaleza del acto reclamado lo permitiese; y
- (ii) A que se hubiese decretado el incumplimiento de la ejecutoria o la repetición del acto reclamado.

Legitimación. Se mantuvo la posibilidad de que fuese decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o solicitado por la parte quejosa ante el órgano jurisdiccional respectivo.

Modalidades de cumplimiento. Se precisaron dos alternativas de cumplimiento una vez decretado:

- (i) El pago de daños y perjuicios; o
- (ii) La celebración de un convenio sancionado por el órgano jurisdiccional.¹⁷⁷

¹⁷⁶La iniciativa fue presentada por senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Fue dictaminada en la Cámara de Senadores el 10 de diciembre de 2009 y aprobada en discusión plenaria de esa misma fecha; posteriormente fue objeto de una minuta en la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2009, mediante la cual se turnó a comisión; ahí se aprobó el dictamen el 7 de diciembre de 2010, fecha en la cual también se discutió en pleno. El asunto fue recibido de vuelta en la Cámara de Senadores por minuta de 9 de diciembre de 2010. El dictamen correspondiente se elaboró y discutió el 13 del mismo mes y año. Tras la recepción de oficios de los congresos locales, la declaratoria de aprobación de la reforma constitucional se emitió el 4 de mayo de 2011.

¹⁷⁷Tesis aislada 1a. CLXXXVI/2014 (10a *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 6, mayo de 2014, tomo I, p. 537, cuyo rubro es “CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. CUANDO LAS PARTES INFORMEN

Contenido. En términos similares a los previstos en sus orígenes en la Ley de Amparo vigente hasta 2013, se retomó la noción de que el cumplimiento sustituto consiste en el pago de una indemnización por daños y perjuicios, sin eliminar la posibilidad de que en un convenio se pacten medidas de otra naturaleza.

Supuestos de procedencia. Se modificó el único supuesto de procedencia previsto y se agregaron dos más, de modo que es posible cuando:

- (i) La ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener la parte quejosa;
- (ii) Por las circunstancias del caso, sea imposible restituir la situación que imperaba antes de la violación; o
- (iii) Por las circunstancias del caso, sea desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. Además, el supuesto modificado fue el primero, respecto del cual se eliminó la especificación de que los beneficios que pretendían sustituirse fueran “económicos”, lo cual da pie a considerar que su naturaleza puede ir más allá de la estrictamente económica.

El contenido del nuevo precepto constitucional fue replicado —en términos un poco más claros— en el texto de la nueva Ley de Amparo.¹⁷⁸

Como puede advertirse de la lectura de los preceptos en cita, la ley reguló la tramitación del cumplimiento sustituto a través de un incidente, dentro del cual se determinarán la forma y cuantía de la indemnización. Finalmente, agregó que, en caso de que el cumplimiento se logre mediante un convenio entre las partes, únicamente deberá darse aviso del mismo al órgano judicial, el cual limitará su intervención a velar por el cumplimiento de los términos del convenio, sin pronunciarse sobre su contenido.¹⁷⁹

A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE CELEBRARON UN CONVENIO PARA ELLO, PROCEDE DEVOLVER LOS AUTOS DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA PARA QUE EL JUEZ DE DISTRITO O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO LO SANCIONE Y VIGILE SU CUMPLIMIENTO”.

¹⁷⁸Artículo 204. El incidente de cumplimiento sustituto tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de los daños y perjuicios al quejoso.

Artículo 205. El cumplimiento sustituto podrá ser solicitado por cualquiera de las partes o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en que:

I. La ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso; o

II. Por las circunstancias materiales del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir las cosas a la situación que guardaban con anterioridad al juicio.

La solicitud podrá presentarse, según corresponda, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por conducto del órgano jurisdiccional a partir del momento en que cause ejecutoria la sentencia.

El cumplimiento sustituto se tramitará incidentalmente en los términos de los artículos 66 y 67 de esta Ley.

Declarado procedente, el órgano jurisdiccional de amparo determinará la forma y cuantía de la restitución.

Independientemente de lo establecido en los párrafos anteriores, el quejoso y la autoridad responsable pueden celebrar convenio a través del cual se tenga por cumplida la ejecutoria. Del convenio se dará aviso al órgano judicial de amparo; éste, una vez que se le compruebe que los términos del convenio fueron cumplidos, mandará archivar el expediente.

¹⁷⁹Tesis jurisprudencial 1a./J. 3/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, marzo de 2001, p. 94, cuyo rubro es “INEJECUCIÓN DE SENTENCIA, INCIDENTE DE. QUEDA SIN MATERIA SI EL QUEJOSO OPTA POR EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO, SIN PERJUICIO DE QUE EL JUEZ FEDERAL VIGILE QUE SE ACATE LA INTERLOCUTORIA RESPECTIVA”; y tesis aislada 2a. XIII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XI, marzo de 2000, p. 376, cuyo rubro es “INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. PARA QUE EL CUMPLIEN-

A pesar de las críticas que se ha hecho en contra del cumplimiento sustituto, en el sentido de que convierte la majestad de la Constitución en una cuestión de “pesos y centavos”, debe reconocerse que la indemnización como forma de cumplir con una sentencia de amparo es una medida realista que abre una puerta de solución a múltiples problemas que, de otra manera, serían irresolubles en la práctica.

Finalmente, el Pleno de la Suprema Corte deberá analizar si la máxima constitucional respecto a la imposibilidad de aceptar el desistimiento de la parte quejosa una vez que ha causado ejecutoria una sentencia, debe sostenerse necesariamente cuando únicamente subsisten intereses patrimoniales derivados de violaciones que fueron de la misma naturaleza, lo cual podría analizarse en la etapa de ejecución de una sentencia y, específicamente, al analizarse la procedencia del cumplimiento sustituto.

Sobre este punto, considero que puede trazarse una regla de excepción aludida para casos donde la violación que se pretenda reparar mediante la concesión del amparo se haya proyectado sobre el patrimonio de la parte quejosa, sin afectar centralmente otros derechos, y en los que durante la etapa de ejecución de sentencia únicamente subsista una expectativa de reparación monetaria, es decir, una indemnización.

Lo anterior se justifica porque el orden público que impera en el cumplimiento de las sentencias de amparo no se vería afectado por la decisión de quien tenga derecho a una indemnización estrictamente compensatoria, pues, de hecho, igual podría no cobrarla o simplemente donar lo recibido. En efecto, en el caso de que una persona tenga derecho a una indemnización por daños y perjuicios, pero decida no cobrarla, no podría ser obligada a recibir el pago, y el aparato jurisdiccional se habría utilizado —en tiempo y recursos— para tramitar un incidente que concluiría con una consignación en pago o la utilización de alguna figura análoga. Tampoco cambiaría lo anterior la posibilidad de que se celebre un convenio de cumplimiento sustituto, pues tampoco podría obligarse a la parte quejosa a llevar a cabo un acto jurídico de esta naturaleza, y ello igualmente implicaría la tramitación de un procedimiento de supervisión ante el juez de amparo.¹⁸⁰

Adicionalmente, la conclusión antes expuesta se refuerza si se considera que de acuerdo con la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, el simple transcurso del tiempo no podría dar por concluido el juicio de amparo, pues ya no existe la caducidad de la instancia.¹⁸¹

TO SUSTITUTO DEJE SIN MATERIA EL INCIDENTE ORIGINAL, ES NECESARIO QUE, SI EL QUEJOSO OPTA POR EL INCIDENTE DE PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS, EL JUZGADOR DE AMPARO ABRA ESTE INCIDENTE, Y SI ACEPTA UN CONVENIO, QUE ÉSTE SE FIRME”.

¹⁸⁰Al respecto, es pertinente recordar que la Constitución autoriza que el cumplimiento sustituto se lleve a cabo mediante el pago de una indemnización tramitada a través del incidente respectivo o mediante la celebración de un convenio entre las partes. En este caso, la regla general consiste en que la voluntad de las partes rige la forma en que habrá de cumplirse con la ejecutoria, por lo que ante la celebración de un convenio, el órgano jurisdiccional de amparo debe limitar su actuación a verificar que lo que fue acordado por las partes (quejoso y autoridad o autoridades responsables) se cumpla en los términos consignados en el propio convenio, sin que resulte imperioso analizar su contenido. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada 1a. CLXXXVI/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 6, mayo de 2014, tomo I, p. 537, cuyo rubro es “CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. CUANDO LAS PARTES INFORMEN A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE CELEBRARON UN CONVENIO PARA ELLO, PROCEDE DEVOLVER LOS AUTOS DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA PARA QUE EL JUEZ DE DISTRITO O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO LO SANCIONE Y VIGILE SU CUMPLIMIENTO”.

¹⁸¹De acuerdo con el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el 6 de junio de 2011, la derogación de la figura de “caducidad” resulta aplicable a todos los juicios de amparo, con independencia de la legislación

Bajo esta óptica, considero que el desistimiento debe estimarse procedente en este tipo de casos. Este criterio coincide con el proceder de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dicho tribunal ordena en sus sentencias que las indemnizaciones que no sean recibidas por las víctimas o sus beneficiarios dentro de un plazo de 10 años, serán devueltas.¹⁸²

No obstante, el criterio verdaderamente relevante es el expresado en los casos *Garrido y Baigorria Vs. Argentina* y *Gelman Vs. Uruguay*. En el primer asunto, la Corte Interamericana sostuvo que al tratarse la indemnización de una “medida dirigida a reparar una situación personal, el afectado puede renunciar a ella. Así, la Corte no podría oponerse a que una persona víctima de una violación de derechos humanos, particularmente si es un mayor de edad, renuncie a la indemnización que le es debida”.¹⁸³ Posteriormente, en el caso *Gelman*, aun si no se formularon mayores consideraciones, la Corte Interamericana convalidó la decisión de la víctima de no recibir el pago correspondiente a las medidas indemnizatorias a las que tenía derecho.¹⁸⁴

Un criterio similar ha sido sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte, la cual ha precisado que en estos casos no debe concluirse que la autoridad haya cumplido la ejecutoria, sino que se actualiza un supuesto que, procesalmente, impide la continuación del procedimiento de ejecución.¹⁸⁵

secundaria que les resulte aplicable con motivo del momento en el cual se iniciaron o se resolvieron en definitiva: *Tercero. Los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo por lo que se refiere a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo.* Dicha interpretación ha sido convalidada por la Primera Sala: tesis aislada 1a. XXXI/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro VII, abril de 2012, tomo 1, p. 881, cuyo rubro es “SOBRESSEIMIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL Y CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. NO PUEDEN DECRETARSE EN LOS JUICIOS DE AMPARO O EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN INICIADOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 94, 103, 104 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011”.

¹⁸² Así se ha ordenado en todos los casos de México: caso “Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 246; caso “González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 599; caso “Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párrafo 390; caso “Fernández Ortega y otros. vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215, párrafo 305; caso “Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 31 de agosto de 2010 Serie C No. 216, párrafo 292; y caso “Cabrera García y Montiel Flores vs. México”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220, párrafo 212. En el caso “García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México” no se incluyó la precisión mencionada, pues se celebró un convenio de solución amistosa ante la Corte Interamericana. Corte IDH. Caso “García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 273, párrafo 99.

¹⁸³ Corte IDH, caso “Garrido y Baigorria vs. Argentina. Reparaciones y Costas”. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párrafo 72.

¹⁸⁴ Corte IDH, caso “Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones”. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221.

¹⁸⁵ Es aplicable por analogía la tesis aislada 2a. LI/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 7, junio de 2014, tomo I, p. 820, cuyo rubro es “INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. PROCEDE DECLARARLO SIN MATERIA ANTE EL DESISTIMIENTO DE LA PARTE QUEJOSA AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE TRATE DE INTERESES PATRIMONIALES PREVIA RATIFICACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013)”.

Fracción XVII: desobediencia de un auto de suspensión¹⁸⁶

Finalmente, la fracción XVII mantiene la procedencia de una sanción penal en contra de la autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión o que, ante tal medida, admita fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente. Sin embargo, con la reforma de 201 se introdujeron dos modificaciones que no son menores: (i) se precisó que la responsabilidad relacionada con la admisión de la fianza o contrafianza surge únicamente cuando la autoridad responsable actúe con mala fe o negligencia; y (ii) se eliminó la responsabilidad civil solidaria de quien ofreciere o prestare la fianza.

Con las modificaciones que se comentan se pone un especial énfasis en la actuación de la autoridad responsable; sin embargo, ante la gravedad de una posible sanción de naturaleza penal, se precisó que la conducta reprochable en relación con la admisión indebida de fianza o contrafianza debe ser calificada como negligente o de mala fe.

Bibliografía

- ATIENZA, Manuel, *Derecho y argumentación*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.
- BACIGALUPO SAGGESE, Mariano y Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, “*Fumus boni iuris, periculum in mora* y equilibrio de intereses como presupuestos de la tutela cautelar comunitaria”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 94, 1997.
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993.
- BULYGIN, Eugenio *et al.* (comps.), *El lenguaje del derecho (homenaje a Genaro R. Carrió)*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1983.
- BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1984.
- _____, *¿Una nueva Ley de Amparo o renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001.
- CABRERA ACEVES, Lucio, “*Ponencia de Lucio Cabrera Acevedo*”, *Simposio: los abogados mexicanos y el ombudsman (memoria)*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
- CAPPELLETTI, Mauro, *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Bolonia, Il Mulino, 1994.
- _____, “*El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*”, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981.
- CARRIÓ, Genaro R., *Sobre los límites del lenguaje normativo*, Buenos Aires, Astrea, 1973.
- CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1983.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen, *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1991.
- COUTO, Ricardo, *Tratado teórico práctico de la suspensión en el amparo*, México, Porrúa, 1973.

¹⁸⁶El texto de la fracción en cita es el siguiente:

XVII. La autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión o que, ante tal medida, admita por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada penalmente;

- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Concepto de derechos”, en Jorge Luis Fabra Zamora y Verónica Rodríguez Blanco (eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2015, vol. 2, pp. 1503-1520.
- CUETO RÚA, Julio, *El Common Law*, Buenos Aires, La Ley, 1957.
- FALCON, Giandomenico, “La justicia administrativa”, en Javier Barnés Vázquez (coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, España, Civitas, 1993.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2000.
- , *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2001.
- , *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España*, México, Porrúa, 2000.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 1999.
- , *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964.
- , “El papel del ombudsman en la protección de los intereses difusos” (ponencia) en Aguilar Cuevas, Magdalena (coord.), *Simposio: los abogados mexicanos y el ombudsman (memoria)*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
- , *Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994.
- , *Latinoamérica: constitución, proceso y derechos humanos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- , *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, México, UNAM/Madrid, Civitas, 1982.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La consolidación del nuevo criterio jurisprudencial de la apariencia de buen derecho para el otorgamiento de medidas cautelares. Silencio administrativo y apariencia de abuso de ejecutividad”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 71, 1991.
- , *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 1988.
- , *La batalla por las medidas cautelares*, Madrid, Civitas, 1992.
- , *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Civitas, 1983.
- , “La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre medidas cautelares: la recepción del principio del *fumus boni iuris* (auto de 20 de diciembre de 1990) y su trascendencia general”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 69, 1991.
- GARTH, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- GIOJA, Ambrosio L., *Derecho, filosofía y lenguaje (homenaje a Ambrosio L. Gioja)*, Buenos Aires, Astrea, 1976.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, México, Porrúa, 1997.
- , “La apariencia del buen derecho en la suspensión del acto reclamado”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1997.
- , *La suspensión en materia administrativa*, México, Porrúa, 1999.

- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago J., *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Madrid, Civitas, 1993
- GUIDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Introducción al amparo mexicano*, México, ITESO/Noriega Editores, 1999.
- , *Problemas fundamentales del amparo mexicano*, ITESO, Guadalajara, 1991.
- GUERRERO ZAZUETA, Arturo, “La procedencia del amparo directo en revisión”, *Temas de Derecho V*, México, Pandecta/Escuela Libre de Derecho, 2012.
- HERNÁNDEZ, Octavio A., *Curso de amparo*, México, Porrúa, 1983.
- Historia del amparo en México*; 6 tomos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.
- KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, serie Ensayos Jurídicos núm. 5.
- , *Teoría pura del derecho*, trad. Roberto J. Vernengo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.
- MENDONCA, Daniel, *Introducción al análisis normativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, serie Cuadernos y Debates, núm. 39.
- MORESO, José Juan, “Lenguaje jurídico”, en Ernesto Garzón Valdez y Francisco J. Laporta (eds.), *El derecho y la justicia*, Madrid, Trotta, 1996, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, núm. 11.
- OLIVECRONA, Karl, *Lenguaje jurídico y realidad*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, México, Fontamara, 1991.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1978.
- RAMBAUD, Patrick, “La justicia administrativa en Francia (I): introducción, organización, medidas cautelares”, en Javier Barnés Vázquez (coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, España, Civitas, 1993.
- ROBLES, Gregorio, *El derecho como texto*, Madrid, Civitas, 1998
- ROJAS, Isidro y Francisco Pascual García, *El amparo y sus reformas*, México, 1907.
- SOMMERMAN, Karl-Peter, “La justicia administrativa alemana”, en Javier Barnés Vázquez (coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, España, Civitas, 1993.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- TRIBE, Lawrence H., *American Constitutional Law*, 2a. ed., Nueva York, Foundation Press, 1988.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, “El juicio de amparo en contra de reformas constitucionales”, México, Tesis de Licenciatura, Escuela Libre de Derecho, 1985.
- , *Hacia una ley de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de 2002, serie Doctrina Jurídica núm. 105.

Artículo 107

Trayectoria constitucional

107 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 19-II-1951

XLI LEGISLATURA (1-IX-1949/30-VIII-1952)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30-XI-1951

Se admite la suplencia de la queja cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales. Se amplía la suplencia de la queja en materia de trabajo. (Fracción II). Se amplía la procedencia del amparo para materia laboral y se precisa la procedencia del amparo contra sentencias definitivas o laudos, contra actos en juicios, cuya ejecución sea de imposible reparación fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en cada caso procedan. (Fracción III). Se declara la procedencia del amparo contra resoluciones en materia administrativa y que causaren agravio y no sea reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. (Fracción IV). Se fija la competencia y precisa el trámite del amparo contra sentencias definitivas o laudos por violaciones cometidas en ellos. El amparo se interpondrá directamente ante la Suprema Corte de Justicia. (Fracción V). Competencia del Tribunal Colegiado de Circuito para conocer de amparos contra sentencias definitivas o laudos. (Fracción VI). Admisión de la revisión ante la Suprema Corte de Justicia. (Fracción VII).

Se establece la definitividad de las resoluciones que en materia de amparo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, a menos que decidan las resoluciones sobre la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto constitucional. (Fracción IX). La ley reglamentaria fijará las condiciones y garantías para que los actos reclamados sean objeto de suspensión. (Fracción X). La violación de las garantías consignadas en los artículos 16, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que cometa el acto. (Fracción XII). Bases para determinar la obligatoriedad de la jurisprudencia de los tribunales federales y forma de modificarla. (Fracción XIII). Se establece el sobreseimiento por caducidad. (Fracción XIV). Participación del Ministerio Público federal como representante del interés público en juicios de amparo. (Fracción XV).

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 2-XI-1962

XLV LEGISLATURA (1-IX-1961/31-VIII-1964)

Presidencia de Adolfo López Mateos, 1-XII-1958/30-XI-1964

Se establece la suplencia de la deficiencia de la queja en los juicios de amparo que tenga como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población. No procede el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia cuando se afecten derechos de ejidos o núcleos de población comunal.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1967

XLVII LEGISLATURA (1-IX-1967/31-VIII-1970)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Remite para su cumplimiento en lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Constitución; se reordena la redacción para determinar la improcedencia absoluta de la caducidad de la instancia, sobreseimiento por inactividad procesal o por el desistimiento cuando en esta materia se afecten derechos de ejidos o núcleos de población comunal. (Fracción II, párrafo cuarto). a) Se mejora la redacción: la expresión “material judicial” se sustituye por “tribunales judiciales” y se amplía a materia administrativa. Se suprime para la procedencia del amparo. Mejora la redacción al eliminar las alternativas que marca la “o”. (Fracción VII). Competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las revisiones interpuestas contra las sentencias que dictaron los jueces de Distrito.

Se amplía la competencia cuando se reclame la inconstitucionalidad de reglamentos en materia federal o sentencias o actos de cualquier autoridad, en materia agraria, que afecte a núcleos ejidales o comunales o a la pequeña propiedad. (Fracción VIII). Faculta a las partes que intervinieron en los juicios para denunciar ante la sala correspondiente o ante la Suprema Corte de Justicia, cuando haya contradicción en tesis sustentadas por tribunales colegiados de circuito, el requisito de haber impugnado la violación en el curso del procedimiento en los amparos contra sentencias sobre acciones al estado civil que afecten el orden y la estabilidad de la familia. (Fracción III).

Se agrega la palabra “además” para evitar la confusión que se produciría con la reforma de la fracción III arriba señalada. (Fracción IV). Precisa la distribución de competencia de la Suprema Corte de Justicia en los amparos que se interpondrán directamente contra sentencias definitivas o laudos en materia penal, administrativa y civil, o cuando se reclamen laudos en materia laboral. (Fracción V); o por las salas de la Suprema Corte. (Fracción XII). Casos en que procede la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente. (Fracción XIV).

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-III-1974

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-08-1976)

Presidencia de Luis Echeverría, 1-XII1970/30-XI-1976

En la fracción II, párrafo tercero se establece que procederá la suplencia de la queja en juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores e incapaces.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-X-1974

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-08-1976)

Presidencia de Luis Echeverría, 1-XII1970/30-XI-1976

En la fracción VIII se suprime la referencia a la base segunda del artículo.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 17-II-1975

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-08-1976)

Presidencia de Luis Echeverría, 1-XII1970/30-XI-1976

En la fracción XIV se suprime el requisito negativo de que no esté reclamada la inconstitucionalidad de una ley para que se pueda decretar el sobreseimiento del amparo en los casos que describe esta fracción.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-VIII-1979

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

En las leyes Orgánicas del Poder Judicial de la Federación o en la reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución se establecerá el régimen de distribución de competencias en amparos que, contra sentencias definitivas en materia penal, administrativa, civil o laudos en materia laboral, se promueven directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-IV-1986

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

En la fracción II se agrega un nuevo segundo párrafo para extender genéricamente la suplencia de la queja a todas las materias que quedaban fuera de las ampliaciones anteriores de dicha institución, de acuerdo con lo dispuesto en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1997

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se agrega en el inciso *a* de la fracción III la expresión “y resoluciones que pongan fin al juicio”; lo mismo en el primer párrafo de la fracción V. En la fracción V, por otra parte, ya no se promoverá el amparo ante la Suprema Corte de Justicia, sino únicamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito. Esto se hará conforme a la distribución de competencias que establezca exclusivamente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En el inciso *b* de la fracción V se excluyen los tribunales federales.

Se agrega al final de la misma fracción un párrafo en el que se establece que la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, o del procurador general de la República, podrá conocer de los amparos directos cuyas características peculiares lo ameriten. En la fracción VI se establece que sólo en los casos previstos por la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales se señalará el trámite a que deberá someterse la Suprema Corte de Justicia.

En la fracción VIII se da una nueva redacción al inciso *a*, que señala el primer supuesto de revisión en que la Suprema Corte de Justicia conoce de las sentencias pronunciadas en amparo por los jueces de Distrito, señalando que al impugnarse en la demanda de amparo, por considerarse sus fundamentos directamente violatorios a la Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

Se agregan dos párrafos al final del inciso b) de la propia fracción VIII, señalando que la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del procurador general de la República, conocerá en revisión de los amparos que por su peculiaridad así lo ameriten. En los casos no previstos conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no administran ningún recurso. Se deroga el segundo párrafo de la fracción IX.

*Décima reforma**Diario Oficial de la Federación: 3-IX-1993*

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

La reforma deroga la fracción XVIII.

*Undécima reforma**Diario Oficial de la Federación: 25-X-1993*

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se agrega en el inciso *a* de la fracción VIII la expresión “o por el jefe del Distrito Federal”.

*Duodécima reforma**Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994*

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se precisó en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V que la facultad de la Suprema Corte de Justicia para conocer los amparos directos dependería de “su interés” y de que la “trascendencia así lo amerite”. En la fracción VIII se estableció que la revisión, también procede contra las sentencias que pronuncien los tribunales unitarios de circuito. Asimismo, en el segundo párrafo del inciso b) de esta fracción se precisó que la facultad de la Suprema Corte de Justicia para conocer los amparos en revisión dependería de “su interés” y de que la “trascendencia así lo amerite”.

En la fracción XI se estableció que, además de los juzgados de Distrito, conocerán y resolverán sobre la suspensión los tribunales unitarios de circuito; en la fracción XII se suprimió a los tribunales unitarios de circuito como autoridades competentes para conocer las reclamaciones por la violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20. En la fracción XIII se precisó que en los casos de contradicción de tesis en los juicios de amparo desahogados por los tribunales colegiados de circuito la contradicción se denunciaría ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el pleno o la sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. En la fracción XVI se agregó como condición para sancionar a las autoridades responsables que insistieren en la repetición del acto reclamado o tratan de eludir la sentencia de la autoridad federal, que “la Suprema Corte de Justicia estime que es inexcusable el incumplimiento”. Asimismo, se precisó que si la autoridad fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que eje-

cute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Asimismo, se estableció que cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, se precisó que el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita. Finalmente, en la misma fracción XVI, se sancionó que la inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

Decimotercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-VI-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se determinan las hipótesis en que procederá el planteamiento del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito.

Decimocuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-VI-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

En el marco de la Reforma Constitucional de Amparo, se hicieron las siguientes modificaciones: introduce el interés legítimo o colectivo para poder interponer un juicio de amparo, siempre que quien lo inicie alegue que el acto reclamado viola sus derechos reconocidos en esta Constitución y que afecta su esfera jurídica de manera directa o en razón de su especial situación frente al orden jurídico. Permite que la sentencia del juicio de amparo se ocupe, no sólo de individuos particulares, sino en términos generales de los quejosos, además de dar cabida a que se haga una declaratoria general respecto de la ley o acto que la motivare. En los juicios de amparo indirecto en revisión, que versen sobre la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia lo informará a la autoridad emisora de la misma.

Cuando los tribunales federales establezcan jurisprudencia por reiteración, que determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia lo notificará a la autoridad emisora. Una vez transcurridos 90 días naturales sin que se

hubiera superado la inconstitucionalidad de la norma, la Suprema Corte de Justicia emitirá, por el voto de al menos ocho ministros, la declaratoria general de inconstitucionalidad. Salvo, en tratándose de la materia tributaria. Especifica que las sentencias de amparo deberán decidir respecto de todas las violaciones procesales hechas valer en el juicio, así como de aquellas que advierta por suplencia de la queja, aunque si esto no ocurre en la primera sentencia del amparo, no podrán ser materia de concepto de violación en el juicio de amparo posterior. Introduce el amparo adhesivo, consistente en que la parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado.

Amplía el espectro de los casos en que no se requiere que el quejoso señale las violaciones a las leyes procedimentales en la interposición del recurso o medio de defensa. Estos casos son los amparos contra los actos que afecten a menores o incapaces, y en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado. Precisa que en materia administrativa, procede el amparo contra actos u omisiones de los tribunales distintos a los judiciales, de los tribunales administrativos o del trabajo. Además, no será obligatorio que se agoten los medios de defensa, que en ellos se establezcan, cuando el acto reclamado carezca de fundamentación o cuando se aleguen violaciones a esta Constitución.

Señala que el recurso de revisión, en materia de amparo directo, procederá contra sentencias que versen sobre la constitucionalidad de normas generales, que interpreten de forma directa esta Constitución o también porque omitan pronunciarse sobre cuestiones planteadas. Lo anterior ocurrirá siempre que se fije un criterio trascendente en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia. La materia de este recurso no podrá abarcar lo que no se relacione con cuestiones constitucionales. Obliga a realizar ponderación de la apariencia del buen derecho y del interés social, para determinar la procedencia de la suspensión del acto reclamado. Amplía las materias sobre las cuales se puede dar la suspensión del acto reclamado, que son la mercantil y administrativa. Sustituye el término “fianza” por el de “garantía”. Establece que la demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, y en los demás casos ante los juzgados de Distrito o los tribunales unitarios de circuito.

Faculta a que los tribunales colegiados, el procurador general de la República y jueces de Distrito, denuncien contradicción de tesis jurisprudenciales ante el Pleno de Circuito correspondiente, a fin de que éste decida. La contradicción de tesis entre Plenos de Circuito o tribunales colegiados, será resuelta por los ministros de la Suprema Corte de Justicia o su Sala respectiva, la cual también se encargará de resolver la contradicción de las tesis por ésta generadas. Deroga la fracción relativa al sobreseimiento del amparo y la caducidad de la instancia, por inactividad del quejoso o recurrente, en las materias del orden civil o administrativo. Señala que en los casos que la autoridad incumpla la sentencia de amparo, de forma justificada, se le otorgará un plazo razonable para su cumplimiento, que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Si la autoridad no justifica su incumplimiento, las consecuencias jurídicas alcanzarán a los superiores jerárquicos y los titulares, que hubieran ocupado el cargo de la autoridad responsable e incumplido la ejecutoria.

En el caso de la repetición del acto reclamado, también procederá la separación del cargo del titular de la autoridad responsable y se dará vista al Ministerio Público federal, a menos que se compruebe que no hubo dolo y que se dejen sin efectos el acto repetido, antes de que emita resolución la Suprema Corte de Justicia. Respecto al cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, agrega que procederá cuando por las circunstancias del caso sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación imperante antes de la violación. También procederá en los supuestos en que se afecte a la sociedad —eliminando la mención a los terceros— en mayor proporción a los beneficios —que antes precisaba que eran de carácter económico— que pudiera obtener el quejoso. Al respecto, indica que la ejecutoria, de la sentencia, se dará por cumplida a través del pago de daños y perjuicios.

Por otro lado, autoriza que las partes convengan el cumplimiento sustituto, que será homologado por el órgano jurisdiccional. Elimina la posibilidad de que se archiven los juicios de amparo sin que se haya cumplido con la sentencia, que otorgó la protección. En los casos en que la autoridad responsable desobedezca un auto de suspensión, o que admita, por mala fe o negligencia, fianza o contrafianza, que sea ilusoria o insuficiente, será sancionada penalmente. A su vez, se elimina del artículo, la responsabilidad solidaria de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare. El transitorio Segundo obliga al Congreso de la Unión a expedir las reformas legales correspondientes, dentro de los 120 días posteriores a la publicación de esta reforma.

Decimoquinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En acuerdo a la reforma que cambia la figura del procurador general de la República, la redacción en los incisos y infracciones en los que se hacen mención de este, se modifican para dejar en su lugar la mención de “fiscal general de la República”.

Decimosexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo, en acuerdo a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “entidades federativas”.

Artículo 108

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Durante el virreinato, para asegurar la buena actuación de los funcionarios indianos, la Corona se valió sobre todo de dos medios, utilizados ya en Castilla. Éstos eran *el juicio de residencia* para los oficios temporales y *el juicio de visita* para los vitalicios, que eran los propios de los funcionarios que integraban los órganos colegiados, como las audiencias, tribunales de cuentas, oficiales de la Real Hacienda, así como a las autoridades universitarias. Visitadores y residenciadores de autoridades nombradas por consulta del Consejo de Indias eran enviados por el presidente de dicho Consejo, mientras que los que se dirigían al Tribunal de la Inquisición, Cruzada y caballeros de las órdenes eran visitados por personas que enviaban los consejos respectivos.

Los jueces de residencia enviados a las autoridades provistas por virreyes, gobernadores y presidentes eran nombrados por la autoridad que los proveyó. En el caso de los corregidores, éstos solían ser residenciados por su sucesor.

La Corona podía utilizar indistintamente la visita o la residencia según fueran las circunstancias del caso y someter a una misma autoridad a cualquiera de los dos juicios, ya que la diferencia entre ambas figuras era una cuestión de procedimiento. Aunque lo común fue que a los virreyes y gobernadores que tenían nombramientos temporales se les sometiera a juicio de residencia, en 1624 se aclaró que serían visitados sólo en su carácter de presidentes de la Audiencia; para los demás cargos se aplicaba el de residencia.

Para los ministros de las audiencias se impuso con el tiempo el juicio de visita, más que el de residencia.¹

¹Ismael Sánchez Bella, "El control de los funcionarios", en Ismael Sánchez Bella *et al.*, *Historia...* pp. 237-238.

108

Sumario Artículo 108

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	541
Texto constitucional vigente.	550
Comentario	
José de Jesús Orozco Henríquez	
Características generales del régimen de responsabilidades de los servidores públicos en vigor	552
Sujetos de responsabilidad en términos del Título Cuarto	554
Responsabilidades del presidente de la República.	557
Responsabilidades de carácter federal de los servidores públicos locales	559
Responsabilidades de carácter local aplicables a los servidores públicos locales	561
Obligaciones de los servidores públicos	561
Bibliografía	563
Traectoria constitucional	564

El juicio de residencia se considera el “nervio vital” en el sistema de fiscalización y control aplicado por España respecto de sus funcionarios en Indias.² Se dividía en dos partes: una primera en la que se investigaba de oficio la conducta del residenciado, y una segunda, en donde se recibían las demandas de los particulares que se consideraban agraviados por la conducta de aquél.

El plazo en el que tenía que desarrollarse el juicio de residencia era de 60³ a 120 días, salvo en las residencias a virreyes, que no tenían un límite prefijado hasta la real cédula del 18 de diciembre de 1667, en que se fijó un término de seis meses para que los jueces de residencia emitieran su resolución.⁴ Las penas que solían imponerse eran las multas, la inhabilitación temporal o perpetua, el destierro o traslado.

Cuando la residencia se hacía sobre oficios de provisión real, podía apelarse ante el Consejo de Indias; las residencias de oficios de provisión por autoridades indianas se veían en segunda instancia por las audiencias. Sin embargo, en algunos casos de residencias de corregidores y alcaldes mayores de provisión real, las decisiones fueron revisadas por las audiencias, práctica legalizada a partir de 1769.

Estaban sujetos a juicio de residencia, además de virreyes, corregidores y alcaldes mayores, los fabricantes de naos en Filipinas que hubieran tenido Hacienda Real, correos mayores, visitadores de indios, jueces repartidores de obrajes y grana, oficiales de la Real Hacienda, alcaldes ordinarios, regidores y oficiales de los consejos.⁵

La residencia constituía así un freno a la actuación desmedida y los abusos de las autoridades indianas.

Durante el reinado de los Asturias existió una constante preocupación por lograr una buena administración de justicia, lo que se reflejó en un claro intento de ejercer control directo sobre los órganos encargados de su administración, de ahí que se diera un gran impulso a las visitas a tribunales, tanto peninsulares como indianos.⁶ La visita que se llevaba a cabo a las audiencias consistía en una “inspección realizada a un organismo público, la Audiencia, con el fin de revisar la gestión de los funcionarios que la componen”.⁷

Se empleaba la frase *visita general* para referirse a la visita ordenada por el monarca a uno o varios tribunales, a las universidades y a la Casa de Moneda. Cabe destacar que la visita no se encontraba regulada como tal en ningún ordenamiento castellano, salvo disposiciones dispersas que fueron finalmente concentradas en el Libro II, Título XXXIV de la Recopilación de leyes de los Reinos de Indias de 1680.⁸

²Aída R. Caro Costas, *El juicio de residencia a los gobernadores de Puerto Rico en el siglo XVIII*, San Juan, Puerto Rico, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1978, p. 11.

³*Rec. Ind.*, lib. V, tít. XV, ley 29.

⁴*Rec. Ind.*, lib. V, tít. XV, ley 1.

⁵*Rec. Ind.*, lib. V, tít. XV, leyes 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15 y 16.

⁶Pilar Arregui Zamorano, *La Audiencia de México según los visitadores (siglos XVI y XVII)*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, pp. 50-53.

⁷*Ibidem*, p. 54.

⁸Ismael Sánchez Bella, “El juicio de visita en Indias”, en *Memoria del IV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1976, p. 579.

El visitador se enfrentaba con una larga y ardua tarea que podía extenderse por años, lo que exigió una sólida preparación jurídica de su parte. Debía enfrentarse en las Indias a autoridades que gozaban de amplio poder; ciertamente no gustaban de su presencia y les acarreaaba disgustos y enemistades.

Los visitadores contaban con facultades legislativas para expedir las disposiciones necesarias a fin de remediar tal o cual situación. No podían actuar fuera de la comisión que recibían,⁹ salvo que su competencia le fuera ampliada posteriormente a otros organismos o personas.¹⁰

Una vez iniciada la visita, el rey solía recomendar el mayor sigilo y secreto a efectos de que el visitador llevara a cabo al menos las primeras diligencias sin que los visitados lo supieran y así descubrir la verdad. Lo anterior se debía en parte a que solían ordenarse las visitas en respuesta a una denuncia de abusos enviada al rey o al Consejo de Indias, por lo que era necesario evitar el encubrimiento de tales abusos. En ese sentido, el visitador podía iniciar sus gestiones durante el viaje al territorio de la visita antes de publicarla.¹¹

Al arribar el visitador al territorio en donde se iba a ejercer el cargo, era recibido solemnemente y alojado en un lugar que asegurara su independencia respecto de las instituciones o autoridades visitadas.¹² De ahí se procedía a la publicación de la visita a efectos de que los que hubieran recibido algún agravio por parte del visitado pudieran acudir ante el visitador a expresarla y pedir la justicia del caso.¹³ El visitador podía oír y sentenciar tales demandas públicas.¹⁴ Quienes eran objeto de la visita debían comparecer ante el visitador a efecto de hacer las declaraciones correspondientes a solicitud del mismo. Contaban con la opción de comparecer por sí o por sus procuradores mediante poder.

La actuación del visitador se iniciaba con la atención a las demandas públicas que le fueran presentadas, a fin de resolverlas dentro de un plazo de 60 días contando en un principio desde el día de presentación de la demanda. Más tarde se cambió el plazo a 60 días a partir de la notificación,¹⁵ con objeto de evitar ampliaciones constantes al plazo.¹⁶

El visitador debía informarse por todas las vías y maneras de la actuación de las autoridades visitadas. Básicamente se acudía a tres medios para lograrlo: las denuncias, los testigos y la revisión de los libros, que en el caso de las visitas a la Audiencia eran los libros de acuerdos, o bien, en el caso de las Cajas Reales, los libros de la Hacienda Real.¹⁷ Además, podía nombrar a quien juzgara necesario para llevar a cabo

⁹*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 15.

¹⁰Sánchez Bella, Ismael, "El juicio de visita...", p. 580.

¹¹*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 6.

¹²*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 2.

¹³*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 10.

¹⁴Ismael Sánchez Bella, "El juicio de visita...", pp. 588-590.

¹⁵*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 35.

¹⁶Ismael Sánchez Bella, "El juicio de visita", p. 596.

¹⁷*Ibidem*, p. 604.

averiguaciones fuera de la ciudad de la visita, para que no tuvieran que acudir personalmente.¹⁸

Los visitadores podían ser recusados por el visitado.¹⁹ El visitador debía sacar los *cargos* que resultaran de las visitas contra los oidores y ministros;²⁰ estos cargos se dividían en *comunes* y en *particulares*. Los primeros incluían a todos los miembros del organismo visitado, los segundos, a cada individuo en particular. Éstos eran notificados al visitado, quien contaba con un plaza de 10 días para responderlos con la presentación de sus *descargos* por escrito, acompañados, en su caso, de testigos que debían ratificar su testimonio al final.

El visitador contaba con el poder de actuar en contra de los visitados sin esperar a la sentencia del Consejo de Indias si descubría cargos graves, privar de su oficio al responsable e inclusive desterrarlo, sanción que no debía entenderse con los virreyes aunque fueran visitados como presidentes de la Audiencia.²¹ las facultades ejecutivas de los visitadores abarcaban no sólo la suspensión y el destierro del visitado, sino la ejecución en lo referente a los bienes o actividades que tuvieran los visitados en contra de la ley, contando para ello con el apoyo de los alguaciles de la Audiencia visitada.²²

Una vez concluida la visita, se redactaba un *memorial ajustado* que, enviado junto con los procesos y el parecer del visitador, facilitaba el manejo de la información a los miembros del Consejo de Indias. Se producía un auto de conclusión de visita y remisión al Consejo.²³

Una vez recibida la visita por el Consejo de Indias, se citaba a los procuradores de los visitados para dar vista de ella y proceder al examen del fiscal y pasar a la Sala del Consejo que determinara el presidente. Luego se procedía a la votación y sentencia. Cuando ésta implicaba condenación a pena corporal, privación de oficio o suspensión de él, debía llevarse consulta al rey de lo acordado para que proveyera lo conveniente.

Dictada la sentencia por el Consejo, se asentaba en el registro correspondiente y se remitía a las Indias para su notificación y ejecución.

En el siglo XVIII los visitadores contaron cada vez con mayor autonomía.

En cuanto a las penas impuestas por el Consejo de Indias una vez terminada la visita, éstas solían ser multas y suspensión temporal del cargo.²⁴

Con la Constitución de Cádiz de 1812 se estableció que tocaba al Supremo Tribunal conocer de la residencia de todo empleado público que estuviere sujeto a ella por disposición de las leyes.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 se sujeta a los diputados al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrían ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que prevenía la Constitución,

¹⁸*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 19 y 21.

¹⁹*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 36.

²⁰*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 23.

²¹*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 27.

²²*Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXIV, ley 29.

²³Ismael Sánchez Bella, "El juicio de visita..." , pp. 614-615.

²⁴Ismael Sánchez Bella, "El control de los funcionarios", en Ismael Sánchez Bella, *Historia del derecho indiano*, Madrid, Mapfre, 1992, pp. 239-241.

por los delitos de herejía y apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Por su parte, los secretarios eran responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto, o contra las leyes mandadas a observar y que en adelante se promulgaren.

Los miembros del gobierno estaban también sujetos al juicio de residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podían ser acusados por los mismos delitos que los diputados y por la infracción del artículo 166 constitucional que se refiere a la prohibición al gobierno de arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término debía remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.

Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarían también al juicio de residencia, y los demás, como se ha dicho de los secretarios del Supremo Gobierno; pero los individuos del mismo Tribunal solamente se sujetarán al juicio de residencia, y en el tiempo de su comisión, a los que se promuevan por los delitos determinados para los diputados.

Alcanzada la independencia y establecido el Primer Imperio, los artículos 29 y 60 del proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 estableció que la persona del Emperador era sagrada e inviolable, y sólo sus ministros eran responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto.

El Supremo Tribunal de Justicia conocería de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes; de todos los asuntos contenciosos de patronato imperial, y de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la corte.

Conforme al artículo 60, en el delito de lesa-majestad humana, conjuración contra la patria, o forma de gobierno establecido, nadie gozaba de fuero privilegiado. Los militares quedarían desaforados por el mismo hecho, y los eclesiásticos serían juzgados por las jurisdicciones secular y eclesiástica unidas, procurando todos los jueces abreviar sin omitir las formas y trámites del juicio.

Con la adopción de la República Federal, la Constitución federal de 1824 estableció que cualquiera de las dos cámaras podría conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones:

- I. Del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.
- III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del Despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo en sus empleos.

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las Legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

El vicepresidente podía ser acusado solamente ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo. Los secretarios del Despacho eran responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución, el Acta Constitutiva de la Federación, las leyes generales y las constituciones particulares de los estados.

Con el centralismo, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 establecieron que el Supremo Poder Conservador no era responsable de sus operaciones más que ante Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

En los delitos comunes, no se podía intentar acusación criminal contra el presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado era diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.

Dentro de las prerrogativas del presidente de la República estaba el no poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge el presidente, sino en los términos que prescribía la propia Constitución. Tampoco podía ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta.

Los Consejeros de Gobierno sólo eran responsables por los dictámenes que dieran contra ley expresa, singularmente si era constitucional, o por cohecho o soborno. Asimismo, cada ministro era responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su Ministerio, y de los actos del presidente que autorizare con su firma, y fueren contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 dentro de las prerrogativas del presidente estaba la de no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en las Bases. Tampoco podría ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

Por su parte, los ministros eran responsables de los actos del presidente que autorizaren con sus firmas contra la Constitución y las leyes. Asimismo serían responsables de las resoluciones que se tomaren en junta de ministros, los que acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice.

Con la vuelta al federalismo, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 estableció que el presidente era responsable de los delitos comunes que cometiera durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no estuviese autorizado por la firma del secretario responsable. Los secretarios del Despacho responderían de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 eran prerrogativas del presidente no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. Tampoco podría ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones. Los ministros serían responsables de los actos del presidente que autorizaren con sus firmas, contra el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, ante la Suprema Corte de Justicia, previa declaración de haber lugar a formación de causa, hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos.

El artículo 103 de la Constitución federal de 1857 dispuso que los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo eran igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo era también el presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Durante el Segundo Imperio, el artículo 12 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 dispuso que los ministros eran responsables ante la ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales. En desarrollo de esta disposición, el 12 de octubre de 1865 se expidió la Ley sobre responsabilidad de los Ministros por virtud de la cual, los ministros del emperador eran responsables por sus delitos comunes y oficiales. De ambos delitos conocería el Consejo de Estado conforme a la propia Ley, misma que definía en su artículo 2º los conceptos por los que se incurría en responsabilidad oficial.

El 13 de noviembre de 1874 se publicaron diversas adiciones y reformas a los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución federal de 1857, por ella, los senadores, los diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo eran igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo era también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Se dispuso que no gozaban de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desem-

peño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la propia Constitución, mismo que establecía que si el delito era común, la Cámara de Representantes, erigida en Gran Jurado, declararía, a mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado quedaba, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

De los delitos oficiales conocerían la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendría por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo, y sería puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Ésta, erigida en Gran Jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera, procedería a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designare.

El 6 de mayo de 1904 se reformó el artículo 103 constitucional para establecer que los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados eran responsables por infracción de la Constitución y leyes federales, el presidente y el vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrían ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En el Programa del Partido Liberal Mexicano, dado en la ciudad de San Luis Missouri el 1 de julio de 1906 se propuso agravar la responsabilidad de los funcionarios públicos, imponiendo severas penas de prisión para los delincuentes.

La redacción original de la Constitución de 1917 establecía en su artículo 108 lo siguiente:

Artículo 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común.

La reforma más reciente a este Artículo se produjo el 29 de enero de 2016 en el siguiente sentido:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. [...] Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales. Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Artículo 108

Texto constitucional vigente

108

TÍTULO CUARTO

*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado*²⁵

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.²⁶

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, los integrantes de los ayuntamientos y alcaldías, los miembros de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.²⁷

Las constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de

²⁵Denominación del Título reformada, *DOF*: 28-12-1982, 14-06-2002, 27-05-2015.

²⁶Párrafo reformado, *DOF*: 22-08-1996, 13-11-2007, 29-01-2016.

²⁷Párrafo reformado, *DOF*: 31-12-1994. Fe de erratas, *DOF*: 03-01-1995. Reformado, *DOF*: 07-02-2014, 17-06-2014, 29-01-2016.

México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.²⁸

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.²⁹

²⁸Párrafo reformado, *DOF*: 26-05-2015, 29-01-2016.

²⁹Párrafo adicionado, *DOF*: 27-05-2015. Artículo reformado, *DOF*: 28-12-1982.

Artículo 108

Comentario por **José de Jesús Orozco Henríquez**

108 El artículo que se comenta es el primero del Título Cuarto de la Constitución, cuyo epígrafe, según reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de mayo de 2015, es “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

El artículo 108, regula a los diversos servidores públicos cuyas conductas son susceptibles de responsabilidad para los efectos del Título Cuarto de la Constitución. Este precepto ha sido objeto de nueve reformas a partir de 1917, la primera de las cuales se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982, por lo que el texto original permaneció sin variación durante sesenta y cinco años —incluso, éste había seguido básicamente lo dispuesto en la Constitución de 1857 y, sobre todo, las reformas de 1874 a la misma—, hasta que fue reformado por el Órgano Revisor de Constitución en 1982, como parte a la reforma integral al Título Cuarto de ese año, cuya esencia, según se explicará, se encuentra vigente, con las modificaciones publicadas el 31 de diciembre de 1994 (con su fe de erratas del 3 de enero de 1995), el 22 de agosto de 1996, el 13 de noviembre de 2007, el 7 de febrero y el 17 de junio de 2014, el 26 y el 27 de mayo de 2015, así como el 29 de enero de 2016, a fin de hacer precisiones en cuanto a quiénes se consideran servidores públicos, la incorporación de ciertos particulares como susceptibles de incurrir en responsabilidad en términos del referido Título Cuarto, lo correspondiente a la responsabilidad patrimonial del Estado y las bases del Sistema Nacional Anticorrupción, lo cual se analiza en los comentarios al presente y los siguientes artículos.

Características generales del régimen de responsabilidades de los servidores públicos en vigor

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos, ha sido una preocupación constante en todo régimen democrático y una de las características esenciales de todo Estado constitucional democrático de derecho para evitar el abuso del poder y controlar su ejercicio, así como para asegurar la rendición de cuentas.

La aspiración de los mexicanos al respecto se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los ordenamientos constitucionales que desde nuestra

independencia nos han regido, a fin de lograr el eficaz desempeño de los servidores públicos y el cumplimiento de los deberes inherentes a sus respectivos cargos.

Las reformas adoptadas en 1982 al Título Cuarto, denotaron una mejor técnica jurídica en su redacción, y ofrecieron un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos, cuyas características se mantienen y han ido depurando con las reformas posteriores. En los comentarios al presente y los siguientes artículos, se señalan precisamente los términos del régimen de responsabilidades vigente, comparándolos en ocasiones con el anterior a 1982 y su evolución posterior para destacar las diferencias y explicar las características de las diversas clases de responsabilidades de los servidores públicos que se pueden presentar; es decir, según tengan un carácter político (o derivado de juicio político), penal, administrativo o civil. Asimismo, teniendo en cuenta la reforma de 2002 al artículo 113 (y que, a partir de 2015, corresponde al último párrafo del artículo 109), se puntualiza el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado, además de que, también como resultado de esta última reforma, se contempla como sujetos de responsabilidad a las y los particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción (en términos de la fracción IV del artículo 109 constitucional en vigor) y se instauran las bases del Sistema Nacional Anticorrupción (en el artículo 113).

La primera “novedad” que surgió con las reformas de 1982 corresponde a la denominación del Título Cuarto; en efecto, en lugar de referirse a “las responsabilidades de los funcionarios públicos”, desde entonces se alude a “las responsabilidades de los servidores públicos”, a efecto de “establecer —señala la exposición de motivos— la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión”.

A diferencia del texto anterior a 1982 de este artículo en que se prevenía de manera confusa la responsabilidad de ciertos “altos funcionarios” de la Federación, tanto por los delitos comunes como por “los delitos, faltas u omisiones” que cometieran durante el tiempo de su encargo, dando lugar a los llamados “delitos y faltas oficiales”, el vigente, con mejor técnica, sencillamente establece que los servidores públicos “serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Los antecedentes para adjudicar responsabilidad a los servidores públicos de más alta jerarquía se encuentran en la institución del *impeachment* del derecho inglés, en cuanto a encomendar a un órgano de naturaleza política, como ocurre con el Parlamento u órgano legislativo, la atribución de “juzgar” la responsabilidad respectiva, incluso, del jefe de Estado (en cuyos orígenes abarcaba la responsabilidad propiamente penal). Dicha institución fue adoptada por el derecho estadounidense, pero concretándola a la sanción de destitución e inhabilitación del responsable mas no la de carácter penal. En particular, el régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos, se nutre de la experiencia del *impeachment* estadounidense, con algunas diferencias (como la relativa a que la responsabilidad penal del presidente de la República, en México, es sustanciada y adjudicada por las cámaras del Congreso de la Unión, según se analiza más adelante), y la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812.

El carácter de servidores públicos establecido para el ámbito federal en los términos del primer párrafo del artículo 108 en vigor, debió adoptarse también en las constituciones de las entidades federativas, según lo prescrito en el penúltimo párrafo del propio artículo (que correspondía al último párrafo según la reforma de 1982), lo cual se analiza más adelante.

Es claro que resultaba deseable que la denominación de servidores públicos, en lugar de funcionarios, contribuyera a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que se suelen conducir diversos servidores públicos de cualquier nivel, a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, desarrollando un cambio en nuestra cultura jurídica, en beneficio del combate efectivo a la impunidad, la rendición de cuentas y el control del ejercicio del poder para la plenitud de nuestro Estado constitucional democrático de derecho.

Sujetos de responsabilidad en términos del Título Cuarto

A diferencia del texto constitucional anterior a 1982 —que primordialmente se refería a la responsabilidad de los llamados “altos funcionarios” [presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la Unión; “magistrados”, cuando en realidad debía haber dicho ministros, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; secretarios de despacho, procurador general de la República, gobernadores y diputados locales], en tanto que el texto original del artículo 111, encargaba al Congreso de la Unión la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal—, el artículo 108 en vigor a partir de enero de 2016, en forma parcialmente redundante, identifica como servidores públicos, sujetos a las responsabilidades previstas en el Título Cuarto, “a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones” (en el entendido de que la reforma de 1982 no preveía a quienes prestaban servicios en los organismos constitucionales autónomos y sí lo hacía con relación a quienes los prestaban en los órganos judicial y legislativa del entonces Distrito Federal).

De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o entidad de empleo, cargo o comisión.

A través de la expresión “representantes de elección popular” se incluye a los de carácter federal, esto es, tanto a los diputados y senadores al Congreso de la Unión como al presidente de la República (en tanto que los relativos a las entidades federa-

tivas se encuentran contemplados en el tercer párrafo de este mismo precepto, a cuyo posterior comentario remitimos).

En cuanto a los miembros del llamado Poder Judicial de la Federación, mientras que en su origen, en 1988, no se consideraban expresamente como servidores públicos en los términos de este título a los miembros del Tribunal Federal Electoral, debido a que por su autonomía no se les ubicaba en alguno de los tres poderes clásicos, es el caso que, a partir de la reforma del 22 de agosto de 1996 al artículo 94 constitucional, a los magistrados del Tribunal Electoral explícitamente se les considera como tales en tanto pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, del mismo modo como desde 1994 quedaron contemplados los consejeros de la judicatura federal (además de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de circuito y los jueces de distrito considerados desde 1982).

La reforma de 2007, tuvo el acierto de incluir expresamente entre los servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, no únicamente como antes, a quienes prestaban sus servicios en la Administración Pública Federal, pues debe distinguirse entre estos últimos y aquéllos dada la diferente naturaleza jurídica de los respectivos organismos, dependencias y entidades (en el entendido de que la reforma de 2016, derogó la referencia en ese mismo párrafo a los prestadores de servicios en la Asamblea Legislativa y la Administración Pública del Distrito Federal, por entenderlos comprendidos en el penúltimo párrafo del artículo que se comenta, cuando encomienda a las constituciones de las entidades federativas establecer el carácter de servidores públicos a quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas y en las demarcaciones de la Ciudad de México).

Igualmente, resulta afortunada la adición de 2007 al mismo párrafo primero por lo que se refiere a incluir “a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía” y no solamente como se había establecido en 1996 a los servidores del entonces Instituto Federal Electoral (actualmente, Instituto Nacional Electoral, en tanto que la función estatal de organizar las elecciones federales se realiza a través del citado “organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”, según los términos del artículo 41, párrafo segundo, fracción V, apartado A, constitucional).

En efecto, debe tenerse en cuenta que también se reputa como servidores públicos a quienes prestan sus servicios en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al tratarse de un “organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 3º, fracción IX); el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, en tanto “organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna” (artículo 6º, apartado A, fracción VIII); el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en cuanto “organismo con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 26, apartado B, párrafo segundo); el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de

Desarrollo Social, ya que se trata de un “órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios” (artículo 26, apartado C); el Banco Central que “será autónomo en el ejercicio de sus funciones y su administración”, denominado Banco de México (a cargo del cual se encuentran personas designadas por el presidente de la República con la aprobación de Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, cuyo periodo y escalonamiento “provean el ejercicio autónomo de sus funciones”, artículo 28, párrafos sexto y séptimo); la Comisión Federal de Competencia Económica, en tanto “órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 28, párrafo décimo cuarto); el Instituto Federal de Telecomunicaciones, dado su carácter de “órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 28, párrafo décimo quinto); el Ministerio Público de la Federación que se organizará en una Fiscalía General de la República “como órgano público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 102, apartado A), así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual cuenta “con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios” (artículo 102, apartado B, párrafo cuarto), toda vez que por la naturaleza pública autónoma de tales organismos, estrictamente, no cabría concebir que sus servidores desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

A la misma conclusión debe arribarse, por lo que se refiere a quienes prestan sus servicios en la Auditoría Superior de la Federación, pues aun cuando ésta “pertenezca” a la Cámara de Diputados, cuenta con “autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones” (artículo 79), razón por la cual se estima que debe considerarse entre los organismos constitucionales autónomos previstos en el artículo que se comenta (en el entendido de que, si no fuera así, los mismos quedarían contemplados entre los servidores del Congreso de la Unión).

Sin embargo, cabe advertir que, por una parte, el Órgano Revisor de la Constitución sigue sin incluir expresamente como servidores públicos a los trabajadores y empleados del Poder Judicial de la Federación (es decir, contempla únicamente a los titulares o miembros de tal organismo).

Por otra parte, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe recordarse que ésta se divide de forma equívoca en administración centralizada y paraestatal, comprendiendo esta última, entre otros, tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal, por lo que, a pesar de los distintos principios jurídicos y económicos que rigen a las empresas públicas respecto del sector centralizado y los organismos descentralizados, sus trabajadores también se consideran servidores públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades. Así, en virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concreta a remitir al texto constitucional, será necesario que, a través de una interpretación constitucional idónea de los órganos competentes, se precisen los alcances de este título y se establezcan los criterios apropiados para determinar quiénes deben ser considerados como servidores públicos de

la Federación; lo mismo cabría decir respecto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y su consiguiente interpretación.

Aun cuando no sean considerados propiamente servidores públicos, se debe tener presente que, según la reforma del 27 de mayo de 2015, se contemplan como sujetos de responsabilidades en términos del Título Cuarto, a los particulares —incluyendo a las personas morales cuando actúan a través de personas físicas a su nombre o representación— que participen en actos (debiera entenderse que también contempla a las omisiones) vinculados con faltas administrativas graves. En estos supuestos, entre otro tipo de responsabilidades que podrían acarrear, en términos de la fracción IV del artículo 109, los tribunales de justicia administrativa competentes les aplicarán a tales particulares, según lo establezca la ley, sanciones económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Estas sanciones también serán susceptibles de aplicarse a las referidas personas morales junto con la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando las faltas administrativas graves causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los mencionados entes, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite la participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o bien se advierta que la sociedad sea utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

Finalmente, por reforma de 14 de junio de 2002 al artículo 113 y tal y como se considera en la actualidad en el último párrafo del artículo 109, según la reforma del 27 de mayo de 2015, se contempla la responsabilidad objetiva y directa del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares. En tales supuestos, los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos previstos en las leyes. Vinculado con lo anterior, es pertinente recordar que previamente ya constituía un derecho humano vigente en nuestro país el derecho a la indemnización por haber sido condenado en sentencia firme por error judicial, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, así como 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, ratificados ambos por México en 1981, año en el cual entraron en vigor y, atento a lo previsto en el artículo 133 constitucional, ya formaban parte del orden jurídico mexicano.

Responsabilidades del presidente de la República

El segundo párrafo del precepto que se comenta y el cuarto párrafo del artículo 111 en vigor —en forma idéntica a lo previsto en el texto de 1917— establecen que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solamente podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable.

A pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de esclarecer lo que debe entenderse por “delitos graves del orden común” e, incluso, ha propuesto soluciones, el Órgano Revisor de la Constitución ha hecho caso omiso y persiste en la indefinición respectiva. De este modo, la doctrina ha sostenido que los “delitos graves” son aquellos en los que el indiciado o, en su caso, el procesado no obtiene el derecho a la libertad provisional bajo caución, prevista en el antiguo artículo 20 constitucional; o aquellos que sean determinados como tales por la propia Constitución o una ley secundaria, o bien, que es atribución de las cámaras del Congreso de la Unión proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido (incluso, en alguna época, se consideraban aquellos cuya sanción se admitía que podía ser la pena de muerte, según el artículo 22 constitucional, en el entendido de que el propio precepto ya proscribía en todo caso la pena de muerte).

Al respecto, es pertinente mencionar que el texto constitucional en vigor de los artículos 16, párrafo sexto (según reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 1993), y 19, párrafo segundo (de acuerdo con la reforma de 14 de julio de 2011), hacen referencia a los delitos cuya gravedad permite que, en casos urgentes y bajo ciertas circunstancias, el propio Ministerio Público pueda ordenar la detención de una persona, así como los supuestos y condiciones en que éste puede solicitar al juez la prisión preventiva. Asimismo, el último precepto establece que el juez ordenará la prisión preventiva, de manera oficiosa, “en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud”, por lo que cabría considerarlos como una posible pauta en razón de cuáles serían los delitos graves a que se refiere el artículo que se comenta.

Por su parte, el legislador ordinario “del orden común” también ha regulado los delitos graves, respecto de los cuales prohíbe conceder la libertad provisional bajo caución del indiciado o procesado (por ejemplo, artículo 268, fracción III, del entonces Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, así como las disposiciones legales equivalentes en los estados). En este sentido, dicha resolución ha considerado como graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años. De lo anterior podría inferirse (con la reserva de que en materia penal no cabe la analogía, en los términos del párrafo tercero del artículo 14 constitucional) que precisamente son éstos los delitos graves del orden común por los cuales podría ser procesado penalmente el presidente de la República durante su encargo.

Cabe advertir que se ha hecho referencia a los “delitos graves” previstos en las diversas legislaciones de las entidades federativas por estimar que a ellas corresponde “el orden común”, en tanto opuesto al “orden federal”, por lo que surgiría la duda de si el presidente de la República podría ser también penalmente procesado durante su encargo por los delitos graves previstos de manera específica en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, si bien, se tener presente la proscripción de la analogía y la mayoría de razón en esta materia según el invocado precepto 14 constitucional.

En todo caso, parecería aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1917 y especificar en la propia Constitución, los delitos por los que puede ser acusado el presidente durante el tiempo de su encargo. Así, por ejemplo, conforme a la Constitución de 1824, el presidente podía ser responsable durante su periodo por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos dirigidos a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos tomen posesión del cargo o a que ejerzan las facultades que se les atribuyen. En la Constitución de 1857, por su parte, además de traición a la patria y delitos graves del orden común, se podía proceder contra el presidente por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral. En fin, en los términos y por los delitos que se estimen pertinentes, lo que sí resulta necesario es precisar en la misma Constitución los casos en que se pueda proceder penalmente contra el presidente durante el tiempo de su encargo, máxime que extenderlo a lo que sobre el particular decida cada una de las legislaturas de las entidades federativas implica ampliar excesivamente los supuestos en detrimento de la estabilidad mínima que exige la función a cargo del Ejecutivo federal.

Es necesario advertir que lo previsto en el artículo 108, no consagra la impunidad del presidente de la República respecto de los demás delitos sino, sencillamente, establece la inmunidad procesal temporal del mismo durante el periodo del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas, se puede proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido, en virtud de que, en conformidad con el artículo 114 constitucional, los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad procesal, contando el ministerio público, cuando menos, con tres años posteriores a la separación del indiciado de dicho cargo para ejercer las acciones respectivas.

En realidad, la única inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores (artículo 61 constitucional), en beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, según lo dispuesto en el artículo 111 constitucional.

Responsabilidades de carácter federal de los servidores públicos locales

Con depurada técnica jurídica, la reforma de enero de 2016 contempla como susceptibles de incurrir en responsabilidades federales a los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados de las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los consejos de la judicaturas locales, los integrantes de los ayuntamientos y alcaldías, los miembros de los organismos a los que las constituciones locales otorguen autonomía y, en general, los demás

servidores públicos locales por violaciones a la Constitución y las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

De este modo, además de los gobernadores de los estados previstos desde la Constitución de 1857 y en el texto original de la de 1917, ahora se prevé a los ejecutivos de las entidades federativas, lo cual incluye también al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Si bien desde 1917, se preveía a los diputados a las legislaturas (se entendía “locales”), el tercer párrafo del artículo 108 regula, según la reforma de 1982, a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en tanto que la de 1994 incorpora, en su caso, a los miembros de los consejos de las judicaturas también locales.

A partir del 7 de febrero de 2014, se contempla a los miembros de los organismos a los que las constituciones locales otorguen autonomía (aun cuando en esa ocasión también se hacía referencia a aquellos que así se las confiriera el Estatuto de Gobierno del entonces Distrito Federal, lo cual ya no se hizo necesario con la reforma de 2016, que prevé también una Constitución para la Ciudad de México) y, de junio de 2014, a los integrantes de los ayuntamientos, en tanto que, de enero de 2016, se incluye también a los integrantes de las alcaldías, a cuyo cargo se encuentra el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según reforma de esa ocasión al artículo 122, apartado A, fracción VI.

En forma parcialmente redundante pero a fin de no excluir a alguien relevante, la reforma de 2016 adicionó “a los demás servidores públicos locales”, por violaciones a la Constitución y las leyes federales (lo cual ya se preveía desde 1917), así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales (según reforma de 1982 en cuanto a lo del manejo indebido, y, por lo que se refiere a la aplicación incorrecta de los mismos, por la de 2016).

Como se observa, el texto constitucional vino incorporando de manera expresa como sujetos de responsabilidades federales a diversos servidores públicos locales y, con la reforma de 2016, en términos generales a los demás servidores públicos locales que incurran en violaciones a la Constitución y las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales. En este sentido, quedan incluidos, por ejemplo, los jueces locales de primera instancia, aun cuando explícitamente no se les mencione. Al respecto, hay que recordar que el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, desde diciembre de 1982, establecía como sujetos a la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a “todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”, con lo cual quedaban comprendidos en ella varios de los servidores públicos que paulatinamente se fueron incorporando de manera explícita en el artículo que se comenta. Sin embargo, en tanto que el referido artículo 2º alude a “personas”, podrían quedar comprendidas no solamente servidores públicos sino infinidad de personas, incluso particulares (por ejemplo, cualquier retenedor de algún impuesto federal). Debido a que esto último resultaba inconveniente, ha sido necesario que los tribunales federales hayan precisado la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición, en el entendido de que al puntualizar la reforma de 2016 que se trata de los demás servidores públicos locales sirve de orientación al órgano jurídico aplicador. Lo anterior, con

independencia de que, según se comentó, por reforma de 2015 se contempla de manera explícita como sujetos de responsabilidad a los particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.

Responsabilidades de carácter local aplicables a los servidores públicos locales

Como se adelantó, hay que distinguir entre las responsabilidades de carácter federal en que pueden incurrir tanto servidores públicos federales como locales, en los términos de la Constitución y leyes federales, según se explicó en el apartado anterior, de las responsabilidades de carácter local en que pueden incurrir los servidores públicos de las entidades federativas, municipales o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según se determinen en las constituciones y leyes de las entidades federativas.

El carácter de servidores públicos establecido para el ámbito federal en los términos del primer párrafo del artículo 108 en vigor, debió adoptarse también en las constituciones de las entidades federativas, según lo prescrito en el penúltimo párrafo del propio artículo (que correspondía al último párrafo según la reforma de 1982). Tales constituciones debieron precisar el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las propias entidades federativas y, según reforma de 2015 y 2016, respectivamente, también en los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, suponiendo que dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública. Cabe señalar que cuando se expidió la reforma constitucional de 1982, las entidades federativas contaron con el plazo de un año, en los términos del artículo segundo transitorio del decreto constitucional respectivo, si bien algunas de ellas no lo hicieron dentro de ese periodo y, lo más grave, incurrieron en los defectos terminológicos de que adolecía el texto constitucional federal anterior (así, por ejemplo, en algunas constituciones locales se insistió en aludir a “delitos oficiales” para referirse a las causas de juicio político; al respecto, véase el comentario al artículo 109 constitucional).

Obligaciones de los servidores públicos

Por reforma de 27 de mayo de 2015, el último párrafo del artículo que se comenta prevé como obligación de los servidores públicos a los que se refiere el propio precepto —se entendería tanto federales como locales, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México—, presente, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

Este precepto guarda estrecha relación con los demás que forman parte del Título Cuarto de la Constitución, particularmente con el artículo 109, que regula las diversas clases de responsabilidades de los servidores públicos que se pueden presentar, así

como la de ciertos particulares vinculados con faltas administrativas graves, además de la responsabilidad objetiva y directa del Estado; con el 110, que establece las bases, los sujetos y procedimientos del juicio político; con el 111, que consigna los requisitos para la declaración de procedencia de la acción penal en contra de aquellos servidores públicos que durante el tiempo del ejercicio de sus encargos estén provistos de cierta inmunidad procesal; con el 112, que prevé que no se requiere la declaración de procedencia respecto de aquellos servidores públicos que se encuentren separados de su encargo; con el 113, en cuanto que constituye las bases del Sistema Nacional Anticorrupción, así como con el 114, que regula los plazos en que prescriben las diversas responsabilidades.

Asimismo, el artículo 108 se relaciona, entre otros, con el 3º, fracción IX, cuarto párrafo, que establece que los miembros de la junta de gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación “Sólo podrán ser removidos por causa grave en términos del Título Cuarto”; el 6º, apartado A, fracción VIII, décimo párrafo, que prevé que los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos “sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto ... y serán sujetos de juicio político”; el 26, apartado B, el cual prevé que los miembros de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía “estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto”; el 26, apartado C, penúltimo párrafo, que contempla que el presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social “sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto”; el 28, párrafos séptimo y vigésimo quinto, los cuales establecen, respectivamente, que las personas encargadas de la conducción del Banco de México podrán ser sujetos de juicio político y que los comisionados de la Comisión Federal de Competencia y del Instituto Federal de Telecomunicaciones “serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto ... y de juicio político”; el 74, fracción V, que faculta a la Cámara de Diputados para declarar, en forma exclusiva, si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de los servidores públicos que hubieren incurrido en algún delito, así como para conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos que hubieren incurrido en alguna causa de juicio político, fungiendo como órgano de acusación en los mismos.

El 76, fracción VII, que otorga al Senado la facultad exclusiva de erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; el 79, párrafo sexto, que contempla que el titular de la Auditoría Superior de la Federación solamente podrá ser removido por las causas graves que la ley señale, con las dos terceras partes de la Cámara de Diputados o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución; el 94, penúltimo párrafo, el 97, primer párrafo, y el 100, sexto párrafo, que establecen que los ministros, así como los magistrados de circuito y jueces de distrito que hayan sido ratificados o promovidos y los consejeros de la judicatura federal durante su encargo, todos ellos del Poder Judicial de la Federación, son responsables en los términos del Título Cuarto de la Constitución; el 102, apartado B, párrafo séptimo,

el cual también establece que el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos únicamente podrá ser removido de sus funciones en los términos del propio Título Cuarto; y con el 134, párrafos primero y sexto, que establecen que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de las bases respectivas también en los términos del multicitado Título Cuarto de la Constitución federal.

Bibliografía

- ANDRADE, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2004.
- CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982.
- CARRILLO FLORES, Antonio, “La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, vol. III, núm. 16, enero-febrero de 1982.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado”, en José Luis Soberanes y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”, en José Luis Soberanes y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 3a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2000.

Artículo 108

Trayectoria constitucional

108 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Se establece la nueva denominación y definición de servidor público para quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal. Responsabilidad de los servidores públicos locales por manejo indebido de fondos y recursos federales. Se incorpora en el texto constitucional la necesidad de que las constituciones de los estados de la República precisen, en los mismos términos, el carácter de servidores públicos.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se establece la responsabilidad de los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 22-VIII-1996

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se establece el catálogo de los funcionarios que se consideran servidores públicos.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 13-XI-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma el primer párrafo, estableciendo que también serán sujetos por responsabilidad de los servidores públicos; aquellos que desempeñen algún cargo o comisión en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la Administración Pública Federal, en el Distrito Federal o en algún organismo dotado de autonomía por la Constitución.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma establece la responsabilidad por violaciones a la Constitución en las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales a los miembros de los organismos a los que las constituciones locales y el estatuto de gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 17-VI-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma establece que los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos a los que las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables no sólo por el manejo sino también por la aplicación indebida de fondos y recursos federales.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 26-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma establece, para efectos de responsabilidades, que los servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión los estados y los municipios, Como lo precisen las constituciones de los estados de la República, Sean responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se adiciona un párrafo quinto al artículo en el que se establece que los servidores públicos a las casas referencia este artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes en los términos que determine la ley.

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA I-IX-2015/31-VIII-2018

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En acuerdo a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa se elimina la mención del Distrito Federal en el primer párrafo del artículo.

Artículo 109

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Ya abordamos en comentarios a artículos anteriores del texto constitucional el régimen de control virreinal de los funcionarios públicos a través del Juicio de Residencia y del Juicio de Visita que podían terminar en multas y suspensión temporal o definitiva del cargo.

Existía además la Ley 45, Título 4, Libro 8 de la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias que prohibía a los oficiales reales tratar o contratar con hacienda del rey, propia o ajena dentro de su provincia. Tampoco podían tener aprovechamientos o granjerías en ninguna parte de las Indias, negociar o aprovecharse de la Real Hacienda, defraudarla directa o indirectamente por sí o por cualquier otra persona, pública o secretamente o tener parte en Armada alguna. La pena establecida era la pérdida de todos sus bienes, privación perpetua del oficio y destierro por diez años de las Indias.

El 22 de diciembre de 1793 se expidió la Real cédula sobre responsabilidad de asesores por sus dictámenes en la que se dispuso que los gobernadores, intendentes, corregidores y demás jueces legos a quienes se les nombró un asesor, no fuesen responsables a las resultas de las providencias y sentencias que dieran con acuerdo y parecer del mismo asesor, siendo éste el único responsable.

El 11 de noviembre de 1811 se expidió el Decreto sobre la responsabilidad sobre la observancia de los decretos del Congreso Nacional en el sentido de que todo empleado público, civil o militar, que después de tercer día del recibo de una ley o decreto del Congreso Nacional retardare su cumplimiento en la parte que le toque, quedaría por el mismo hecho privado de su empleo, pasando inmediatamente el Consejo de Regencia a hacer su provisión en otra persona, sin perjuicio de proceder a lo demás que haya lugar. Los jueces y magistrados que

109

Sumario Artículo 109

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	567
Texto constitucional vigente.....	576
Comentario	
Francisco José de Andrea Sánchez	
Contextualización general.....	579
Importancia estratégica.....	580
Nuevo régimen.....	583
Responsabilidad derivada del juicio.....	584
Responsabilidad de naturaleza penal.....	585
Responsabilidad de naturaleza administrativa.....	586
Restitución económica al Estado.....	586
Valoración de los daños y perjuicios.....	587
La investigación, substanciación.....	587
Los órganos internos de control.....	588
Régimen sancionador tratándose de actos de corrupción de particulares vinculados.....	588
Régimen sancionador tratándose de actos de corrupción de personas morales.....	589
Excepción a la aplicación.....	590
Responsabilidad del Estado.....	591
Régimen transitorio y vigencia.....	591
Aplicación del mecanismo de vigencia sincrónica.....	591
Traectoria constitucional.....	593

faltaren en los términos predichos se entendería que se hallaban en el caso del artículo 2º, capítulo III, del Reglamento provisional para el Consejo de Regencia, el cual, teniéndolos por suspensos con justa causa de sus respectivos destinos, haría que inmediatamente se proceda a la formación de proceso, según previene el citado artículo de dicho reglamento. Los secretarios del despacho bajo la efectiva responsabilidad de ser separados de sus empleos, cuidarían de la puntual observancia de este decreto.

El 28 de noviembre de 1811 se confirmó la inviolabilidad de los diputados de cortes en el sentido de que jamás debía molestarse ni inquietarse a los diputados por las opiniones y dictamen que manifiesten, para que tengan la libertad que es tan indispensablemente precisa en los delicados negocios que la nación confía a su cuidado, y sin la que no podrían explicarse los gravísimos asuntos del Estado a que tienen que atender. En este tenor, se declaró que:

1. No podría intentarse contra los mismos acción, demanda ni procedimiento alguno en ningún tiempo, y por ninguna autoridad, de cualquiera clase que sea, por sus opiniones y dictámenes:
2. Ninguna autoridad, de cualquiera clase que sea, podría entender o proceder contra los diputados por sus tratos y particulares acciones durante el tiempo de su encargo y un año más, después de concluido:
3. Cuando se haya de proceder civil o criminalmente, de oficio, o a instancia de parte, contra algún diputado, se nombraría por las Cortes un tribunal, que con arreglo a derecho substancie o determine la causa, consultando a las Cortes la sentencia antes de su ejecución y:
4. Las quejas y acusaciones contra cualquier diputado se debían presentar por escrito a las Cortes, y mientras se delibere sobre ello, se retiraría el diputado interesado de la sala de sesiones, y para volver esperará orden de las Cortes.

En la Constitución de Cádiz de 1812 el artículo 128 dispuso que en las causas criminales, que se intentaren contra los diputados, no podrían ser juzgados sino por el tribunal de cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Dentro de las facultades de las cortes estaba la de hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos.

Una vez decretada por las cortes que ha lugar a la formación de causa quedaría suspenso el secretario del Despacho; y las cortes remitirían al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal quien la sustanciaría y decidiría con arreglo a las leyes.

En cuanto a la responsabilidad de los juzgadores toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal hacía responsables personalmente a los jueces que la cometieren. El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producían acción popular contra los que los cometieran.

Tocaba al Supremo Tribunal conocer de las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo al tribunal. Asimismo, conocer de todas las causas criminales que se promovie-

ren contra los individuos del mismo Tribunal. Si llegare el caso en que fuere necesario hacer efectiva la responsabilidad del Supremo Tribunal, las cortes procederían a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces, que serían elegidos por suerte de un número doble.

Debe tenerse presente lo dispuesto en las Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos de 24 de marzo de 1813 en el que se establecen disposiciones aplicables a los jueces y magistrados sobre prevaricato, soborno, cohecho, solicitación, incontinencia y embriaguez, así como sobre el régimen de visitas a los tribunales.

En cuanto a los empleados públicos de cualquiera clase, que como tales y a sabiendas abusen de su oficio para perjudicar a la causa pública o a los particulares, se les considera también prevaricadores, y se les castigaría con la destitución de su empleo, inhabilitación perpetua para obtener cargo alguno, y resarcimiento de todos los perjuicios, quedando, además, sujetos a cualquiera otra pena mayor que les esté impuesta por las leyes especiales de su ramo. Se aborda también el régimen para el combate al soborno y al cohecho. Por estos delitos serían acusados ante el rey o ante el Tribunal Supremo de Justicia, y juzgados por éste privativamente, los consejeros de Estado, los embajadores y ministros en las cortes extranjeras, los tesoreros generales, los ministros de la Contaduría Mayor de Cuentas, los de la Junta nacional del crédito público, los jefes políticos y los intendentes de las provincias, los directores generales de rentas, y los demás empleados superiores de esta clase que residen en la Corte, y no dependen sino inmediatamente del gobierno.

Los empleados públicos de las demás clases serían acusados o denunciados por los propios delitos ante sus respectivos superiores, o ante el rey, o ante los jueces competentes de primera instancia. Pero si hubiese de formársele causa, serían juzgados por éstos y por los tribunales a que corresponda el conocimiento en segunda y tercera instancia.

Se estableció que cualquier español que tuviere que quejarse ante las cortes, o ante el rey, o ante el Tribunal Supremo de Justicia contra algún jefe político, intendente, u otro cualquiera empleado, podría acudir ante el juez letrado de partido, o ante el alcalde constitucional que corresponda, para que se le admita información sumaria de los hechos en que funde su agravio; y el juez o alcalde deberán admitirla inmediatamente bajo la más estrecha responsabilidad, quedando al interesado expedito su derecho para apelar a la audiencia del territorio por la resistencia, morosidad, contemplación, y otro defecto que experimente en este punto.

El 30 de marzo de 1813 se expidió la Orden por la que quedan suspensos de sus funciones todos aquellos a quienes se mande formar causa por infractores de la Constitución, por virtud de la cual todos aquellos contra quienes se declare o haya declarado haber lugar a la formación de causa por infracciones de la Constitución o de las leyes, debían por el mismo hecho quedar suspensos en el ejercicio de sus empleos.

Mediante Decreto de 1 de septiembre de 1813 titulado Declaración del decreto de 24 de marzo de este año, sobre que el Supremo Tribunal de Justicia conozca de las reclamaciones de los magistrados y jueces de que habla el artículo 8 del mismo decreto se dispuso que en los casos en que alguna sala del Supremo Tribunal de Justicia

imponga la pena de que habla el artículo 7º, capítulo 1º, del decreto de 24 de marzo del presente año de 1813 (que abordamos líneas arriba), en el mismo auto por el que declare la nulidad y reposición del proceso, podrá también conocer de las reclamaciones que se conceden a los magistrados y jueces en el artículo 8º del propio capítulo de aquel decreto; y que tengan y se les conceda segunda instancia en este nuevo juicio.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 el artículo 27 trata de la responsabilidad de los funcionarios públicos al establecer que la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes, y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Se aclara que son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley y el magistrado que incurriere en esta conducta sería depuesto, y castigado con la severidad que mande la ley.

Los diputados eran inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarían al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que prevenía la propia Constitución por los delitos de herejía y apostasía, y por los de Estado, y de manera particular por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Conforme al artículo 145 los secretarios eran responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autorizaren contrarios a la Constitución, o contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulgaren. Para hacer efectiva esta responsabilidad debía decretar ante el Congreso, con noticia justificada de la transgresión, que había lugar a la formación de la causa. Una vez expedido este decreto quedaría suspenso el secretario, y el Congreso remitiría todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formaría la causa, la sustanciaría y sentenciaría conforme a las leyes.

Los secretarios estaban también sujetos al Juicio de Residencia, y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia. Los individuos del gobierno se sujetarían también al Juicio de Residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrían ser acusados por los delitos contenidos en el artículo 59 y por la infracción del artículo 166 del texto constitucional.

De igual manera, los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetaban al Juicio de Residencia. Dentro de las facultades del Supremo Tribunal de Justicia estaba la de conocer en las causas para cuya formación debía preceder la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las del intendente general de hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre.

Conforme al artículo 227 el Tribunal de Residencia conocería de las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos. A éstos se agrega, por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción

del artículo 166 relativa a la prohibición de arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término debían remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.

Alcanzada la independencia, durante el Primer Imperio se expidió el Decreto sobre la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones del 24 de febrero de 1822 en el que se dispuso que no podría intentarse contra las personas de los diputados acción, demanda, ni procedimiento alguno en ningún tiempo, y por ninguna autoridad, de cualquier clase que sea, por sus opiniones y dictámenes.

Posteriormente, mediante la Orden del 19 de abril de 1822 sobre la pena a los funcionarios públicos que no cumplen con algún decreto u orden se dispuso que todo funcionario público que recibiendo algún decreto u orden, dentro de tercero día, no lo cumpliera en la parte que le toca, quedaba por sólo este hecho privado del destino que tenía, conforme al decreto de las cortes españolas, de 11 de noviembre de 1811.

En el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 se estableció que los vocales de la Junta nacional instituyente eran inviolables por las opiniones políticas que manifestaren en el ejercicio de sus funciones, y no podían ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna. De las causas civiles o criminales que contra ellos se intentare durante su comisión, tocaba el conocimiento al Tribunal Supremo de Justicia, que también juzgaría las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado, y de los magistrados de las audiencias, cuyo proceso instruirá el jefe político más inmediato para remitirlo al Tribunal. Igualmente conocería de todas las causas criminales y civiles de los integrantes del Cuerpo Legislativo.

Adoptada la República Federal, en la Constitución Federal de 1824 se estableció que cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones de los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del Despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo en sus empleos.

En las causas criminales contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podían ser aquéllos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en Gran Jurado, para declarar si había o no lugar a la formación de causa. Si la Cámara que hacía de Gran Jurado declaraba por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

Dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia estaba la de conocer de las causas que se iniciaren contra el presidente y vicepresidente, de las causas criminales de los diputados y senadores; y de las de los secretarios del Despacho.

Durante las primeras décadas del siglo XIX se expidieron diversas disposiciones en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos. Así destacan:

La Circular de la Secretaría de Justicia. Penas y privación de sueldo a los funcionarios de los tribunales y juzgados de la Federación que salgan de su residencia sin licencia del Supremo Gobierno de 26 de mayo de 1830;

La Circular de la Secretaría de Hacienda. Responsabilidad de los administradores de aduanas marítimas por las fianzas que reciban, y sobre cobro de adeudos pendientes del 24 de agosto de 1831;

La Ley de responsabilidad de los que, en caso de pronunciamiento, tomen propiedad ajena del 22 de febrero de 1832;

La Ley sobre la responsabilidad mancomunada de los contadores tesoreros del 2 de agosto de 1832;

Establecida la República Central, el artículo 18 de la Segunda Ley Constitucional establecía que si alguno de los miembros del Supremo Poder Conservador cometiera algún delito, la acusación se haría ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad de votos, calificaría si había lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguiría ésta y la fenecería la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirían también las causas civiles en que fueren demandados. Los artículos 47, 49 y 50 de la Tercera Ley Constitucional establecieron que en los delitos comunes, no se podía intentar acusación criminal contra el presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado era diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se haría la acusación ante el Senado.

En los delitos comunes, hecha la acusación, declarararía la Cámara respectiva si había o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondría al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa, sólo necesitaba la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el presidente de la República.

La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspendía al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

En la Quinta Ley Constitucional se dispuso que los individuos de la Corte Suprema de Justicia no podían ser juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales, sino del modo y por el tribunal establecidos en la Segunda y Tercera Ley Constitucional.

Dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia estaba la de conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se movieren contra los miembros del Supremo Poder Conservador conforme a la Segunda Ley Constitucional. Asimismo, conocer de las causas criminales y promovidas contra el presidente de la República, diputados y senadores, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos, bajo los requisitos establecidos en la Tercera Ley Constitucional.

Podía conocer en la tercera instancia de los negocios promovidos contra los gobernadores y los magistrados superiores de los Departamentos, y en el mismo grado en las causas criminales que se formasen contra éstos por delitos comunes.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 cada una de las cámaras conocería de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos,

para el efecto de declarar si había o no lugar a la formación de causa. Cualquiera de las dos cámaras podía conocer en calidad de Gran Jurado, para el efecto de declarar si había o no lugar a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del Despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de Departamento.

Entre las facultades de la Corte Suprema de Justicia estaba la de conocer en todas instancias de las causas criminales que se promovieren contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las cámaras declarasen con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos.

El artículo 191 estableció que el Congreso General, por sí, o excitado por el presidente de la República, podría decretar con respecto a la Suprema Corte de Justicia y a la Marcial, las mismas visitas que se previenen en la facultad 10 del artículo 87 (“Hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuviere noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia: hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público; y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crea conveniente”), respecto de los tribunales superiores y juzgados inferiores; y si de la visita resultaba que debía exigirse la responsabilidad a alguno o algunos magistrados, se pasarían los datos conducentes a la sección del Gran Jurado de alguna de las cámaras.

De vuelta al federalismo, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 dispuso que correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar a simple mayoría de votos, si había o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes concedieren este fuero. Una vez declarado que había lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasaría el expediente a la Suprema Corte.

Otras disposiciones aplicables al tema de la responsabilidad de funcionarios fueron dictadas en 1853, así:

El Reglamento para cuando el Consejo de Estado tenga que erigirse en Gran Jurado según la ley del 8 de agosto de 1853;

La Ley para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces del 27 de diciembre de 1853, y

El Decreto del gobierno sobre el modo de sustanciar las causas de responsabilidad contra los funcionarios de la administración del general Santa Anna de 25 de agosto de 1856.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 se establecen como prerrogativas del presidente la de no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. Tampoco podría ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones. La Corte Suprema de Justicia conocería de las causas que se muevan al presidente y de las de los gobernadores de los estados por los delitos oficiales y comunes.

En la Constitución Federal de 1857 el artículo 103 dispuso que los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo eran igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo era también el presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Si el delito era común, el Congreso erigido en Gran Jurado declararía, a mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado quedaría por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

A raíz del Plan de Tacubaya, conforme al Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858, en el artículo 33 se dispuso que la intervención del gobierno en el ramo judicial, se contraería entre otros al objeto de hacer visitar los tribunales y juzgados de la República por personas de su elección, siempre que lo creyese conveniente, para el efecto de informarse de su estado, y acordar las medidas que exija la mejor administración de Justicia. Asimismo decretar, con vista de antecedentes, que se someta a juicio a cualquier juez o magistrado; quedando éste por el mismo hecho suspenso de su cargo hasta que se sentencie el proceso. Podía asimismo suspender hasta por seis meses y privar durante ellos de la mitad de su sueldo a cualquier magistrado o juez, que se hiciera merecedor de tal sanción.

En los departamentos el consejero letrado tendría obligación de consultar por escrito y bajo su responsabilidad en todos los puntos de ley en que quiera oír su dictamen el Gobierno del Departamento. Tocaba a los gobernadores de los departamentos suspender hasta por dos meses, y privar de la mitad de sus sueldos a los funcionarios y empleados de su nombramiento, siempre que por faltas en el servicio, se hicieren merecedores de tal demostración; dando inmediatamente cuenta documentada al Gobierno Supremo. Asimismo podían remover a los mismos agentes, previa información sumaria y gubernativa, en que serán oídos, y de que se enviará sin demora copia certificada a la Superioridad. De igual forma, conceder o negar la autorización necesaria para procesar a los empleados y Corporaciones que dependan de su autoridad, por hechos relativos al ejercicio de sus funciones, dando en caso de negativa cuenta documentada al Gobierno Supremo para la resolución que conviniera.

Durante el Segundo Imperio, en el artículo 12 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 se determinó que los ministros son responsables ante la ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales. Se trata de la Ley sobre responsabilidad de los Ministros de 12 de octubre de 1865, por virtud de la cual, los Ministros del Emperador eran responsables por sus delitos comunes y oficiales. De ambos delitos conocería el Consejo de Estado conforme a la propia ley, misma que definía en su artículo 2º los conceptos por los que se incurría en responsabilidad oficial.

El 13 de noviembre de 1874 se reformó el artículo 103 de Constitución Federal de 1857 para establecer que los senadores, los diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo eran igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo era también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Se adicionó que no gozaban de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucedería con respecto a los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, debería procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución.

Se modificaron los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal de manera que si el delito fuera común, la Cámara de Representantes, erigida en Gran Jurado, declararí, a mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado quedaba, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

De los delitos oficiales conocerían la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendría por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo. Si era condenatoria, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo, y sería puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Ésta, erigida en Gran Jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera, procedería a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designase.

El texto original de la Constitución de 1917 establecía en su artículo 109 lo siguiente:

Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior; pero tal declaración obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

Artículo 109

Texto constitucional vigente

109 *Artículo 109.* Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

- I.** Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.
- II.** La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.
Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;
- III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.
Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas

y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

- IV.** Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.¹

¹Artículo reformado, *DOF*: 28-12-1982, 27-05-2015.

Comentario por **Francisco José de Andrea Sánchez**

Contextualización general de la reforma de 2015 al artículo 109 constitucional

109

El artículo 109 constitucional tiene una importancia destacada en el control de conductas, actos y prácticas vinculadas tradicionalmente al abuso del poder y a la corrupción de servidores públicos y —a partir de la reforma de 2015— de particulares. En este sentido, el precepto que se comenta tiene como finalidad combatir la corrupción en sus diversas modalidades —mediante la amenaza de sanción jurídica— bajo la premisa de que constituye un “cáncer” social, hasta ahora incurable, en las más disímiles sociedades y sistemas políticos que abarcan desde los más avanzados en esta temática hasta los más atrasados, variando su intensidad y grado de impunidad en los casos que van desde una alta eficacia normativa, bajos niveles de corrupción y abuso de poder, hasta los casos más escandalosos que evidencian bochornosamente a algunos países.

Haciendo un breve repaso histórico, cabe recordar que la anterior reforma al artículo 109 constitucional data de 1982, y se llevó a cabo en los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado como respuesta a una oleada de corrupción cuyos principales personajes visibles —aunque no los únicos— escogidos por el propio régimen fueron Arturo Durazo Moreno y Jorge Díaz Serrano vinculados a escándalos de corrupción, en el caso del primero, como jefe de la —en aquel entonces— Dirección General de Policía y Tránsito del Distrito Federal durante el gobierno del presidente José López Portillo; después de haber escapado al extranjero fue finalmente extraditado, juzgado y encarcelado por los delitos de abuso de autoridad, extorsión, acopio de armas, evasión fiscal y contrabando; en el caso del segundo como director de Petróleos Mexicanos acusado posteriormente, siendo ya senador de la República, acusado de fraude durante su gestión al frente de Pemex, al presuntamente haber comprado dos buques tanque con sobreprecio por lo que la Cámara de Diputados votó a favor de su desafuero para posteriormente ser juzgado y encarcelado, como parte de la denominada Renovación Moral de la Sociedad, lema con el que arrancaron tanto la campaña presidencial como el gobierno de Miguel de la Madrid siendo una bandera electoral inicialmente eficaz, que llevó al diseño de una reforma constitucional y secundaria en materia de combate a la corrupción inédita hasta entonces en el sistema constitucional y político mexicano.

Ahora bien, el contexto de la época en que se dio la anterior reforma al artículo 109 constitucional en 1982 nos permite afirmar que el combate a la corrupción planteado por el presidente De la Madrid, se introdujo bajo los esfuerzos institucionales que uti-

lizaban dicha lucha más bien como arma política del propio sistema para controlar y “aplar” a integrantes considerados como rebeldes por el propio régimen, así como para enarbolar una bandera político-electoral temporal en busca de votos más que como un esfuerzo para erradicar sistémicamente la corrupción y el abuso de poder como sí parece serlo el Sistema Nacional Anticorrupción fruto de la reforma constitucional de 2015 y que bajo esta perspectiva constituye un esfuerzo (aún en estado de germinación) por transformar centenarias prácticas y conductas, algunas disfrazadas como actividades administrativas, que implican responsabilidades tanto administrativas como penales graves y que constituyen actos de corrupción como son el soborno, el peculado y el desvío, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento oculto, la obstrucción de la justicia administrativa, la utilización de información o documentación falsa confidencial, el nepotismo y la conspiración para realizar actos de corrupción²

Importancia estratégica y estructural del Sistema Nacional Anticorrupción para el diseño institucional y el funcionamiento del Estado mexicano

Actualmente, en México el nuevo contenido del artículo 109 constitucional, así como las demás disposiciones de la Ley Fundamental que establecen los cimientos del llamado Sistema Nacional Anticorrupción que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 mayo de 2015 y que serán complementadas por un complejo cuerpo de leyes secundarias, nos permiten afirmar que el correcto funcionamiento de otros componentes que integran el diseño institucional del Estado mexicano dependerán de la eficacia real en la implementación de dicho andamiaje jurídico anticorrupción. De esta manera, una regulación jurídica secundaria desordenada, ineficaz e incompleta que no resuelva satisfactoriamente el abuso de poder que implica la corrupción en el ámbito de la acción de servidores públicos y ahora también particulares vinculados a actividades pertenecientes a la esfera de la administración pública, dejará desprotegida a la sociedad mexicana y aumentará agravios y resentimientos desestabilizadores que a nadie convienen.

Por otro lado, en contraste con las anteriores consideraciones, cabe resaltar que la aplicación “híper-técnica de mala fe” de la regulación de las actividades y responsabilidades de servidores públicos y particulares en otras latitudes, también encierra peligros como vemos en el gran teatro de excesos histriónicos del caso de la presidenta Dilma Rousseff en Brasil, a quien el 12 mayo de 2016, el Senado brasileño le abrió un proceso de juicio político en su contra por lo que se encuentra desde esa fecha y hasta por un periodo máximo de 180 días suspendida en sus funciones, habiendo asu-

²Disponible en http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, Título Tercero, texto de la Iniciativa Ciudadana de Ley de Responsabilidades Administrativas, redactada por Josefina Cortés, Max Káiser, José Roldan Xopa y con apoyo en el grupo de expertos entre los cuales están Pedro Salazar Ugarte (IJI-UNAM), Alfonso Oñate Laborde (AMPDP), María Amparo Casar (CIDE), Juan Pardiñas (IMCO), y Sergio López Ayllón, entre otros.

mido interinamente las funciones de presidente de la República, durante la suspensión el vicepresidente Michel Temer, después de que el 17 de abril la Cámara Baja brasileña votó para iniciar dichos procedimientos de juicio político bajo acusaciones de manipulación de las cuentas públicas. Por un lado, dicha maniobra ha sido denunciada por Rousseff y sus simpatizantes como un verdadero “golpe de Estado” mediante la aplicación híper-técnica de normas anticorrupción disfrazada como procedimiento netamente jurídico. Irónicamente, la propia presidenta Rousseff previamente —casi desde el inicio de su gobierno— cedió a los llamados de grupos de interés vinculados al sector de los medios de comunicación, así como de partidos políticos de oposición para avanzar en el caso de corrupción conocido como el “Escándalo de las Mensualidades” que implica incluso al propio expresidente Lula da Silva.³

Cabe destacar que nuestra referencia del anterior caso brasileño de corrupción sobrepasa una intención comparativa constitucional e implica más bien un aviso para la clase política y los legisladores federales mexicanos (los actuales y los futuros), que siendo Brasil hasta hace poco tiempo, un ejemplo mundial de país emergente muy exitoso, en breves meses pasó a enfrentar una gravísima crisis política y económica que ha llevado a la destitución de Dilma Rousseff como consecuencia de defectos en el diseño institucional de su sistema político y electoral, pero fundamentalmente y ante todo por una corrupción que se desbocó por no contarse con un andamiaje constitucional y secundario de combate a la corrupción de servidores públicos y particulares consensuado y aceptado por las principales fuerzas políticas y con eficacia práctica en su aplicación, todo lo cual, a su vez, ha llevado a una polarización peligrosa de la población en un contexto institucional, confrontación entre las ramas ejecutiva y legislativa con un sistema de partidos políticos débil y un parlamento atomizado que obstaculiza la gobernabilidad, el “caldo de cultivo” ideal para la corrupción desbocada, todo ello complicado aún más por el hecho de que los propios autores intelectuales del proceso para destituir a Rousseff se encuentran también implicados e incluso acusados ante la Suprema Corte brasileña (por cierto genuinamente independiente) de aceptar sobornos en la adjudicación de contratos de Petrobras.

Ahora bien, volviendo al caso mexicano, la implementación eficaz y satisfactoria del Sistema Nacional Anticorrupción en México, tanto en su componente constitucional como en su regulación secundaria, implica un análisis complejo del entrecruzamiento de fuerzas políticas, sociales, económicas y financieras, que incluso determinará que el juicio histórico de la administración del presidente Enrique Peña Nieto sea positivo o negativo.

En el anterior sentido, y a mayor abundamiento, resulta evidente que las múltiples y profundas reformas constitucionales y secundarias emprendidas por la administración de Peña Nieto en el primer tercio de su presidencia, tales como: la Reforma Educativa con la corrupción de funcionarios y también del sector magisterial mediante el uso de presupuestos generosos que en el pasado fueron desviados de su uso original para mantener y mejorar la infraestructura educativa hacia usos y actividades emparentados

³Alexander Sehmer y Elissandra M. da Costa, *Brazil's mensalao: corruption and context*. UK, Open Democracy. Diciembre 4, 2012.

con la corrupción y el abuso de poder, o la Reforma Energética en la asignación de contratos de exploración, explotación y comercialización de Pemex, o las Reformas a la Regulación de las Emisiones Contaminantes, en que se aprecia la corrupción de funcionarios y particulares vinculados a la operación de verificadores, así como el diseño reciente de programas, sanciones y multas que en esencia son más bien recaudatorios y no resuelven la creciente y gravísima crisis en materia de contaminación ambiental en México, e incluso la Reforma Electoral en materia de financiamiento de partidos vía complejos esquemas que eluden prohibiciones de financiamiento de actividades políticas mediante operaciones sospechosas tanto de partidos políticos como de candidatos, servidores públicos y particulares, son todas, una obra de largo aliento muy ambiciosa y necesaria pero aún inconclusa. Como se puede apreciar, prácticamente todos los componentes del nuevo diseño institucional del Estado mexicano implementado a través de las distintas reformas constitucionales y secundarias arriba referidas dependen en mayor o menor medida de la eficacia y éxito de la regulación constitucional y secundaria del fenómeno patológico de la corrupción y del abuso del poder tanto de servidores públicos como particulares en los más diversos ámbitos.

La complejidad analítica antes referida se acrecienta porque es del interés del país y del propio presidente Peña Nieto que la labor de ingeniería jurídica arriba referida tenga éxito, el cual depende también de la respuesta que el propio jefe del Ejecutivo y el Poder Legislativo federal brinden a los cuestionamientos que se han hecho sobre los casos de corrupción que la opinión pública nacional y los medios vinculan a su propia administración⁴ y, que son los casos que dieron pie precisamente al lanzamiento desde la propia presidencia de un combate frontal a la corrupción mediante la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción sólido y funcional cuyo componente constitucional (y del cual forma parte esencial el artículo 109 que aquí se comenta) está ya en pie y a la espera de la consolidación del conjunto⁵ de leyes secundarias y sus adecuaciones.

Por otra parte, debemos destacar que en otras épocas de hegemonía política unipartidista y después de manejo oligopólico del poder en México, no había una real presión social para legislar extensivamente en materia de corrupción. En la actualidad y a pesar de las resistencias de algunas nomenclaturas partidistas y de una parte de la clase política, la presión social bien organizada debería ser suficiente para cuajar e implementar un régimen jurídico anticorrupción aceptablemente eficaz ante la oposición de algunos grupos de interés que influyen fuertemente en el Poder Legislativo, para no aprobar una regulación secundaria anticorrupción que afecte directamente sus intereses como grupos y en lo individual. Ante este escenario, la solución es una oleada de presión social y de grupos y colectivos progresistas (organizaciones no gubernamentales independientes, expertos y académicos), que haga incosteable políticamente para la propia clase política el “congelamiento” o, en su caso, la aprobación “light” de la regulación secundaria que complementa la reforma del articulado del Título Cuarto de

⁴Kirk Semple, “Grass-Roots Anticorruption Drive Puts Heat on Mexican Lawmakers”, en *New York Times*, Americas, mayo 28, 2016.

⁵Véase página de internet ley3de3.mx.

la Constitución mexicana ahora denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado”, del cual forma parte el artículo 109 que a continuación comentaremos.

Nuevo régimen de responsabilidades y sanciones

Con el objetivo de diseñar un auténtico Sistema Nacional de Combate a la corrupción, las reformas de 2015 al Título Cuarto constitucional contemplan un novedoso esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas ordinarias y graves, así como de hechos de corrupción en que incurrir tanto servidores públicos como particulares. Para ello, el artículo 109 establece en su primer párrafo reformado que “los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados” conforme a un nuevo régimen de responsabilidades y sanciones desarrollado a través de cuatro fracciones modificadas y una docena de nuevos párrafos.

Para clarificar y comprender mejor la razón de ser del nuevo régimen de responsabilidades referido, cabe señalar que los actos de corrupción genéricamente considerados, son aquellos consistentes en el abuso de “hacer” o “dejar de hacer” en el cumplimiento de las facultades o actividades vinculadas con el interés público que son responsabilidad de los servidores públicos o de particulares tales como son, de manera enunciativa y no exhaustiva, el desvío de la función o abuso de recursos públicos con fines privados, entre otras, y que se regulan por las leyes que determinan la responsabilidades tanto de entidades públicas como de particulares en el ámbito administrativo y penal.

Tratándose de responsabilidades de los servidores públicos, la meta primordial que persigue el derecho administrativo sancionador es la generación de incentivos para inhibir o acotar actos de servidores públicos que debilitan o socavan el sistema jurídico y el interés público, en el entendido que los servidores públicos contraen una responsabilidad de naturaleza *agravada*, puesto que disponen y ejercen recursos públicos y llevan a cabo actividades cuyos resultados repercuten en la calidad de vida de la sociedad en general.

Por lo anterior, no bastaba, como era el caso anteriormente bajo la redacción previa tanto del Título Cuarto constitucional, como del propio artículo 109 en específico, con la sola pretensión de exigir a los servidores públicos el cumplimiento de un determinado deber jurídico o de consagrar un marco de legalidad para el ejercicio de la función pública, sino que era necesario cómo se intenta ahora bajo la nueva normativa constitucional anticorrupción, distinguir con precisión —incluso en el propio texto constitucional— la variedad de modalidades de las responsabilidades de los servidores públicos.

Para lograr los anteriores objetivos, la reforma constitucional de 2015 incorpora en la Ley Fundamental, en el párrafo primero de la fracción III, una diferenciación con-

ceptual entre las responsabilidades administrativas graves y las no graves que nosotros calificamos como ordinarias. De igual manera, se contempla que las responsabilidades administrativas de naturaleza grave serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control (otra novedad introducida con la reforma de 2015 en sendos párrafos nuevos adicionados a la fracción III del artículo 109) y su sanción corresponderá al Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

Por otro lado, aquellas responsabilidades que la legislación determine como no graves u ordinarias serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los citados órganos de control que más adelante referiremos.

Responsabilidad derivada del juicio político

La fracción I del artículo 109 constitucional, contempla la procedencia del juicio político para aquellos servidores de alta jerarquía enlistados en el artículo 110, “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” correspondiendo a la legislación reglamentaria del propio Título Cuarto constitucional establecer el detalle de las causales respectivas.

Por otra parte, el segundo párrafo de la fracción comentada reitera lo contemplado de manera genérica en el artículo 6º constitucional y de manera específica para los diputados y senadores federales en el numeral 61 de la Carta Magna, al prohibirse la procedencia del juicio político por la sola expresión de ideas.

Cabe destacar, que de acuerdo al actual ordenamiento jurídico mexicano la expresión “responsabilidad política” se refiere a aquella que puede atribuirse un servidor público de alta jerarquía, como consecuencia directa de un juicio político abierto por presuntas infracciones graves de naturaleza política independientemente de que las mismas puedan o no configurar algún delito castigado por la legislación penal del orden común.

Por otra parte, es importante mencionar que los actos u omisiones de servidores públicos que constituyen infracciones de carácter político, son aquellos que se realizan en el ejercicio de sus funciones y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y que tradicionalmente, en contraste con la precisión y objetividad de la tipología que es propia del derecho penal, las causales del juicio político se han caracterizado (hasta antes de la reforma de 2015) por su imprecisión y su tipificación según los criterios sostenidos en un momento determinado entre los miembros de las cámaras. En este sentido, debemos enfatizar que el juicio político se presenta como una herramienta jurídica para remover a servidores públicos de alta jerarquía, contemplados en el numeral 110 constitucional por arbitrariedad, incompetencia, negligencia, deshonestidad, entre otros criterios pero sin que esto implique entregar a un órgano político como es el Congreso la autoridad para privar a un servidor público de su libertad, patrimonio o de la vida, en tanto que estos últimos

bienes necesariamente requieren de la imparcialidad y neutralidad de un juez para no caer en las determinaciones extremas a que lleva la coloración política de los representantes políticos.

Por último, y a nivel de derecho comparado, debe enfatizarse que el juicio político mexicano sin duda se inspiró inicialmente en el *impeachment* en su modalidad operante en los Estados Unidos de Norteamérica y debe distinguirse (para evitar confusiones teóricas y prácticas) de la responsabilidad política como tal, que existe en los sistemas de naturaleza parlamentaria en que se refiere a la opción de que el parlamento emita un voto de censura al gobierno en turno por haberle perdido la confianza y, como consecuencia obliga a los ministros del mismo a renunciar.

La anterior distinción es relevante puesto que podemos observar en la evolución histórica del parlamento inglés que el *impeachment* británico paulatinamente perdió su razón de ser original, puesto que la figura del “voto de censura” para separar de sus cargos a los integrantes del gabinete no requería ya de una sanción penal del propio parlamento como cuando en una era anterior inicialmente el *impeachment* británico implicaba una auténtica jurisdicción de tipo ordinario bajo la cual el parlamento inglés era competente para decidir sobre supuestos delitos y sanciones de tipo penal.

Responsabilidad de naturaleza penal

La fracción II del artículo 109 alude a la responsabilidad penal de los servidores públicos y ahora también (bajo la reforma constitucional de 2015) de particulares por la comisión de delitos de corrupción que deben sancionarse bajo los términos de la legislación penal aplicable.

Finalmente, el último párrafo de la fracción II del artículo 109 constitucional, establece que la ley determinará los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio (con anterioridad a la reforma del 2015 se requería que el aumento en la masa patrimonial fuera “sustancial”, con la reforma referida se eliminó el vocablo “sustancialmente” que seguía a la palabra “aumento” puesto que el término “sustancialmente” abriría las puertas de la impunidad a quienes con subterfugios pudieran demostrar que el aumento en la masa patrimonial no calificaba como sustancial, lo que constituía una vía fácil para evadir el espíritu de la ley), adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

Adicionalmente, se dota de “dientes” a la disposición anticorrupción consagrada en el párrafo primero de la fracción II al establecerse que las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan a los servidores públicos que encuadren en el referido supuesto.

Responsabilidad de naturaleza administrativa

La fracción III del artículo 109 vigente, consagra la responsabilidad administrativa tradicional de los servidores públicos heredada de la anterior redacción del artículo comentado y que nosotros calificamos ahora como “ordinaria” en tanto que a raíz de la reforma de 2015, a la fracción III se le añadió no solamente un régimen constitucionalizado de sanciones detalladas sino también, como ya comentamos anteriormente, una nueva modalidad (fracción III, párrafo primero) de responsabilidad administrativa de naturaleza “grave”.

Así pues, en la primera parte de la fracción III, se conserva intacta la responsabilidad administrativa ordinaria procediendo respecto a aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los servidores públicos. Conviene destacar que el término “lealtad”, se entiende referido a las entidades fundamentales para el buen funcionamiento del diseño institucional del Estado mexicano, mas no a las personas o personajes que transitoriamente ocupen las posiciones de mando de dichas instituciones.

Como novedad se añade a la fracción III del artículo 109 una verdadera “constitucionalización” de las sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos por sus actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deberían observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones. Estas sanciones son, a saber: la amonestación, la suspensión, la destitución e inhabilitación; así como sanciones económicas que se establecerán en proporción a los beneficios económicos que en su caso haya obtenido el responsable y, con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. Asimismo, se establece que la ley secundaria establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Restitución económica al Estado proporcional al beneficio obtenido por el servidor público responsable de actos de corrupción

Desde nuestro punto de vista, la “constitucionalización” de las sanciones arriba referidas constituye una demostración de la importancia que tiene para el Estado mexicano el combate a la corrupción, al reconocer que la sociedad ya no solamente demanda sanciones que afecten la imagen o moral de los responsables de actos de corrupción o la afectación de su fuente de trabajo, sino que es necesario por un sentido de elemental justicia y equilibrio económico restituir proporcionalmente a la sociedad afectada como colectividad, el beneficio económico original mal habido que aumentó la masa patrimonial del responsable que tradicionalmente conservaba intacto el botín mal habido.

Valoración de los daños y perjuicios patrimoniales causados a la sociedad por el servidor público responsable de actos de corrupción

Asimismo, e independientemente de la restitución económica a la sociedad, también es necesario enfrentar con mecanismos jurídicos de restitución aquellos daños y perjuicios patrimoniales que en la mayoría de las ocasiones son motivados por los referidos actos u omisiones de servidores públicos, que no solamente se enriquecen ilícitamente al transferir riqueza pública a sus patrimonios personales, sino que es necesario reconocer que dicha transferencia de riqueza ilegal ocasiona desajustes financieros y económicos en la realización de obra pública o de programas sociales que dañan y perjudican a la sociedad en general, de ahí la necesidad de evaluar también los daños y perjuicios ocasionados.

La investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación

Como otra novedad de la reforma de 2015 al artículo 109 está el párrafo segundo de la fracción III, que establece que para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se tendrá en cuenta lo previsto en el artículo 94 de la propia Carta Magna, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo la custodia y aplicación de recursos públicos.

La lógica detrás de la anterior innovación proviene del cuidado especial que debe observarse en la creación de nuevas figuras e instituciones constitucionales, cuando como en este caso existe el riesgo de vulnerar el espíritu de la división de poderes y la indispensable independencia del Poder Judicial. En este sentido, recordemos que el segundo párrafo del artículo 94 constitucional establece que “la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que conforme a las bases que señala esta Constitución establezcan las leyes”, esto sin menoscabo por supuesto de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos; lo que a la vez permite que bajo el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción incluso el Poder Judicial de la Federación estará sujeto a las atribuciones de una Auditoría Superior fortalecida bajo la nueva normativa anticorrupción.

El párrafo tercero de la fracción III del artículo 109, establece puntualmente que la ley establecerá los supuestos y procedimientos para la impugnación de la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realizan los órganos internos de control. Esta disposición obedece al principio de estricta legalidad que en un régimen democrático obliga al legislador federal a establecer sanciones administrativas en las leyes de la materia. Como es lógico, este principio no solamente repercute en el propio

legislador, sino en la autoridad sancionadora, puesto que ésta deberá desahogar un procedimiento que sea respetuoso de los derechos que le asisten a cualquier persona a la que se le pretende imponer una sanción.

Los órganos internos de control de los entes públicos federales, estatales y municipales así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales

Probablemente una de las innovaciones más destacadas de la reforma del artículo 109 constitucional está contenida en el cuarto párrafo de la fracción III, que establece que los entes públicos federales tendrán *órganos internos de control* con las facultades que establezca la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudiesen dar pie a responsabilidades administrativas para sancionar aquellas distintas de las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudiesen ser constitutivos de delito ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción a que se refiere la Constitución.

Asimismo, el quinto párrafo de la fracción III, establece que los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán también con órganos internos de control que tendrán en su ámbito de competencia local las atribuciones a que se refiere el párrafo cuarto.

La anterior innovación encuentra su razón de ser en la necesidad de fortalecer el régimen jurídico respecto a los controles internos. Las anteriores innovaciones, en su conjunto, permitirán inaugurar una nueva época de supervisión, vigilancia y control al interior y en el propio seno de las entidades arriba referidas que por lógica administrativa y de especialización están idealmente posicionadas para realizar el combate a la corrupción desde un nivel de intimidad y cercanía; que supera la competencia general ciertamente difusa de órganos de control de otras épocas, que al tener una naturaleza externa y alejada del ámbito interno de las entidades sujetas a vigilancia y control inevitablemente fracasaban en su labor de combate a la corrupción.

Régimen sancionador tratándose de actos de corrupción de particulares vinculados con faltas administrativas graves

Por otra parte, la nueva fracción IV del artículo 109, establece otra innovación que consiste en que los tribunales de justicia administrativa impondrán al o a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas; así como

resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales.

Esta innovación es un reconocimiento a nivel constitucional de que en la trama de la corrupción que involucra a servidores públicos con gran frecuencia, también se encuentran involucrados como sujetos activos “particulares” que, si bien en muchas ocasiones son víctimas de la corrupción, en otras más, son auténticos copartícipes con los servidores públicos y en el pasado con frecuencia escapaban de las sanciones a sus actos y conductas. El legislador manda así un mensaje a la sociedad de que el combate a la corrupción emanada de la actividad de servidores públicos debe ser fortalecido mediante un nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, pero a la vez se reconoce en la fracción IV que los particulares también comparten una responsabilidad en esta patología que la sociedad mexicana frecuentemente denuncia pero sin reconocer la parte de responsabilidad que le corresponde también al sector privado y/o personas físicas en este lastre.

Régimen sancionador tratándose de actos de corrupción de personas morales vinculadas con faltas administrativas graves

De igual manera, la fracción IV establece que también las *personas morales* serán sancionadas en los términos de esta fracción, cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella.

Esta disposición de vanguardia busca atacar un problema y fenómeno sempiterno no solamente en México sino en las más variadas sociedades contemporáneas en que se puede apreciar cada vez con mayor frecuencia que las personas morales (las corporaciones) con frecuencia buscan un trato preferencial como si fueran auténticas personas físicas siendo que en realidad constituyen una “ficción” inventada por el derecho corporativo para el funcionamiento de los sistemas económicos contemporáneos, pero rechazan dicho tratamiento cuando se trata de delitos o actos de corrupción de las propias personas morales. En este sentido, el contenido de la anterior disposición innovadora busca equilibrar el escenario nacional en donde participantes corporativos de gran poder financiero y económico, buscan controlar los destinos de millones de personas que en lo individual se encuentran indefensos ante la fuerza de la corrupción corporativa.

Es por lo anterior, que la citada fracción IV establece que también podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causan perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales; siempre que la sociedad (persona moral) obtenga un beneficio económico y se acredite la participación de sus órganos de administración, vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolu-

ción sea definitiva. Las leyes secundarias establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

El párrafo primero de la fracción IV es esencialmente una copia del párrafo primero de la fracción III del antiguo artículo 109, y que ahora establece que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Por otra parte, el párrafo segundo de la fracción IV establece lo que tradicionalmente se ha conocido como *acción popular* para denunciar responsabilidades de servidores públicos cuando se contempla que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo 109. Si bien esta disposición en primera instancia abre una ventana de oportunidad para las denuncias ciudadanas sobre actos de corrupción, debemos equilibrar sus bondades con el reconocimiento de que la frase “bajo su más estricta responsabilidad” en realidad implica (en un país en que la mayoría de la población carece de acceso a la asesoría jurídica competente) un efecto disuasivo e intimidatorio que lleva a la abstención de denuncias ciudadanas por temores fundados a ser responsabilizados, penal o civilmente, ante eventuales complicaciones jurídico procesales y probatorias.

Excepción a la aplicación de las figuras del secreto fiscal y bancario

La fracción IV, párrafo tercero del nuevo artículo 109 constitucional, establece una innovación de fundamental importancia para el éxito del Sistema Nacional Anticorrupción; nos referimos a que en el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les podrán ser oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la llamada secrecía de la información en materia fiscal o aquella vinculada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. En otras palabras, ni el secreto fiscal ni el secreto bancario podrán ser, como ha sucedido en otras épocas y en otras materias (caso del histórico Consejo General del IFE que funcionó de 1996 a 2003 que en sus épocas iniciales se topó con el secreto fiscal y bancario como muro infranqueable al progreso de sus investigaciones en materia de financiamiento) un obstáculo para el combate a la corrupción.

Responsabilidad del Estado por daños a bienes o derechos de particulares con motivo de su actividad administrativa irregular

De gran importancia desde nuestro punto de vista resulta ser también el quinto y último párrafo de la fracción IV del artículo 109, que establece la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, estableciéndose además que esta responsabilidad será objetiva y directa.

Como lógica consecuencia de lo anterior los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes secundarias. La innovación contenida en el anterior párrafo implica que a futuro y dependiendo de la implementación de la legislación secundaria, el Estado mexicano deberá ahora enfrentar su responsabilidad ante la sociedad en aquellos casos en que una deficiente planeación y aplicación de políticas públicas, o de construcción y funcionamiento de grandes obras de infraestructura urbana y rural, ocasione (por accidentes, falta de mantenimiento, incompetencia o utilización de materiales y planeación inadecuados) daños físicos y materiales a la población civil.

Régimen transitorio y vigencia sincrónica del articulado constitucional que sustente el Sistema Nacional Anticorrupción

Por último, debe destacarse que según establece el artículo Transitorio Quinto del Decreto que contiene las adiciones, reformas y derogaciones de los artículos constitucionales 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, Base Quinta, en materia de combate la corrupción publicado con fecha de 27 mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*, y que constituye la base del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, dichas adiciones, reformas y derogaciones *entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del referido decreto*. Asimismo, tal y como lo establece el Transitorio Sexto del multirreferido Decreto, en tanto se expidan y reformen las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, *continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del citado Decreto*.

Aplicación del mecanismo de vigencia sincrónica

En términos de técnica legislativa, al anterior mecanismo se le conoce como “vigencia sincrónica”, que últimamente se ha aplicado con frecuencia en materia de reformas constitucionales y legislación secundaria, dada la complejidad que implica un rediseño del marco constitucional mexicano sin precedentes que atendiendo a la naturaleza del

nuevo marco constitucional que establece el Sistema Nacional Anticorrupción, requerirá de la expedición de diversas leyes nuevas y la reforma de una cantidad significativa de leyes federales y locales, a efecto de hacer efectivo el nuevo modelo constitucional anticorrupción. Para complicar aún más el anterior panorama de transformación del diseño constitucional mexicano, cabe destacar que las reformas constitucionales referidas, así como su implementación a través de diversas leyes secundarias además de conferir atribuciones específicas a autoridades federales y de las entidades federativas, incorpora un *nuevo esquema de coordinación* a cargo del Sistema Nacional Anticorrupción, así como un *nuevo modelo de distribución de competencias* entre autoridades de todos los órdenes de gobierno en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con las mismas, razón por la cual, y para evitar lagunas y vacíos jurídicos, se recurre precisamente al mecanismo de la *vigencia sincrónica*.

Artículo 109

Trayectoria constitucional

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Instauración del procedimiento para determinar la responsabilidad de los servidores públicos.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforma y adiciona en gran parte del artículo el acuerdo de las reformas anticorrupción del mismo año. Se establece que los servidores públicos y los particulares que incurren en responsabilidad serán sancionados y se establecen las conductas y las sanciones correspondientes. Se establecen las sanciones administrativas a los servidores públicos. Se faculta a la Auditoría Superior de la Federación para investigar, sustanciar y sancionar por responsabilidades administrativas miembros del Poder Judicial de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos. Se establece la facultad de tribunales de justicia administrativa para imponer a los particulares vinculados en faltas administrativas graves, las sanciones económicas así como el resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales y municipales. Se establece que las sanciones no podrán imponerse dos veces por una sola conducta.

109

Artículo 110

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

El 14 de marzo de 1797 se expidió una Real Orden para que sobre peculado o descubierto en el manejo de caudales públicos, se observen exactamente las disposiciones que cita. En ella se ordena la observancia de la Ley 45, Título 4, Libro 8 de la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias que mencionamos en el comentario al artículo 109.

Asimismo, se ordena la observancia del Real Decreto del rey Carlos IV de 17 de noviembre de 1790, que a su vez demite al Real Decreto del rey Carlos III del 5 de mayo de 1764 que prohibía a los Arqueros, Tesoreros, Receptores y Administradores todo uso de los caudales públicos que debían quedar depositados en arcas de tres llaves, con penas de privación de oficio e inhabilitación, presidio de hasta diez años si no se reintegraba lo tomado.

El rey Carlos IV determinó que la obligación de los tesoreros, arqueros, receptores, administradores y demás empleados que tuvieran a su cargo en todo o en parte la custodia de los reales haberes, no podrían usar de ellos más que para hacer los pagos de los salarios establecidos, y de lo que en virtud de las reales órdenes o de las del superintendente general se les mandase, recibiendo y entregando por cuenta y no por factura los caudales de la Real Hacienda, con absoluta responsabilidad de la quiebra o falta que resultare; prohibiéndoles expresamente el uso de ellos para otros fines; porque se habían de poner los caudales en las arcas de tres llaves en las mismas especies que se recibieron, quedando en las mismas arcas constituido el más fiel y riguroso depósito hasta su traslación a la tesorería general o las de ejército, en donde se observaría la misma disposición.

Dispuso que si faltando alguno a su obligación, abusase de los reales haberes para otros fines, aunque

110

Sumario Artículo 110

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	595
Texto constitucional vigente.	603
Comentario	
J. Jesús Orozco Henríquez	
Sujetos de juicio político.	604
Imprudencia del juicio político contra el presidente de la República.	608
Causales de juicio político	609
Sanciones aplicables.	609
Procedimiento y órganos encargados de la sustanciación. .	609
Efectos de las resoluciones de las cámaras con motivo del juicio político	610
Diferencia entre la responsabilidad derivada de juicio político y la penal	611
Bibliografía	614
Trayectoria constitucional	615

sea sin ánimo de hurtarlos, y sí con el de reponerlos y aprontarlos, y aunque los apronte, quedase por el mero hecho privado del empleo y de poder obtener otro alguno del real servicio: que si no reintegrase el descubierto que por este abuso resultase en el preciso término de tres meses contados desde el día en que se descubriese la quiebra, y se empezare a proceder en la causa, se añada a la pena insinuada de privación de empleo la de presidio en uno de los de África o de América, según parezca, por el tiempo de dos hasta nueve años, según el perjuicio que haya causado a la Real Hacienda, aumentando la calidad de que no salga de ellos sin real licencia, cuando la malicia o gravedad del abuso lo requiriese: que si la quiebra o falta procediese de haber sustraído los tesoros, alzado u ocultado dolosamente los caudales, se les imponga la pena de galeras no siendo nobles, y a los que lo fueren, se les condene a los trabajos de bombas de los arsenales; debiendo extenderse este castigo a los que cooperasen y auxiliasen al hurto, alzamiento u ocultación. Aquí se remite a las Siete Partidas del Rey Alfonso X, específicamente a la Ley 18, Título 14, Partida 7 que establecía las penas que merecen los robadores y hurtadores.

Bajo el régimen constitucional de Cádiz entre las facultades de las Cortes estaba el hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos.

Los secretarios del Despacho eran responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirviere de excusa haberlo mandado el rey.

En el caso de los magistrados y jueces, no podrían ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada.

Se debe tener también presente lo dispuesto en las reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos de 24 de marzo de 1813 a que hicimos referencia en el comentario al artículo 109.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 se dispuso que los diputados eran inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas. Estaban sujetos al Juicio de Residencia por la parte que les tocaba en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Tocaba al Supremo Congreso elegir a los integrantes del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, los del de Residencia, los secretarios de estas corporaciones y los fiscales de la segunda, bajo la forma que prescribe este decreto, y recibirles a todos el juramento correspondiente para la posesión de sus respectivos destinos. Asimismo hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso, y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones.

Los secretarios eran responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra la Constitución o contra las leyes. Para hacer efectiva esta responsabilidad el Congreso debía decretar, con noticia justificada de la transgresión, que

había lugar a la formación de la causa. Una vez dado este decreto quedaría suspenso el Secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formaría la causa, la sustanciará y sentenciará conforme a las leyes. Al Juicio de Residencia estaban sujetos:

- Los Secretarios;
- Los individuos del Gobierno;
- Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Residencia se compondría de siete jueces, que el Supremo Congreso habría de elegir por suerte de entre los individuos, que para este efecto se nombren uno por cada provincia. El nombramiento de estos individuos se haría por las Juntas Provinciales, a otro día de haber elegido los diputados y remitiendo al Congreso testimonio del nombramiento. Por las provincias en donde no se celebren dichas juntas, el mismo Congreso nombrará por escrutinio, y a pluralidad absoluta de votos, los individuos correspondientes.

El conjunto de estos individuos se renovarían cada dos años, saliendo sucesivamente en la misma forma que los diputados del Congreso; y no podría reelegirse ninguno de los que salieren, a menos que no hayan pasado dos años.

El Tribunal de Residencia conocería privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

Los juicios de residencia debían concluirse dentro de tres meses; y no concluyéndose en este término, se darían por absueltos los acusados. Se exceptúan las causas en que se admita recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia; pues entonces se prorrogará a un mes más aquel término.

El recurso de suplicación constituía una parte necesaria dentro del orden jurídico indiano, el cual no se concebía como un ordenamiento jurídico sistemático e integral, sobre todo antes de la Recopilación de Indias de 1680. La suplicación alcanzó la categoría de “derecho fundamental” en las Indias.¹ Este recurso hacía posible la modificación de normas y la protección del individuo.

El recurso de suplicación partía de la idea de que los mandatos legislativos que adolecían de vicios, por ser contrarios a derecho, o perjudiciales a la colectividad, eran susceptibles de ser revisados a solicitud de parte interesada, por el propio legislador que emitió la disposición.² El recurso de suplicación buscaba dos objetivos:

1. Obtener la suspensión de la ejecución de la norma impugnada y
2. La revocación de la misma por parte del legislador.³

¹Víctor Tau Anzoátegui, *La ley en América hispana, del descubrimiento a la emancipación*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992, pp. 75-76.

²*Ibidem*, p. 77.

³*Ibidem*, p. 136.

Conocería también el Tribunal de Residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por delitos indicados en el artículo 59 constitucional, a los cuales se agrega, por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del artículo 166 constitucional. En estas causas se harían las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promovería de oficio, y actuaría todo lo conveniente, para declarar si había o no lugar a la formación de causa; y declarando que había lugar, mandaría suspender al acusado, y remitiría el expediente al Tribunal de Residencia, quien previa esta declaración, y no de otro modo, formaría la causa, la sustanciaría y sentenciaría definitivamente con arreglo a las leyes.

Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia se debían remitir al Supremo Gobierno, para que las publique y haga ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien corresponda; y el proceso original se pasará al Congreso, en cuya secretaría quedaría archivado.

El Tribunal de Residencia se disolvería una vez que hubiere sentenciado las causas que motiven su instalación, y las que sobrevinieren mientras exista, o pasando el término que fijaren las leyes, según la naturaleza de los negocios.

En el Reglamento del Soberano Congreso del 25 de abril de 1823 se estableció en el artículo 46 que toda queja contra un diputado, o la falta de éste que en el ejercicio de sus funciones pueda merecer castigo, se tomaría en consideración por el Congreso, en sesión secreta, y con lo que en el acto exponga el diputado, se pasaría a una comisión especial. Oído su dictamen, y cuando de palabra o por escrito quiera exponer el diputado, se procedería en seguida a declarar si ha o no lugar a la formación de causa, y si la hubiere se pasará el expediente al tribunal.

Se debe tener en consideración también las reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos del 15 de mayo de 1823 a las que hicimos referencia en el comentario al artículo 109.

Adoptada la República Federal, la Constitución Federal de 1824 en su artículo 38 estableció que cualquiera de las dos cámaras podría conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma. Asimismo de los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del Despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo en sus empleos; y de los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

Establecida la República Central, el artículo 18 de la Segunda Ley Constitucional establecía que si alguno de los miembros del Supremo Poder Conservador cometiera

algún delito, la acusación se haría ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad de votos, calificaría si había lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguiría ésta y la fenecería la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirían también las causas civiles en que fueren demandados. Los artículos 47, 49 y 50 de la Tercera Ley Constitucional establecieron que en los delitos comunes, no se podía intentar acusación criminal contra el presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado era diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se haría la acusación ante el Senado.

En los delitos comunes, hecha la acusación, declararían la Cámara respectiva si había o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondría al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa, sólo necesitaba la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el presidente de la República.

La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspendía al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

En la Quinta Ley Constitucional se dispuso que los individuos de la Corte Suprema de Justicia no podían ser juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales, sino del modo y por el tribunal establecidos en la Segunda y Tercera Ley Constitucional.

Dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia estaba la de conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se movieren contra los miembros del Supremo Poder Conservador conforme a la Segunda Ley Constitucional. Asimismo, conocer de las causas criminales y promovidas contra el presidente de la República, diputados y senadores, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos, bajo los requisitos establecidos en la Tercera Ley Constitucional.

Podía conocer en la tercera instancia de los negocios promovidos contra los gobernadores y los magistrados superiores de los Departamentos, y en el mismo grado en las causas criminales que se formasen contra éstos por delitos comunes.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 cada una de las cámaras conocería de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si había o no lugar a la formación de causa. Cualquiera de las dos cámaras podía conocer en calidad de Gran Jurado, para el efecto de declarar si había o no lugar a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del Despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de Departamento.

Entre las facultades de la Corte Suprema de Justicia estaba la de conocer en todas instancias de las causas criminales que se promovieren contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las cámaras declarasen con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos.

El artículo 191 estableció que el Congreso General, por sí, o excitado por el presidente de la República, podría decretar con respecto a la Suprema Corte de Justicia y a la Marcial, las mismas visitas que se previenen en la facultad 10 del artículo 87 (“Hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuviere noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia: hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público; y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crea conveniente”), respecto de los tribunales superiores y juzgados inferiores; y si de la visita resultaba que debía exigirse la responsabilidad a alguno o algunos magistrados, se pasarían los datos conducentes a la sección del Gran Jurado de alguna de las cámaras.

El 16 de marzo de 1843 se expidió el Decreto del gobierno sobre que la Junta Nacional Legislativa organice su jurado. En dicho decreto se determinó que la Junta establecería los términos en que hayan de ser juzgados sus miembros, siempre que se hallen en ejercicio actual de sus funciones.

De vuelta al sistema Federal, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 dispuso que el presidente era responsable de los delitos comunes que cometiera durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no estuviere autorizado por la firma del secretario responsable. Los secretarios del Despacho responderían de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 se estableció que ni el Gobierno General ni los de los estados o territorios, ni las corporaciones municipales harían ningún gasto que no estuviese comprendido en sus presupuestos: toda infracción importará responsabilidad.

Con la Constitución Federal de 1857 se estableció en el artículo 105 que de los delitos oficiales conocerían el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendría por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo. Si era condenatoria, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo, y sería puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedería a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designase.

Durante el Segundo Imperio, en el artículo 12 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 se determinó que los ministros son responsables ante la ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales. Se trata de la Ley sobre responsabilidad de los ministros de 12 de octubre de 1865, por virtud de la cual, los ministros del emperador eran responsables por sus delitos comunes y oficiales. De ambos delitos conocería el Consejo de Estado conforme a la propia Ley, misma que definía en su artículo 2 los conceptos por los que se incurría en responsabilidad oficial.

El 13 de noviembre de 1874 se reformó el artículo 103 de Constitución Federal de 1857 para establecer que los senadores, los diputados, los individuos de la Suprema

Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo eran igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo era también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Se adicionó que no gozaban de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucedería con respecto a los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, debería procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución.

Se modificaron los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal de manera que si el delito fuera común, la Cámara de Representantes, erigida en Gran Jurado, declararía, a mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado quedaba, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

De los delitos oficiales conocerían la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendría por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo. Si era condenatoria, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo, y sería puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Ésta, erigida en Gran Jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera, procedería a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designase.

Cabe tener presente la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos de 12 de junio de 1891 cuyo artículo 643 reformado estableció que los Jueces de Distrito incurrieran en responsabilidad por no absolver al fisco de la demanda en los casos que proceda y les fuere pedido por sus legítimos representantes.

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 110 disponía que:

Artículo 110. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño del algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

La reforma más reciente a este artículo es del 29 de enero de 2016, para establecer:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Artículo 110

Texto constitucional vigente

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.⁴

110

Los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, así como los miembros de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.⁵

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.⁶

⁴Párrafo reformado, *DOF*: 10-08-1987, 31-12-1994, 22-08-1996, 02-08-2007, 07-02-2014, 10-02-2014, 29-01-2016.

⁵Párrafo reformado, *DOF*: 31-12-1994, 07-02-2014, 29-01-2016.

⁶Artículo reformado, *DOF*: 28-12-1982.

Artículo 110

Comentario por **J. Jesús Orozco Henríquez**

110 El presente artículo 110 regula los sujetos, las sanciones, los órganos encargados de la sustanciación y resolución del juicio político, así como el procedimiento que debe seguirse para el efecto. Este precepto ha sido objeto de ocho reformas a partir de 1917, la primera de las cuales se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982, por lo que el texto original permaneció sin variación durante sesenta y cinco años; las siguientes fueron publicadas el 10 de agosto de 1987, el 31 de diciembre de 1994, el 22 de agosto de 1996, el 2 de agosto de 2007, 7 de febrero de 2014, 10 de febrero de 2014 y 29 de enero de 2016, todas ellas dirigidas sustancialmente a precisar los sujetos de juicio político, si bien la esencia del presente artículo se conserva desde la reforma integral al Título Cuarto de 1982.

El ahora denominado juicio político equivale al procedimiento que desde los ordenamientos constitucionales del siglo XIX y el texto original de 1917 se seguía para los casos de los llamados “delitos oficiales” en que incurrían ciertos “funcionarios públicos” de alta jerarquía cuando se violaban los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, expresión que se derogó en 1982 para que no se confunda dicha responsabilidad derivada del juicio político (cuya sanción se agota en la destitución y, en su caso, inhabilitación por cierto periodo) con la responsabilidad penal que se presenta cuando los servidores públicos cometen algún delito sancionado por las leyes penales (cuya pena acarrea la pérdida de otro tipo de bienes, como la libertad y el patrimonio; incluso, en alguna época en México, podía acarrear en ciertos casos la pérdida de la vida).

Sujetos de juicio político

De acuerdo con el primer párrafo del texto en vigor, podrán ser sujetos de juicio político los siguientes servidores públicos de carácter federal: los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, los magistrados de circuito y jueces de distrito, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Al respecto, además de los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, ya previstos desde 1917 (y algunos de ellos desde el siglo XIX, como susceptibles de incurrir en responsabilidad por “delitos oficiales”), la reforma de 1982 al primer párrafo del artículo 110 agregó como sujetos del juicio político a los magistrados de circuito y jueces de distrito, así como a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Asimismo, en ese año se incorporaron a los entonces jefes de departamento administrativo, así como a diversos servidores públicos del entonces Distrito Federal, como el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia y los magistrados y jueces del fuero común de dicha entidad federativa.

Por su parte, la reforma de 1987 a dicho primer párrafo adicionó como sujetos de juicio político —en congruencia con la reforma de ese mismo año a la entonces fracción VI del artículo 73 constitucional— a los originalmente denominados representantes a la Asamblea del Distrito Federal y sustituyó la alusión al jefe del Departamento del Distrito Federal por la del “titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal”, si bien por reforma publicada el 22 de agosto de 1996 se volvió a modificar tal referencia para precisar que también eran sujetos de juicio político los diputados de la Asamblea (Legislativa) del Distrito Federal y el jefe de gobierno del Distrito Federal, en congruencia con lo previsto en el entonces texto del artículo 122, apartado C, bases primera y segunda, del propio ordenamiento constitucional.

La reforma de 1994 incorporó como sujetos de juicio político a los consejeros de la Judicatura Federal, así como a los de la Judicatura del Distrito Federal, en congruencia con la reforma del mismo año a los artículos 100 y 122 de la propia Constitución (correspondiendo esta última al apartado C, base cuarta, fracción II, del mismo precepto constitucional reformado el 22 de agosto de 1996). Asimismo, con motivo de esta última reforma, que tuvo un carácter político-electoral, se incorporaron como sujetos de juicio político al consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo, todos ellos del entonces denominado Instituto Federal Electoral, así como a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (esto es, tanto los miembros de la respectiva Sala Superior como los de las salas regionales).

Adicionalmente, la reforma de 2 de agosto de 2007 suprimió la referencia a los jefes de departamento administrativo, toda vez que desde 1996 ya no se contemplaba dicha figura entre el sector centralizado según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, al parecer, no se tiene considerado volver a incorporarla. Además, la reforma de 7 de febrero de 2014 incorporó entre los sujetos de juicio político a los comisionados del todavía entonces denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en tanto que la reforma de 10 de febrero de 2014 (sí, en efecto, por reforma constitucional que entró en vigor sólo tres días después) sustituyó la referencia al procurador general de la República por la del fiscal general de la República, así como la relativa al órgano garante establecido en el artículo 6º constitucional para incluir, en general, a los integrantes de los órganos constitucionales

autónomos, aunque, de manera redundante e inconsistente, haya conservado la referencia al consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo del ya para ese momento denominado Instituto Nacional Electoral.

Así, como resultado de la mencionada reforma de 10 de febrero de 2014, quedaron como sujetos de juicio político los integrantes de los siguientes órganos constitucionales autónomos, adicionales a los expresamente previstos del Instituto Nacional Electoral (artículo 41 constitucional) y el Fiscal General de la República (artículo 102, apartado A): Los miembros de la junta de gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (artículo 3º, fracción IX, cuarto párrafo), los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (artículo 6º, apartado A, fracción VIII, décimo párrafo), los miembros de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (artículo 26, apartado B, último párrafo), el presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26, apartado C, penúltimo párrafo); las personas encargadas de la conducción del Banco de México (artículo 28, séptimo párrafo), los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28, vigésimo párrafo, fracción XI), el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102, apartado B, séptimo párrafo).

Finalmente, como parte de la reforma de enero de 2016, en cuyo artículo 122, apartado A, fracción I, se previó el establecimiento de una Constitución Política de la Ciudad de México, en el párrafo primero del artículo que se comenta se suprimieron las referencias expresas como sujetos de juicio político a diversos servidores del entonces denominado Distrito Federal, por estimar que varios de los equivalentes quedarían incluidos entre los servidores públicos locales sujetos de juicio político que se prevén en el segundo párrafo del propio artículo 110.

La ampliación de los sujetos de juicio político por las reformas comentadas indudablemente resulta acertada, pues permite al Congreso de la Unión sancionar con “la destitución y/o inhabilitación a aquellos otros servidores públicos federales también de alto nivel que, independientemente de que hayan incurrido en otro tipo de responsabilidad o de lo que al respecto considere el presidente de la República —tratándose de quienes formen parte de la administración pública federal—, llegaran a perjudicar durante su gestión los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

Esta facultad de las cámaras se estima complementaria de las que les confiere el artículo 93 constitucional para que rindan cuentas los secretarios del despacho a la apertura del periodo de sesiones; informen, o respondan a interpelaciones o preguntas cuando sean convocados los secretarios de Estado, los directores y administradores de las entidades paraestatales o los titulares de los órganos autónomos cuando sean convocados con motivo de la discusión de una ley o del estudio de un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades; se integren comisiones en alguna de las cámaras para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, o bien se les requiera información o documentación mediante preguntas por escrito a los titulares de dependencias y entidades del gobierno federal.

Asimismo, el segundo párrafo del actual artículo 110 considera como sujetos del juicio político a los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, así como los miembros de los organismos a los que las constituciones locales otorgue autonomía.

En este sentido, al referirse a los ejecutivos de las entidades federativas, según la reforma de enero de 2016, queda incluido también el jefe de gobierno de la Ciudad de México y ya no sólo los gobernadores de los Estados previstos desde el texto original de 1917, el cual también ya se refería a los diputados locales. La reforma de 1982 incorporó a los magistrados de los tribunales superiores de justicia respectivos y la de 1994 a los miembros de los consejos de las judicaturas locales, en tanto que la de 7 de febrero de 2007 a los miembros de los organismos constitucionales autónomos de las entidades federativas.

El mismo segundo párrafo del precepto que se comenta establece que los referidos servidores públicos locales pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, agregando en forma parcialmente redundante “así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”, pero sin definir lo que se entiende por “violaciones graves”.

Hay, además, desde 1982, una innovación importante: “en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”. De este modo, se confiere a las legislaturas locales la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución o de alguna ley federal. Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal es, quizás, en defensa de éste por la que se establece; en efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la Federación cuente con un instrumento para deshacerse injustificadamente de un servidor público de alto nivel de alguna entidad federativa.

Aun cuando se reconoce que lo que presuntamente se estaría violando es alguna disposición constitucional o legal federal, debe tenerse presente que el cargo que el servidor público está desempeñando es uno de carácter local y, por tanto, se pretendería salvaguardar la función correspondiente. Lo anterior no sería óbice para que si, con la misma conducta se actualizara otro tipo de responsabilidad —por ejemplo, de carácter penal—, incluso en el supuesto de que también en este último caso se postergaran los efectos de la eventual declaración de procedencia de la Cámara de Diputados a la conclusión del encargo del servidor local involucrado, según lo previsto en el artículo 111 de este ordenamiento, en su oportunidad, se pudiese sustanciar y adjudicar la responsabilidad penal por las autoridades competentes, toda vez que en términos del 114 constitucional durante el encargo no prescribe la acción penal.

Sin embargo, es probable que, particularmente en el caso de los gobernadores, la Federación no se preocuparía por seguir un juicio político para obtener su remoción, pues para tal efecto el Senado utilizaría el expediente de declarar, conforme a la fracción V del artículo 76 constitucional (en el entendido de que no resulta deseable el abuso de esta facultad que durante cierta época se dio), que es llegado el caso de nombrar

un gobernador provisional, en virtud de haber “desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado” (ya que aquí no se requeriría mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y la resolución de los dos tercios de los miembros de la Cámara de Senadores, sino tan sólo la mayoría de los miembros de esta última).

No obstante lo apuntado en los tres párrafos que anteceden, es necesario tener en cuenta que los abusos centralistas que llegaron a presentarse durante la época del presidencialismo hegemónico que nos caracterizó durante la mayor parte del siglo XX (con su antecedente en lo ocurrido en el XIX), lo cual propició el diseño de mecanismos protectores del federalismo como el que se analiza, debe ponderarse su pertinencia ante las características del régimen político en vigor, en donde se aprecia el resurgimiento de estructuras “feudales” o “caciquiles” en algunas entidades federativas, lo cual podría propiciar, en la práctica, impunidad.

Improcedencia del juicio político contra el presidente de la República

Es conveniente advertir que el juicio político no procede contra el presidente de la República, ya que éste sólo puede ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común (artículo 108 constitucional), a diferencia de lo previsto en la Constitución de 1857 que admitía también la responsabilidad del presidente por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral.

Además de la interpretación restrictiva que reclama todo régimen de responsabilidades (al menos en cuanto a los sujetos involucrados), por lo que se refiere a la posibilidad de que, al menos, el Ejecutivo federal pudiera ser sujeto de responsabilidad derivada de juicio político al concluir su gestión para los efectos de una eventual inhabilitación, según se ha llegado a sugerir por la doctrina científica, cabría ponderarlo debidamente, pues implicaría entregar a un órgano de naturaleza política como las legislaturas la posibilidad de enjuiciar políticamente al presidente que recién ha concluido su encargo, con base en diversas causales que, por definición, adolecen de vaguedad en cuanto al tipo, con el riesgo de exacerbar la pasión política por la cercanía en el tiempo y no necesariamente combatir la impunidad.

En todo caso, recuérdese que si la conducta típica respectiva también encuadrara en alguna responsabilidad penal, la misma sería susceptible de sustanciarse y adjudicarse una vez concluido el periodo del presidente involucrado, sin necesidad de trámite previo alguno, en virtud de que, de conformidad con el artículo 114 constitucional, los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad procesal, contando el ministerio público, cuando menos, con tres años posteriores a la separación del indiciado de dicho cargo para ejercer las acciones respectivas. Al respecto, la competencia correspondería, finalmente, a los tribunales penales ordinarios y, en forma eventual, vía revisión en amparo (incluyendo la del posible no ejercicio de la acción

penal por parte del ministerio público), de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya actuación está sujeta a la observancia de las garantías procesales correspondientes, sin necesidad de entregar a un órgano de naturaleza política la decisión respectiva.

Causales de juicio político

Cabe recordar que, en los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, el juicio político se sigue contra aquellos servidores públicos previstos en el presente artículo 110 que, durante el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Conforme con lo dispuesto por el artículo 7º. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos —reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución— tales supuestos se presentan, por ejemplo, en los siguientes casos:

- a) Ataque a las instituciones democráticas;
- b) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- c) Violaciones a los derechos humanos;
- d) Ataque a la libertad de sufragio;
- e) Usurpación de atribuciones;
- f) Infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves a la Federación o alguno o varios Estados de la misma o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- g) Omisión grave en la aplicación de la Constitución o de las leyes federales, y
- h) Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la administración pública federal.

Sanciones aplicables

El párrafo tercero del artículo 110 constitucional precisamente establece las sanciones, que —tal y como lo preveía el antiguo artículo 111 constitucional— consisten en la destitución del responsable y en la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, cargo o comisión en el servicio público (desde uno hasta veinte años, según lo dispuesto en el artículo 8º de la ley reglamentaria).

Procedimiento y órganos encargados de la sustanciación

Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento que también sigue siendo, básicamente, el mismo: acusación de la Cámara de Diputados (como también lo prevé la fracción V del artículo 74 constitucional) —previa sustanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado, y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes— ante la Cámara de Senadores (en los términos del

artículo 76, fracción VII, constitucional) que, erigida en jurado de sentencia, resolverá a través de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencia del acusado a fin de respetar las formalidades esenciales del procedimiento.

La diferencia con el texto original de 1917 es que, además de haber sustituido el término de “gran jurado” por el de jurado de sentencia, las nuevas disposiciones establecen, acertadamente, que las declaraciones y resoluciones respectivas serán tomadas sólo por los miembros presentes, mientras que antes se computaba a los ausentes como si votaran en contra de la acusación o, en su caso, condena del enjuiciado.

Cabe señalar que, de conformidad con la Constitución de 1824, cualquiera de las cámaras del Congreso conocía “en calidad de gran jurado” de las acusaciones y la Corte Suprema de Justicia resolvía la causa respectiva (si bien para juzgar a los miembros de dicha Corte, la Cámara de Diputados, votando por estados, nombraba a 24 individuos cada dos años); asimismo, el texto original de la Constitución de 1857 y dado el carácter unicameral del Congreso, preveía que éste actuara como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, por lo que no fue sino a partir de la reforma de 1874 a la misma en que tales funciones se encomendaron, respectivamente, a la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Por otra parte, el artículo 114 vigente —de manera similar al artículo 113 anterior— establece que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo del encargo y dentro de un año después, sin que pueda exceder de un año la sustanciación del procedimiento. Precisamente, el procedimiento en el juicio político se encuentra regulado en los artículos nueve a 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Efectos de las resoluciones de las cámaras con motivo del juicio político

Las resoluciones de ambas cámaras siguen considerándose inatacables (como antes lo preveía el artículo 109 constitucional); cabe advertir, sin embargo —como lo ha puesto de relieve la doctrina científica y la propia jurisprudencia de la Suprema Corte desde el siglo pasado—, la procedencia del juicio de amparo en caso de que no se satisfagan los presupuestos constitucionales, si bien otros precedentes puntualizan que las resoluciones de las cámaras en tales casos, al ser inatacables, no son justiciables y por disposición constitucional no son combatibles a través del juicio de garantías (*Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo XXXVIII, pp. 753-754). Al respecto, teniendo en cuenta lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 44/2004, con motivo de la Contradicción de Tesis 61/2003, “Declaración de procedencia. Los efectos y consecuencias derivados de dicho procedimiento no son susceptibles de suspenderse en el juicio de amparo indirecto”, cabría estimar como probabilidad que el Máximo Tribunal de la República podría llegar a la misma conclusión tratándose de juicio político.

Diferencia entre la responsabilidad derivada de juicio político y la penal

De acuerdo con lo que antecede, se puede afirmar que, a través del juicio político, se finca una especie de responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político. De este modo, a diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicadas a través de tribunales penales ordinarios, previa sustanciación de un proceso penal (y, en su caso, de la declaración de procedencia que emita la Cámara de Diputados si se trata de algún servidor público que goce de la inmunidad procesal penal prevista en el artículo 111 constitucional), en el caso del juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes se encuentran previstas en la propia Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (tratándose de los servidores públicos de entidades federativas, la respectiva Constitución local y la ley de responsabilidades estatal correspondiente podrán, por su parte, regular también la responsabilidad política de un servidor público local, encomendándole su adjudicación al Congreso local en cuestión).

El juicio político implica, pues, el ejercicio de una función materialmente jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político —como necesariamente es el Congreso— la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio o de su libertad (en el entendido de que desde la reforma al artículo 22 constitucional ya no se le puede privar de la vida), función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto, previa sustanciación del proceso bajo su conocimiento, para evitar los excesos de la pasión política.

Es conveniente advertir que esta distinción entre responsabilidad derivada de juicio político y responsabilidad penal no siempre ha estado plenamente esclarecida sino que, incluso, con la antigua terminología constitucional que aludía a “delitos oficiales” y “delitos comunes” se propiciaron diversas confusiones y hasta impunidades. En efecto, por ejemplo, bajo el sistema de la Constitución de 1857 y ante la inicial “supresión” del Senado, la Cámara de Diputados fungía con su carácter actual de jurado de acusación y la Suprema Corte gozaba de plena jurisdicción para dictar veredicto sobre la presunta responsabilidad por algún “delito oficial” que tenía un carácter eminentemente político.

Con la restauración del Senado en 1874, la función de “gran jurado” o jurado de sentencia, aplicador de sanciones políticas, se concentró desde entonces en la propia Cámara de Senadores, de manera similar al modelo de Estados Unidos, si bien, a partir de 1917, se contempló la intervención de un jurado popular en los casos de “delitos oficiales” (supuestamente, para cuando éstos fueran cometidos por funcionarios públicos no previstos en el Título Cuarto constitucional).

Asimismo, la confusión derivada de la mención constitucional de la existencia de “delitos o faltas oficiales” se agravó en 1940, cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la respectiva Ley de Responsabilidades —hasta entonces se aplicaba la ley de 1896—, reglamentaria del Título Cuarto constitucional, con la cual pretendieron regular omnicomprendivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los “funcionarios públicos” sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, procediendo a derogar el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante su encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciándose así la impunidad de varias conductas de éstos anteriormente típicas.

Esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1980, ya que, al distinguir ésta las causas de responsabilidad penal de las infracciones políticas o administrativas y regular sólo estas últimas, en lugar de restablecer la vigencia del respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, lo cual convalidó la impunidad de los funcionarios y empleados públicos.

Sin embargo, por fortuna, esta situación quedó corregida con la expedición en 1982 y 1983 de la reforma constitucional al Título Cuarto, la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la reforma al título décimo del Código Penal, además de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002, a través de las cuales se deslindan y regulan específicamente los diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos.

Es importante advertir que no debe confundirse el juicio político, propio incluso en los sistemas presidenciales, con la moción de censura característica de los sistemas parlamentarios. En efecto, si bien en ambas puede acarrear la destitución del servidor público de alta jerarquía involucrado (en los segundos, generalmente los titulares de los ministerios y despachos administrativos, en tanto que en los primeros, además de abarcar eventualmente otros sujetos, podría acarrear también alguna inhabilitación para los sancionados), debe tenerse presente que, en el caso de juicio político, siempre implica la violación de alguna norma jurídica (por ejemplo, el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), con independencia de que el tipo sea un tanto vago y con un margen de apreciación amplio para las cámaras del Congreso, mientras que tratándose de la moción de censura no se requiere de violación de disposición jurídica alguna sino que podría bastar el mero desacuerdo de la(s) cámara(s) respectiva(s) con la gestión desempeñada por el ministro o funcionario administrativo involucrado.

Este precepto guarda estrecha relación con los demás que forman parte del Título Cuarto de la Constitución, particularmente con el artículo 108, que define quiénes deben considerarse como servidores públicos para los efectos de las responsabilidades consiguientes; con el 109, que regula las diversas clases de responsabilidades de los servidores públicos; con el 111, que consigna los requisitos para la declaración de procedencia de la acción penal en contra de aquellos servidores públicos que durante

el tiempo del ejercicio de sus encargos estén provistos de cierta inmunidad procesal; con el 113, que establece las bases del Sistema Nacional Anticorrupción, y con el 114, que regula los plazos en que prescriben las diversas responsabilidades.

Asimismo, el artículo 110 se encuentra vinculado, entre otros, con el 3º, fracción IX, cuarto párrafo, que establece que los miembros de la junta de gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación “Sólo podrán ser removidos por causa grave en términos del Título Cuarto”; el 6º, apartado A, fracción VIII, décimo párrafo, que prevé que los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos “sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto ... y serán sujetos de juicio político”; el 26, apartado B, el cual prevé que los miembros de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía “estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto”; el 26, apartado C, penúltimo párrafo, que contempla que el presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social “sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto”; el 28, párrafos séptimo y vigésimo quinto, los cuales establecen, respectivamente, que las personas encargadas de la conducción del Banco de México podrán ser sujetos de juicio político y que los comisionados de la Comisión Federal de Competencia y del Instituto Federal de Telecomunicaciones “serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto ... y de juicio político”; el 74, fracción V, que faculta a la Cámara de Diputados para conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos que hubieren incurrido en alguna causa de juicio político, fungiendo como órgano de acusación en los mismos; el 76, fracción VII, que otorga al Senado la facultad exclusiva de erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; el 94, penúltimo párrafo, el 97, primer párrafo, y el 100, sexto párrafo, que establecen que los ministros, así como los magistrados de circuito y jueces de distrito que hayan sido ratificados o promovidos y los consejeros de la judicatura federal durante su encargo, todos ellos del Poder Judicial de la Federación, son responsables en los términos del Título Cuarto de la Constitución; el 102, apartado B, párrafo séptimo, el cual también establece que el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del propio Título Cuarto, y con el 134, párrafos primero y sexto, que establecen que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de las bases respectivas también en los términos del multicitado Título Cuarto de la Constitución federal.

Bibliografía

- ANDRADE, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2004.
- CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982.
- CARRILLO FLORES, Antonio, “La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, vol. III, núm. 16, enero-febrero de 1982.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos”, en José Luis Soberanes y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”, en José Luis Soberanes y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 3a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2000.

Artículo 110

Trayectoria constitucional

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Determinación de las bases del juicio político, sujetos, procedimientos, sanciones aplicables y el derecho de audiencia del inculpado.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se cambian los siguientes títulos: “Jefe del Departamento del Distrito Federal” por “los representantes a la Asamblea del Distrito Federal” y “el titular del órgano y órganos de Gobierno del Distrito Federal.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se establecen los funcionarios y servidores públicos que estarían sujetos a juicio político. Asimismo, se establece que para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

110

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 22-VIII-1996

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se agrega a los consejeros de la Judicatura Federal dentro de los funcionarios sujetos a juicio político.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 2-VIII-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se modificó para suprimir del artículo a los “Jefes de Departamentos Administrativos”.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma establece que los integrantes del Instituto Federal de telecomunicaciones también podrán ser sujetos de juicio político. También se exime de ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la constitución ya Las leyes federales de que de ella en manen, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales a los miembros de los organismos a los que las constituciones locales y el estatuto de gobierno del Distrito Federal les otorga autonomía, además de que la resolución en estos casos es únicamente declarativa.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma establece que también el Fiscal General de la República podrá ser sujeto de juicio político.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En concordancia con la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa se borran de los dos primeros párrafos del artículo la mención del Distrito Federal, de su jefe de gobierno, del Procurador General de justicia del Distrito Federal y los consejeros de la judicatura del Distrito Federal.

Artículo 111

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

El 28 de noviembre de 1810 se expidió el Decreto sobre la confirmación de la inviolabilidad de los diputados de Cortes: declaración de los términos en que civil o criminalmente se puede intentar acción contra ellos; designación del tribunal que los ha de juzgar. En este Decreto se confirma el anterior Decreto de las Cortes del 24 de septiembre de 1810 que declara la inviolabilidad de los diputados y se declara que no podría intentarse contra los mismos acción, demanda ni procedimiento alguno en ningún tiempo, y por ninguna autoridad, de cualquier clase que sea, por sus opiniones y dictámenes: que ninguna autoridad, de cualquier clase que sea, podría entender o proceder contra los diputados por sus tratos y particulares acciones durante el tiempo de su encargo y un año más, después de concluido: que cuando se haya de proceder civil o criminalmente, de oficio, o a instancia de parte, contra algún diputado, se nombraría por las cortes un tribunal, que con arreglo a derecho substancie o determine la causa, consultando a las Cortes la sentencia antes de su ejecución; y, que las quejas o acusaciones contra cualquier diputado se presentarán por escrito a las Cortes, y mientras se delibere sobre ello, se retirará el diputado interesado de la sala de sesiones, y para volver esperará orden de las Cortes.

Con la Constitución de Cádiz de 1812 se incluye entre las facultades de las Cortes la de hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos. Para ello las Cortes debían decretar que había lugar a la formación de causa; con lo que el secretario quedaba suspenso y se remitía al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal quien la sustanciaría y decidiría con arreglo a las leyes.

111

Sumario Artículo 111

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	619
Texto constitucional vigente.	628
Comentario	
J. Jesús Orozco Henríquez	
Cargos federales protegidos con	
la inmunidad procesal penal.	631
Características de la llamada	
“declaración de procedencia”	
en materia penal.	632
Procedimiento que debe seguirse	
para superar la inmunidad	
procesal.	633
Efectos de las declaraciones y	
resoluciones de las cámaras	
en materia de responsabilidad	
penal.	634
Responsabilidad penal del presidente	
de la República.	634
Inmunidad procesal penal	
de altos servidores públicos	
de las entidades federativas.	637
Sanciones penales económicas.	638
Responsabilidad civil	
de los servidores públicos.	638
Derogación de la facultad presidencial	
para solicitar la destitución	
de funcionarios judiciales por	
“mala conducta”	639
Bibliografía	640
Traectoria constitucional	641

Para los jueces y magistrados, toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, los hacía responsables personalmente. El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producían acción popular contra los que los cometieran.

El artículo 261 al señalar las facultades del Supremo Tribunal incluye la de juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa. Asimismo conocer de la residencia de todo empleado público que estuviese sujeto a ella por disposición de las leyes.

Deben tenerse en consideración también las reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos de 24 de marzo de 1813 a que hicimos referencia en el comentario al artículo 109.

El 30 de marzo de 1813 se expidió la Orden por la que quedan suspensos de sus funciones todos aquellos a quienes se mande formar causa por infractores de la Constitución, por virtud de la cual todos aquellos contra quienes se declare o haya declarado haber lugar a la formación de causa por infracciones de la Constitución o de las leyes, debían por el mismo hecho quedar suspensos en el ejercicio de sus empleos.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 los diputados, los secretarios y los individuos del Supremo Gobierno, estaban sujetos al Juicio de Residencia. Al Supremo Congreso le correspondía hacer efectiva la responsabilidad de sus integrantes y la de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, decretando primero, con noticia justificada de la transgresión, que había lugar a la formación de la causa. Una vez dado este decreto quedará suspenso el secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formará la causa, la sustanciará y sentenciará conforme a las leyes.

El Tribunal de Residencia conocería privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia. Dentro del término perentorio de un mes después de erigido el Tribunal, se admitirían las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo no se oíría ninguna; antes bien se darían aquéllos por absueltos, y se disolvería inmediatamente el Tribunal, a no ser que hubiera pendiente otra causa de su inspección.

Los juicios de residencia debían concluirse dentro de tres meses; y no concluyéndose en este término, se darían por absueltos los acusados. Excepto las causas en que se admita recurso de suplicación (del que tratamos en el comentario al artículo 110), conforme al reglamento de la materia, que se dictaría por separado; pues entonces se prorrogaría a un mes más aquel término.

Alcanzada la independencia, durante el Primer Imperio el proyecto del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 estableció que cualquier mexicano podía acusar el soborno, el cohecho, y el prevaricato de los magistrados y jueces. La suspensión de jueces o magistrados podría darse solamente por acusación legítima y probada, y por sentencia que cause ejecutoria.

Si al emperador se le diera queja contra un magistrado podría formar expediente informativo, y resultando fundada, suspenderle con dictamen del Consejo de Estado,

remitiendo inmediatamente el proceso al Tribunal de Justicia, para que juzgase con arreglo a derecho. Tocaba a dicho Tribunal juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando por queja de parte se declarase haber lugar a exigir la responsabilidad. Asimismo conocería de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes; de todos los asuntos contenciosos de patronato imperial, y de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la Corte.

En el Reglamento del Soberano Congreso del 25 de abril de 1823 se contempla la integración de un Tribunal para Juzgar las Causas Criminales de los Diputados que se organizaría conforme al Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno sobre Arreglo de Tribunales y sus Atribuciones de 9 de octubre de 1812. Se estableció que toda queja contra un diputado, o la falta de éste que en el ejercicio de sus funciones pueda merecer castigo, se tomaría en consideración por el Congreso, en sesión secreta, y con lo que en el acto exponga el diputado, se pasaría a una comisión especial. Oído su dictamen, y cuando de palabra o por escrito quiera exponer el diputado, se procedería en seguida a declarar si ha o no lugar a la formación de causa, y si la hubiere se pasará el expediente al citado Tribunal. Debía siempre proceder previamente la declaración del Congreso de que había lugar a la formación de la causa, que si era afirmativa, se procedería a formar el Tribunal de nueve individuos sacados por suerte de la lista correspondiente y a él se remitirá el proceso íntegro para que lo sustancie con arreglo a las leyes.

Adoptada la República Federal, la Constitución Federal de 1824 dispuso que cualquiera de las dos cámaras podría conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo. Asimismo, del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en la Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

También conocería de los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del Despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo en sus empleos y de los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no fueren manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

Tocaba a la Cámara de Representantes hacer exclusivamente de Gran Jurado, cuando el presidente o sus ministros fuesen acusados, por actos en que hayan intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma Cámara serviría del mismo modo de Gran Jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino. La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación se erigiría en Gran Jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la

formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

Durante la República Central, en la Segunda Ley Constitucional se dispuso que si alguno de los miembros del Supremo Poder Conservador cometiera algún delito, la acusación se haría ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad de votos, calificaría si había lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguiría ésta y la fenecería la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirían también las causas civiles en que sean demandados.

En la Tercera Ley Constitucional se estableció que en los delitos comunes, no se podría intentar acusación criminal contra el presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasaren dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado era diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se haría la acusación ante el Senado.

En los delitos oficiales del presidente de la República, de los secretarios del Despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la Marcial, consejeros, gobernadores de los Departamentos y Juntas departamentales, la Cámara de Diputados, ante quien debía hacerse la acusación, declarararía si había o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombraría dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Éste, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallaría, sin que pudiera imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, lo turnaría al tribunal respectivo para que se actúe según las leyes.

En los delitos comunes, hecha la acusación, declarararía la Cámara respectiva si había o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondría el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa, sólo necesitaba de la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el presidente de la República.

La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspendía al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

En la Cuarta Ley Constitucional se incluyeron como prerrogativas del presidente de la República la de no poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge el presidente, sino en los términos que prescribía la Tercera Ley Constitucional. Tampoco podía ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta y no podía ser procesado, sino previa la declaración de ambas cámaras, conforme a lo dispuesto en la Tercera Ley Constitucional.

La Quinta Ley Constitucional al tratar de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia incluye la de conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se

movieren contra los miembros del Supremo Poder conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos en la Segunda Ley Constitucional. Asimismo podía conocer de las causas criminales y promovidas contra el presidente de la República, diputados y senadores, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, bajo los requisitos establecidos en la Tercera Ley Constitucional.

Conocería desde la primera instancia, de los negocios civiles que tuvieran como actores o como reos al presidente de la República y los secretarios del Despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros. Conocería en la tercera instancia de los negocios promovidos contra los gobernadores y los magistrados superiores de los departamentos, y en el mismo grado en las causas criminales que se formasen contra éstos por delitos comunes. Asimismo conocería:

De las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos.

En todas las instancias en las causas criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República, y en los negocios civiles en que fueren demandados.

De las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatamente de la misma Corte Suprema, por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos.

Se dispuso que toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería, producía acción popular contra los magistrados y jueces que la cometieren.

El 9 de julio de 1842, bajo la presidencia de Antonio López de Santa-Anna se expidió el Decreto del Gobierno en el que establece el modo de juzgar en negocios criminales a los individuos del Congreso Constituyente. En el Decreto se declaró que al juicio que se forme en asuntos criminales contra miembros del Congreso, debía proceder el Jurado de Acusación, que el mismo Congreso reglamentaría en los términos convenientes. La Suprema Corte de Justicia juzgaría a los miembros del Congreso respecto de quienes se haya declarado haber lugar a la formación de causa por el mencionado Jurado de Acusación. Conocería igualmente de los negocios civiles de los diputados.

A los diputados que eran miembros de la Suprema Corte de Justicia, se les juzgaría por el tribunal establecido para ésta, y que existe en los mismos individuos que la formaban, según el tenor de la primera de las Bases de Tacubaya.

Recordemos que el levantamiento de Mariano Paredes y Arrillaga llevó a la firma de las Bases de Tacubaya que convocaban a un nuevo Congreso Constituyente, en donde triunfaron los liberales. Se ha señalado que en las elecciones para 1842, existía un entendimiento común, ya que todos concordaban en el tipo de personas que necesitaban para representarlos en el congreso: hombres honrados y verdaderamente liberales.¹

Conforme a las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 cada una de las cámaras conocería de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si había o no lugar a la formación de causa. Cual-

¹Cecilia Noriega Elio, *El Constituyente de 1842*, México, UNAM, 1986, pp. 68-69.

quiera de las dos cámaras podía conocer en calidad de Gran Jurado, para el efecto de declarar si había o no lugar a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del Despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de Departamento.

Las dos cámaras reunidas formarían jurado en las acusaciones contra el presidente de la República por los delitos oficiales y en las que se hicieran por delitos oficiales contra todo el Ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial.

Toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería (engaño o fraude en compra venta o trueque), produce acción popular contra cualquier funcionario público que la cometiere.

En las Bases Orgánicas se crea un Tribunal para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Cada bienio el segundo día de las sesiones, se debían insacular todos los letrados que hubiere en ambas cámaras. La de diputados sacaría por suerte doce individuos, y los que resulten formarían este Tribunal dividido en tres salas en la forma que disponga el reglamento del Congreso. Este reglamento es la Ley sobre organización del tribunal que ha de juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia del 23 de marzo de 1844 en la que se determinó que el Tribunal no podría proceder criminalmente contra los magistrados de la Suprema Corte de Justicia o de la Marcial, sin que proceda la declaración de haber lugar a formación de causa, hecha por una de las cámaras del Congreso General, sean oficiales o comunes los delitos porque deba juzgárseles. Si en la sustanciación y secuela de algún negocio civil, se ofreciere algún incidente que diere lugar a procedimientos del orden criminal, pasará los antecedentes a una de las cámaras del Congreso, para que haga la respectiva declaración.

De vuelta al sistema federal, en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 estableció en el artículo 12 que correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar a simple mayoría de votos, si había o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes concedían fuero. El artículo 13 dispone que declarado que había lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasaría el expediente a la Suprema Corte.

Durante el gobierno de Santa Anna se dictó la Ley para el arreglo de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común conocida como Ley Lares por su autor Teodosio Lares, del 16 de diciembre de 1853. En ella se dispuso que ningún juez ni magistrado podía ser depuesto ni suspendido de su destino sino en los casos, forma y manera que se establecen en una Ley de Responsabilidad que se habría de expedir, sin perjuicio de las facultades del gobierno.

Dicha Ley de Responsabilidad se expidió el 27 de diciembre de 1853, se trata de la Ley para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces. En ella se trata de la prevaricación, el cohecho, abusos y faltas, usurpación de atribuciones y desobediencia.

Dentro de los regímenes liberales destaca la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, del 23 de noviembre de 1855, redactada por Benito Juárez en su carácter de ministro de Justicia del Gobierno provisional de Juan Álvarez. Se le conoce también como Ley Juárez. En ella se dispuso que los magistrados propietarios y suplentes, y los fiscales de la Suprema

Corte, serían juzgados conforme a lo dispuesto en el artículo 139 de la Constitución de 1824; y no pudiendo al presente hacerse el nombramiento de jueces como en él se ordena, se verificará de la manera establecida en la propia ley.

Con el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 se incluyen en las prerrogativas del presidente la de no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno. Tampoco podría ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

Los ministros serían responsables de los actos del presidente que autorizaren con sus firmas, contra el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, ante la Suprema Corte de Justicia, previa declaración de haber lugar a formación de causa, hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos.

La Suprema Corte de Justicia conocería de las causas que se muevan al presidente, de las de los gobernadores de los estados en los delitos oficiales y comunes.

En la Constitución Federal de 1857 el artículo 104 estableció que si el delito era común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarararía, a mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado quedaría por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Conforma al artículo 105 de los delitos oficiales conocerían el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendría por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo, y sería puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedería a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena correspondiente.

Una vez pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia de indulto. En las demandas del orden civil no había fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

Durante el Segundo Imperio, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 estableció que un reglamento fijaría los días de sesiones ordinarias del Consejo de Ministros y el orden que en ellas debiere guardarse (se trata del Reglamento del Consejo de Ministros de 1 de enero de 1865). Y otro reglamento establecía el buen orden y servicio en los Ministerios, señalaría los días y horas de audiencia de los ministros, y prohibiría a éstos intervenir en el despacho de los negocios que no tocaren a sus Departamentos (se trata del Reglamento de Atribuciones de los Nueve Departamentos Ministeriales 10 de abril de 1865).

Los ministros eran responsables ante la ley y en la forma que ella determinare, por sus delitos comunes y oficiales.

En cuanto a los magistrados y jueces que se nombraren con el carácter de inamovibles, no podrían ser destituidos en los términos que dispusiere la ley orgánica. Los

magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones judiciales gozarían de absoluta independencia.

Conforme al artículo 21 del Estatuto, la jurisdicción del Tribunal de Cuentas se extendía a todo el Imperio.

En el caso de los comisarios imperiales, éstos eran instituidos temporalmente para precaver y enmendar los abusos que pudieren cometer los funcionarios públicos en los Departamentos; e investigar la marcha que siga el orden administrativo, ejerciendo las facultades especiales que en cada caso les cometa el emperador en sus instrucciones.

El 13 de noviembre de 1874 se reformaron diversos artículos constitucionales. El Artículo 104 estableció que si el delito fuere común, la Cámara de Representantes, erigida en Gran Jurado, declararía a mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habría ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado, quedaba por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

En el caso del artículo 105, de los delitos oficiales conocerían la Cámara de Diputados como jurado de ocasión, y la de Senadores como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendría por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo. Si era condenatoria, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo, y sería puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Ésta, erigida en Gran Jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procedería a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designase.

El 6 de mayo de 1904 se reformó el artículo 103 de la Constitución de manera que los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, eran considerados responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados eran responsables por infracción de la Constitución y leyes federales, el presidente y el vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrían ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En el texto original de la Constitución de 1917 el artículo 111 establecía:

Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras parte del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley. Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables. Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios

de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate. El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

La más reciente reforma a este artículo se dio el 29 de enero de 2016 en el siguiente sentido:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. [...] Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Artículo 111

Texto constitucional vigente

- 111 *Artículo 111.* Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.²

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales, y los miembros de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.³

Las declaraciones y resoluciones de la (*sic*)⁴ cámaras de Diputados (*sic*)⁵ Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese con-

²Párrafo reformado, *DOF*: 10-08-1987, 31-12-1994, 22-08-1996, 02-08-2007, 07-02-2014, 10-02-2014, 29-01-2016.

³Párrafo reformado, *DOF*: 31-12-1994, 07-02-2014, 29-01-2016.

⁴*DOF*: 28-12-1982.

⁵*DOF*: 28-12-1982.

denatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.⁶

⁶Artículo reformado, *DOF*: 20-08-1928, 21-09-1944, 08-10-1974, 28-12-1982.

Artículo 111

Comentario por **J. Jesús Orozco Henríquez**

111 El artículo 111 establece la inmunidad procesal temporal en materia penal federal (excluyéndose expresamente el ámbito civil) que se le otorga a algunos servidores públicos que desempeñan una función pública relevante y el procedimiento que debe seguirse para que pueda efectuarse un proceso penal en su contra. Cabe destacar que a través de dicha inmunidad lo que se protege es la función, no al funcionario o servidor público que la desempeña, de manera similar a lo que antes preveía el artículo 109 de la propia Constitución, siguiendo una tradición proveniente desde nuestros ordenamientos fundamentales del siglo XIX.

El presente artículo se ha reformado en once ocasiones (como puede apreciarse en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1928; 21 de septiembre de 1944; 8 de octubre de 1974; 28 de diciembre de 1982; 10 de agosto de 1987; 31 de diciembre de 1994; 22 de agosto de 1996; 2 de agosto de 2007; 7 de febrero de 2014; 10 de febrero de 2014 y 29 de enero de 2016).

El texto original del artículo 111 constitucional regulaba el procedimiento para la sustanciación y sanción de los llamados “delitos oficiales”, que ahora se norman en el artículo 110 a través del denominado juicio político; igualmente, el 111 original preveía la llamada “acción popular” para denunciar los delitos comunes u “oficiales” que cometieran los “altos funcionarios de la Federación”, lo cual ahora se contempla, con mejor técnica jurídica, en el artículo 109 constitucional, a cuyos respectivos comentarios remitimos.

En 1928 se reformó este artículo para incorporar como facultad del presidente de la República la petición de destitución de los jueces federales, así como, en ese entonces, del Distrito Federal y de los territorios, ante las cámaras del Congreso de la Unión; en 1944 se contempló que el propio presidente de la República debía oír, en privado, al funcionario judicial respectivo, antes de solicitar su destitución a las cámaras; sin embargo, esta facultad presidencial se derogó atinadamente en 1982, como se comenta más adelante. En 1974 sólo se reformó este artículo para suprimir la referencia a los territorios federales en dos párrafos, tomando en cuenta la conversión en estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

En 1982, como parte de la reforma integral al Título Cuarto de la Constitución, se modificó para quedar prácticamente en los términos del texto en vigor, ya que las de 1987, 1994, 1996, 2007, 7 y 10 de febrero de 2014, así como 2016 sólo hicieron algunas precisiones en cuanto a los servidores públicos que gozan de la inmunidad procesal temporal en materia penal, según se analiza a continuación.

Cargos federales protegidos con la inmunidad procesal penal

De acuerdo con el texto en vigor por la reforma de enero de 2016, se requerirá declaración o autorización previa de la Cámara de Diputados para proceder penalmente en contra de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios del despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral.

Además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho y el entonces procurador general de la República previstos desde el texto original de 1917, la reforma de 1982 extendió la inmunidad procesal penal a los en ese entonces jefes de Departamento administrativo, jefe del Departamento del Distrito Federal y procurador general de Justicia del Distrito Federal.

Cabe advertir que, por reforma constitucional de 10 de agosto de 1987, se amplió dicha inmunidad a los entonces representantes a la Asamblea del Distrito Federal y se sustituyó la alusión al jefe del Departamento del Distrito Federal por la del “titular del órgano de gobierno del Distrito Federal”, en tanto que en 1996 tales referencias se volvieron a modificar para precisar que se trataba en esa época de los diputados a la Asamblea del Distrito Federal y del jefe de gobierno del Distrito Federal, en congruencia con lo previsto entonces en el artículo 122, apartado C, bases primera y segunda, del propio ordenamiento constitucional (con independencia de que, a diferencia de lo establecido en el artículo 108, en relación con la disposición invocada del 122, a dicha Asamblea no se le califica, como debiera, de “Legislativa”, que era su denominación constitucional).

Por su parte, en 1994 se incorporó también a los consejeros de la Judicatura Federal, si bien no deja de llamar la atención que no se haya otorgado la inmunidad procesal respectiva desde 1982 a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y, a partir de 1994, a los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, pero sí se les hayan concedido, como se verá, a sus equivalentes en los diversos estados de la República.

Además, con motivo de la reforma político-electoral de 1996, se les otorgó justificadamente la inmunidad que se analiza a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (no así a los magistrados de las respectivas salas regionales, teniendo en cuenta que tampoco los magistrados de circuito ni los jueces de distrito de dicho poder gozan de inmunidad procesal penal), así como al consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General (mas no así a su secretario ejecutivo) del entonces Instituto Federal Electoral.

La reforma de 2007 suprimió la referencia a los jefes de Departamento Administrativo, toda vez que desde 1996 ya no se contemplaba dicha figura entre el sector centralizado según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, al parecer, no se tiene considerado volver a incorporarla. Además, la reforma de 7 de febrero de

2014 incorporó como sujetos de inmunidad procesal penal a los comisionados del todavía entonces denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en tanto que la reforma de 10 de febrero de 2014 (sí, en efecto, por reforma constitucional que entró en vigor sólo tres días después) sustituyó la referencia al procurador general de la República por la del fiscal general de la República y la denominación del Instituto Federal Electoral por la de Instituto Nacional Electoral pero retiró dicha inmunidad a los comisionados que recién se les había otorgado del referido Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos sin que tampoco la tengan los del actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. No deja de llamar la atención lo anterior, máxime que, como se verá, sí tienen tal inmunidad, en general, los miembros de los organismos a los que las constituciones locales otorguen autonomía.

Finalmente, como parte de la reforma de enero de 2016, en cuyo artículo 122, apartado A, fracción I, se previó el establecimiento de una Constitución Política de la Ciudad de México, en el párrafo primero del artículo que se comenta se suprimieron las referencias expresas a diversos servidores del entonces denominado Distrito Federal, por estimar que varios de los equivalentes quedarían incluidos entre los servidores públicos locales protegidos por la inmunidad procesal penal que se prevén en el párrafo quinto del propio artículo 111.

Características de la llamada “declaración de procedencia” en materia penal

Con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas de gobierno, así como de acusaciones temerarias, el artículo 111 en vigor conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ellos en materia penal —antiguamente llamada en forma equívoca “fuero constitucional” y que, después de haber sido severamente criticada, ahora se denomina, eufemísticamente, “declaración de procedencia”—, pero cuyo significado y alcance jurídicos siguen siendo exactamente los mismos (incluso, el artículo 61, segundo párrafo, de la propia Constitución, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, reglamentaria del Título Cuarto constitucional, curiosamente sigue hablando de “fuero” y “desafuero”, aunque el artículo 111 constitucional desde 1982 haya suprimido el término).

En relación con la institución constitucional que se analiza, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la misma deriva de la necesidad política de impedir que cierta función pública de especial importancia (como la legislativa, ejecutiva o jurisdiccional) deje de prestarse o realizarse debido a la intervención de una jurisdicción extraña que priva a dicha función de algún servidor público que debe desempeñarla, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos, de la Cámara de Diputados; es decir, la inmunidad procesal “tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de

revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar” a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados (*Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo LXXXVII, núm. 5, pp. 1881-1884; *Idem*, tomo LXXXVIII, pp. 327-329).

Procedimiento que debe seguirse para superar la inmunidad procesal

Como se apuntó, el artículo que se comenta establece la prerrogativa de la inmunidad procesal para los servidores públicos que el mismo señala y que consiste en que no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpado. Al respecto y a diferencia de lo previsto por el antiguo artículo 109 constitucional, el texto vigente a partir de 1982 establece atinadamente que la declaración respectiva será tomada por la mayoría absoluta sólo de los miembros presentes, mientras que antes se computaba a los ausentes como si votaran en sentido opuesto a que se procediera penalmente contra el inculpado (en tanto que se requería la mayoría absoluta de todos los integrantes de la Cámara). Precisamente, el procedimiento para la declaración de procedencia se encuentra regulado en los artículos 25 a 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si bien la inmunidad procesal que consagra el artículo 111 se encuentra plenamente justificada para salvaguardar la continuidad de la función constitucional tan importante que desempeñan determinados servidores públicos, se estima conveniente que para evitar los abusos que tal inmunidad puede propiciar en la práctica se proceda a establecer algunos límites a la misma, por lo menos, en cuanto a que no operará en caso de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.

En cuanto al alcance de la atribución de la Cámara de Diputados que se analiza, debe tenerse presente que no se agota exclusivamente en la constatación técnica de que existan datos que acrediten el cuerpo del delito y hagan probable la responsabilidad del indiciado (en los términos del artículo 16 constitucional), sino en una valoración política de la pertinencia de que, aún demostrado lo anterior, resulta también conveniente y oportuno proceder penalmente en su contra antes de la conclusión del encargo respectivo.

Es necesario advertir que, aun cuando la resolución de la Cámara de Diputados en el sentido de que no ha lugar a proceder tenga por efecto que no se pueda someter a proceso penal al inculpado, ello no significa impunidad alguna del mismo pues, de acuerdo con el propio artículo 111, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, en virtud de que no se prejuzga sobre los fundamentos de la imputación y, de conformidad con el artículo 114 constitucional, los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad procesal, contando el Ministerio Público, cuando menos, con tres años posteriores a la separación del indiciado de dicho cargo para ejercer las acciones respectivas.

En realidad, la única impunidad o inmunidad absoluta prevista en nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, en beneficio de la libertad parlamentaria, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 61 constitucional; pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables durante su encargo por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia.

Por otra parte, en caso de que la Cámara de Diputados declarara que ha lugar a proceder, entonces, el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes (el artículo 109 anterior señalaba, equívocamente, de “los tribunales comunes”) y separado de su encargo durante la sustanciación del proceso penal. Al respecto, el artículo 111 en vigor establece una innovación al prever que, en caso de que el inculgado sea absuelto, puede asumir de nuevo su función y si, por el contrario, la sentencia fuese condenatoria por un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al reo la gracia del indulto (esto último lo preveía ya el artículo 112 anterior, pero sólo respecto de los llamados “delitos oficiales”), con lo cual se pretende evitar que un eventual arreglo partidista propiciara impunidad.

Efectos de las declaraciones y resoluciones de las cámaras en materia de responsabilidad penal

Conviene señalar que el texto en vigor establece que las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y de Senadores (esta última al intervenir, como se explicará, tratándose del presidente de la República) siguen considerándose inatacables (como antes lo preveía el artículo 109 constitucional). Al respecto, si bien durante una época hubo criterios contradictorios en cuanto a la procedencia o no del juicio de amparo cuando durante la sustanciación del procedimiento no se satisficieron los requisitos constitucionales, pareciera que las razones esenciales de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el particular han saldado la cuestión, a través de la tesis de jurisprudencia 44/2004, con motivo de la Contradicción de Tesis 61/2003, cuyo rubro es “Declaración de procedencia. Los efectos y consecuencias derivados de dicho procedimiento no son susceptibles de suspenderse en el juicio de amparo indirecto”.

Responsabilidad penal del presidente de la República

Por lo que se refiere al presidente de la República, durante el tiempo de su encargo y en forma similar a lo dispuesto en el texto anterior, los párrafos segundo del artículo 108 y cuarto del 111 en vigor establecen que sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y por delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable. De este modo, a diferencia de los altos servidores públicos federales mencionados en el primer apartado de este comentario, respecto de los cuales se requiere sólo la anuencia de la Cámara

de Diputados para que se pueda proceder penalmente en su contra, en el caso del presidente de la República se establece un requisito más complejo para preservar así la continuidad de la relevante función constitucional del Ejecutivo federal, previéndose para el efecto una doble instancia —tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores— que debe agotarse para proceder en su contra y sólo en caso de “traición a la patria y delitos graves del orden común”. Incluso, a diferencia del resto de los servidores públicos indicados, los cuales, de haberse declarado que ha lugar a proceder en su contra, quedan a disposición de las autoridades competentes, en el caso del presidente de la República es la propia Cámara de Senadores a la que le corresponde, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 110, adjudicar la sanción prevista en la legislación penal aplicable.

Cabe señalar que, a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se esclarezca lo que debe entenderse por “delitos graves del orden común” e, incluso, ha propuesto soluciones, el Órgano Revisor de la Constitución ha hecho caso omiso y persiste en la indefinición respectiva. De este modo, la doctrina ha sostenido que los “delitos graves” son aquellos en los que el indiciado o, en su caso, el procesado no obtiene el derecho a la libertad provisional bajo caución, prevista en el antiguo artículo 20 constitucional; o aquellos que sean determinados como tales por la propia Constitución o una ley secundaria, o bien, que es atribución de las cámaras del Congreso de la Unión proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido (incluso, en alguna época, se consideraban aquellos cuya sanción se admitía que podía ser la pena de muerte, según el artículo 22 constitucional, en el entendido de que el propio precepto ya proscribía en todo caso la pena de muerte).

Al respecto, es pertinente mencionar que el texto constitucional en vigor de los artículos 16, párrafo sexto (según reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 1993), y 19, párrafo segundo (de acuerdo con la reforma de 14 de julio de 2011), hacen referencia a los delitos cuya gravedad permite que, en casos urgentes y bajo ciertas circunstancias, el propio Ministerio Público pueda ordenar la detención de una persona, así como los supuestos y condiciones en que éste puede solicitar al juez la prisión preventiva. Asimismo, el último precepto establece que el juez ordenará la prisión preventiva, de manera oficiosa, “en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud”, por lo que cabría considerarlos como una posible pauta respecto de cuáles serían los delitos graves a que se refiere el artículo que se comenta.

Por su parte, el legislador ordinario “del orden común” también ha regulado los delitos graves, respecto de los cuales prohíbe conceder la libertad provisional bajo caución del indiciado o procesado (por ejemplo, artículo 268, fracción III, del entonces Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, así como las disposiciones legales equivalentes en los estados). En este sentido, dicha disposición ha considerado como graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco

años. De lo anterior podría inferirse (con la reserva de que en materia penal no cabe la analogía, en los términos del párrafo tercero del artículo 14 constitucional) que precisamente son éstos los delitos graves del orden común respecto de los cuales podría ser procesado penalmente el presidente de la República durante su encargo.

Cabe advertir que se ha hecho referencia a los “delitos graves” previstos en las diversas legislaciones de las entidades federativas por estimar que a ellas corresponde “el orden común”, en tanto opuesto al “orden federal”, por lo que surgiría la duda de si el presidente de la República podría ser también penalmente procesado durante su encargo por los delitos graves previstos de manera específica en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, si bien cabe tener presente la proscripción de la analogía y la mayoría de razón en esta materia según el invocado precepto 14 constitucional.

En todo caso, parecería aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1917 y especificar en la propia Constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente durante el tiempo de su encargo. Así, por ejemplo, conforme a la Constitución de 1824, el presidente podía ser responsable durante su periodo por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos dirigidos a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos tomen posesión del cargo o a que ejerzan las facultades que se les atribuyen. En la Constitución de 1857, por su parte, además de traición a la patria y delitos graves del orden común, se podía proceder contra el presidente por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral. En fin, en los términos y por los delitos que se estimen pertinentes, lo que sí resulta necesario es precisar en la misma Constitución los casos en que se pueda proceder penalmente contra el presidente durante el tiempo de su encargo, máxime que extenderlo a lo que sobre el particular decida cada una de las legislaturas de las entidades federativas implica ampliar excesivamente los supuestos en detrimento de la estabilidad mínima que exige la función a cargo del Ejecutivo federal.

Es necesario advertir que lo previsto en el artículo 108 no consagra la impunidad del presidente de la República respecto de los demás delitos sino, sencillamente, establece la inmunidad procesal temporal del mismo durante el periodo del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas, se puede proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido, en virtud de que, en conformidad con el artículo 114 constitucional, los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad procesal, contando el ministerio público, cuando menos, con tres años posteriores a la separación del indiciado de dicho cargo para ejercer las acciones respectivas.

En realidad, la única inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores (artículo 61 constitucional), en beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, según lo dispuesto en el propio artículo 111 constitucional.

Inmunidad procesal penal de altos servidores públicos de las entidades federativas

El párrafo quinto del artículo 111 en vigor, a partir de enero de 2016, confiere inmunidad procesal penal por la posible comisión de delitos federales también a los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, en su caso, los consejeros de la judicaturas locales y los miembros de los organismos a los que las constituciones locales otorguen autonomía y, en general, los demás servidores públicos locales por violaciones a la Constitución y las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

En este sentido, al referirse a los ejecutivos de las entidades federativas, según la reforma de enero de 2016, queda incluido también el jefe de gobierno de la Ciudad de México y ya no sólo los gobernadores de los estados previstos desde el texto original de 1917, el cual también ya se refería a los diputados locales. La reforma de 1982 incorporó a los magistrados de los tribunales superiores de justicia respectivos y la de 1994 a los miembros de los consejos de las judicaturas locales, en tanto que la de 7 de febrero de 2007 a los miembros de los organismos constitucionales autónomos de las entidades federativas. Asimismo, la de 1994 dispuso que la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpaado.

Si bien el procedimiento para superar la inmunidad procesal penal federal respecto de los servidores públicos locales es el mismo que para los servidores públicos federales, desde 1982, hay una innovación importante: “en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”. De este modo, se confiere a las legislaturas locales la decisión última sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de un alto servidor público estatal por un presunto delito federal. Es claro que, en última instancia y en el supuesto de que la legislatura local resuelva negativamente, no significa la impunidad del inculpaado pues, de acuerdo con la Constitución y como se apuntó, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo.

Resulta claro, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sólo los servidores públicos mencionados gozan de la inmunidad procesal indicada, lo que se traduce en que no pueden ser perseguidos penalmente si previamente no se declara la procedencia respectiva; asimismo, la Constitución de cada estado puede consagrar una inmunidad procesal equivalente para sus servidores públicos locales, respecto de delitos tipificados en sus propios ordenamientos, pero de ninguna manera por delitos de orden federal (*Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, volumen 45, primera parte, pp. 45-47).

Sanciones penales económicas

Los dos últimos párrafos del artículo 111 vigente, por su parte, establecen ciertas características de las sanciones económicas para el caso de delitos patrimoniales cometidos por servidores públicos, previendo que las mismas deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido por el respectivo servidor y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita, pero que en todo caso no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados. Cabe señalar que estas disposiciones, estrictamente, están fuera de lugar pues no corresponden a preceptos materialmente constitucionales sino que hubiera bastado incluirlas en la legislación ordinaria. Al respecto, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 109 en vigor remite a la legislación ordinaria la regulación del llamado “enriquecimiento ilícito” de los servidores públicos, previendo como sanción el decomiso y la privación de la propiedad de los bienes respectivos, para cuyo efecto también se reformó en 1982 el artículo 22 constitucional, a cuyos comentarios remitimos.

Responsabilidad civil de los servidores públicos

El antepenúltimo párrafo del artículo 111 que se comenta, de manera similar al texto del artículo 114 anterior a la reforma de 1982, sencillamente establece que “en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente, causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación de reparación o indemnizatoria correspondiente.

Al respecto, cabe aludir a la reforma en materia de responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por los daños que, con motivo de su actuación administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, quienes tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos establecidos en las leyes (originalmente prevista en el artículo 113 constitucional, según reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de junio de 2002, y que, a partir de la de 27 de mayo de 2015, quedó incorporada en el último párrafo del artículo 109), a cuyo comentario a este último artículo remitimos. Al respecto, cabe tener presente lo dispuesto en los artículos 1916, 1927 y 1928 del todavía denominado Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal —inspirada en una propuesta emanada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos—, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de enero de 1994, donde se puntualiza el alcance del daño moral (el cual, obviamente, también puede ser causado por servidores públicos) y la obligación de reparación correspondiente, incluyendo la responsabilidad objetiva del Estado por los daños (morales o materiales) y perjuicios causados por sus servidores públicos con

motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas, precisándose —a diferencia del texto del artículo 1928 anterior— que dicha responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos (pudiendo aquél repetir de los que hubiere pagado). Vinculado con lo anterior, es pertinente recordar que desde antes ya constituía un derecho humano vigente en nuestro país el derecho a la indemnización por haber sido condenado en sentencia firme por error judicial, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, así como 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, ratificados ambos por México en 1981, año en el cual entraron en vigor y, atento a lo previsto en el artículo 133 constitucional, ya formaban parte del orden jurídico mexicano.

Igualmente conviene mencionar la reforma al artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos —también bajo la inspiración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y publicada en el mismo *Diario Oficial de la Federación* en 1994—, por la cual se estableció que:

Quando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación —actualmente Secretaría de la Función Pública— para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra [...] (Asimismo) Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

Derogación de la facultad presidencial para solicitar la destitución de funcionarios judiciales por “mala conducta”

Es conveniente destacar aquí la importante derogación en 1982 de la facultad que desde 1928 el artículo 111 concedía al presidente de la República para solicitar, ante las cámaras del Congreso de la Unión, la destitución por mala conducta de los miembros del organismo judicial de la Federación y del entonces Distrito Federal. Sin duda, esta reforma ha contribuido al equilibrio entre los poderes, pues eliminó uno de los principales factores que había caracterizado el predominio del Poder Ejecutivo, en este caso, sobre el Poder Judicial, puesto que era claro —como hubo muestras de ello durante la época del presidencialismo hegemónico— que el Legislativo no se iba a oponer a una solicitud presidencial en este sentido.

Este precepto guarda estrecha relación con los demás que forman parte del Título Cuarto de la Constitución, particularmente con el artículo 108, que define quiénes deben considerarse como servidores públicos para los efectos de las responsabilidades

consiguientes; con el 109, que regula las diversas clases de responsabilidades de servidores públicos que se pueden presentar, así como la responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado; con el 110, que establece el procedimiento para sustanciar la responsabilidad penal del presidente de la República; con el 112, el cual consigna que no se requiere de declaración de procedencia en contra de aquellos servidores públicos que se encuentren separados de su encargo; con el 113, que establece las bases del Sistema Nacional Anticorrupción, y con el 114, que regula los plazos en que prescriben las diversas responsabilidades.

Asimismo, el artículo 111 se relaciona, entre otros, con el 13, que establece que ninguna persona o corporación puede tener fuero; el 74, fracción V, que faculta a la Cámara de Diputados, en forma exclusiva, para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en algún delito; el 94, penúltimo párrafo, que establece que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución; el 102, apartado B, sexto párrafo, el cual también establece que el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del propio Título Cuarto, y con el 134, párrafos primero y sexto, que establecen que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de las bases respectivas también en los términos del multicitado Título Cuarto de la Constitución federal.

Bibliografía

- ANDRADE, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2004.
- BUNSTER, Álvaro, “La responsabilidad penal del servidor público”, en José Luis Soberanes y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984.
- CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982.
- CARRILLO FLORES, Antonio, “La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, vol. III, núm. 16, enero-febrero de 1982.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos”, en José Luis Soberanes y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”, en José Luis Soberanes y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 3a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2000.

Artículo 111

Trayectoria constitucional

Primera reforma

111

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Protección del fuero en tanto el servidor público dure en el cargo.

Artículo 112

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

El 24 de septiembre de 1810 se expidió un Decreto de las Cortes que entre otros puntos declaró la inviolabilidad de los diputados. Posteriormente, el 28 de noviembre de 1810 se expidió el Decreto sobre la confirmación de la inviolabilidad de los diputados de Cortes: declaración de los términos en que civil o criminalmente se puede intentar acción contra ellos; designación del tribunal que los ha de juzgar. En este Decreto se confirma el anterior Decreto de las Cortes del 24 de septiembre de 1810. Se declara la inviolabilidad de los diputados y que no podría intentarse contra la acción, demanda ni procedimiento alguno en ningún tiempo, y por ninguna autoridad, de cualquier clase que sea, por sus opiniones y dictámenes: que ninguna autoridad, de cualquier clase que sea, podría entender o proceder contra los diputados por sus tratos y particulares acciones durante el tiempo de su encargo y un año más, después de concluido: que cuando se haya de proceder civil o criminalmente, de oficio, o a instancia de parte, contra algún diputado, se nombraría por las cortes un tribunal, que con arreglo a derecho substancie o determine la causa, consultando a las cortes la sentencia antes de su ejecución; y, que las quejas o acusaciones contra cualquier diputado se presentarán por escrito a las cortes, y mientras se delibere sobre ello, se retirará el diputado interesado de la sala de sesiones, y para volver esperará orden de las Cortes.

En el artículo 128 de la Constitución de Cádiz de 1812 se mantiene la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones, de forma que en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrían ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrían ser juzgados sino por el tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el

112

Sumario Artículo 112

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	643
Texto constitucional vigente.	648
Comentario	
Eduardo Andrade Sánchez	
Marco teórico conceptual.	649
Reconstrucción histórica.	649
Desarrollo legislativo	663
Desarrollo jurisprudencial.	664
Trayectoria constitucional	667

reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las cortes y un mes después, los diputados no podrían ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

El 24 de marzo de 1813 se expidió la Ley de responsabilidad de magistrados, jueces y empleados públicos: reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos, aplicable al tema.

Con la Constitución de Apatzingán de 1814 se dispuso que los diputados serían inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podría hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarían al Juicio de Residencia por la parte que les tocara en la administración pública, y además podrían ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que prevenía la propia Constitución por los delitos de herejía y apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

En el Reglamento del Soberano Congreso del 25 de abril de 1823 se contempla la integración de un Tribunal para Juzgar las Causas Criminales de los Diputados que se organizaría conforme al Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno sobre Arreglo de Tribunales y sus Atribuciones de 9 de octubre de 1812. Se estableció que toda queja contra un diputado, o la falta de éste que en el ejercicio de sus funciones pueda merecer castigo, se tomaría en consideración por el Congreso, en sesión secreta, y con lo que en el acto exponga el diputado, se pasaría a una comisión especial. Oído su dictamen, y cuando de palabra o por escrito quiera exponer el diputado, se procedería en seguida a declarar si ha o no lugar a la formación de causa, y si la hubiere se pasará el expediente al citado Tribunal. Debía siempre proceder previamente la declaración del Congreso de que había lugar a la formación de la causa, que si era afirmativa, se procedería a formar el Tribunal de nueve individuos sacados por suerte de la lista correspondiente y a él se remitirá el proceso íntegro para que lo sustancie con arreglo a las leyes.

Adoptada la República Federal, la Constitución Federal de 1824 dispuso que cualquiera de las dos cámaras podría conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo. Asimismo, del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en la Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

También conocería de los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del Despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo en sus empleos y de los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no fueren manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

Tocaba a la Cámara de representantes hacer exclusivamente de Gran Jurado, cuando el presidente o sus ministros fuesen acusados, por actos en que hayan intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma Cámara serviría del mismo modo de Gran Jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino. La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación se erigiría en Gran Jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

Con la adopción de la República Central, en la Tercera Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 el artículo 47 dispuso que en los delitos comunes, no se podría intentar acusación criminal contra el presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasaren dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuese diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.

En la Cuarta Ley Constitucional, el artículo 15 contempla dentro de las prerrogativas del presidente de la República la de no poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge el presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley Constitucional. Tampoco podría ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta. No podría ser procesado, sino previa la declaración de ambas cámaras, prevenida en el artículo 49, párrafo último de la Tercera Ley Constitucional.

En la Quinta Ley Constitucional se dispuso en el artículo 9º que los individuos de la Corte Suprema de Justicia no podrían ser juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales, sino del modo y por el tribunal establecido en la Segunda y Tercera Ley Constitucional.

El artículo 90 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 incluyó como prerrogativas del presidente el no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por los delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno no establecida en las propias *Bases*. Tampoco podría ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

El 16 de diciembre de 1853 Antonio López de Santa-Anna expidió el Decreto por el que cesan los fueros de los diputados y senadores, aplicable desde que el Congreso General y las Legislaturas dejaron de existir. Los negocios que se hallaban pendientes de la declaración del jurado, debían pasar a los tribunales correspondientes.

De vuelta al sistema federal, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 dispuso que el presidente era responsable de los delitos comunes que cometiera durante el

ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no estuviere autorizado por la firma del secretario responsable. Los secretarios del Despacho responderían de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 se estableció que ni el Gobierno General ni los de los Estados o Territorios, ni las corporaciones municipales harían ningún gasto que no estuviere comprendido en sus presupuestos: toda infracción importará responsabilidad.

Con la Constitución Federal de 1857 los artículos 103 y 106 establecieron que los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo eran igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo era también el presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Una vez pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia de indulto.

Durante el Segundo Imperio, en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 se determinó que los ministros son responsables ante la ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales. Se trata de la Ley sobre responsabilidad de los ministros de 12 de octubre de 1865, por virtud de la cual, los ministros del emperador eran responsables por sus delitos comunes y oficiales. De ambos delitos conocería el Consejo de Estado conforme a la propia ley, misma que definía en su artículo 2 los conceptos por los que se incurría en responsabilidad oficial. En el artículo 16 se estableció que los magistrados y jueces que se nombraren con el carácter de inamovibles, no podrían ser destituidos en los términos que dispusiere la ley orgánica. Los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones judiciales gozarían de absoluta independencia.

El 13 de noviembre de 1874 se adicionó el artículo 103 de la Constitución de manera que los senadores, los diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, serían responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo eran igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo era también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la libertad electoral y delitos graves del orden común.

No gozaban de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubieren aceptado durante el periodo en que conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucedería con respecto a los

delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pudiese iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, debía procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución.

El 14 de noviembre de 1895 se suprimió en el fuero federal los recursos de súplica y nulidad, y los denegatorios de éstos, y estableció el de casación que se substanciaría con arreglo a los *códigos de procedimientos* del Distrito Federal.

El 6 de mayo de 1904 se reformó el artículo 103 de la Constitución para señalar que los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados eran responsables por infracción de la Constitución y leyes federales, el presidente y el vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrían ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 112 establecía:

Artículo 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Artículo 112

Texto constitucional vigente

- 12 *Artículo 112.* No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos, a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.¹

¹Artículo reformado, *DOF*: 28-12-1982.

Artículo 12

Comentario por **Eduardo Andrade Sánchez**

Marco teórico conceptual

12

Este artículo parte de la concepción teórica que busca proteger el ejercicio de determinadas funciones públicas de alto nivel mediante el otorgamiento del fuero o inmunidad relativa.

A partir de esta conexión entre el ejercicio de ciertos cargos públicos y la necesidad de dotarlos de una protección que los ponga al abrigo de ataques injustificados, aparece como consecuencia natural que la separación del servidor público de la referida función, cualquiera que sea la causa que la provoque, debe dar como resultado la desposesión de la mencionada inmunidad relativa que le ha sido otorgada. Pese a la consistencia de esta teoría, la interpretación del artículo que nos ocupa no ha coincidido siempre con ella como lo veremos más adelante.

Reconstrucción histórica

El texto original de la Constitución de 1917 aludía solamente a la prohibición de conceder el indulto a quien hubiese sido sancionado penalmente por la comisión de un delito oficial. Dicha norma se inspiró en las regulaciones respectivas de la Constitución norteamericana y ya había sido claramente expresada en la Constitución de 1857.

Con motivo de la reforma de 1982 se dejó libre ese espacio para introducir la disposición que debía precisar el hecho de que la separación temporal del cargo provisto de inmunidad relativa, priva del fuero.

En torno al concepto de *fuero* hay en la doctrina posiciones encontradas, especialmente porque la referida reforma de 1982 pretendió eliminarlo del sistema constitucional, mediante la supresión de esa palabra a fin de eliminar cualquier sensación de privilegio del que parecían disfrutar los funcionarios que gozaban de tal fuero. Sin embargo, se mantuvo el propósito de salvaguardar la función que tienen encomendada de posibles ataques políticos a través de la vía penal, de modo que sigue existiendo el fuero como institución y como noción jurídica aunque se le denomine de otros modos, puesto que para que se pueda proceder penalmente contra los servidores públicos listados en el artículo 111, primero se les tiene que retirar la inmunidad relativa que les otorga la Constitución mediante un juicio que se lleva a cabo ante la Cámara de Diputados, cuyo resultado, en lugar de llamarse *desafuero*, ahora se llama *declaración*

de procedencia. La pretensión de desaparecer la noción de *fuero constitucional* del texto de la Norma Suprema y del sistema jurídico mexicano ha resultado infructuosa pues en el artículo 61 de la propia Carta Magna se sigue aludiendo a dicho *fuero* y el concepto aparece también en los artículos 1º, 25 y 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Desde el punto de vista interpretativo el principal problema que suscita el texto que comentamos, es si el otorgamiento de una licencia al servidor público con *fuero* lo despoja automáticamente del mismo. Aparentemente la base teórica y la reconstrucción histórica a las que hemos aludido, no deberían dejar lugar a dudas. No obstante, a la luz de las disposiciones constitucionales originalmente plasmadas en el título relativo a las responsabilidades de los funcionarios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo un criterio basado en una concepción teórica radicalmente opuesta. En una célebre resolución emitida en 1946, expuso de manera un tanto confusa que el otorgamiento de una licencia a diputados que la habían solicitado justamente para someterse a un proceso penal, en virtud de las imputaciones que se les formulaban, no les privaba del *fuero* adscrito a su función representativa (véase el apartado relativo al Desarrollo Jurisprudencial).

El razonamiento de los jueces supremos consistía en que el *fuero* no era propiamente un derecho subjetivo al que pudiera renunciar el legislador, pues se trata de una prerrogativa parlamentaria tendiente a proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo para evitar que sus miembros comparezcan ante otra jurisdicción.

El argumento era de por sí muy discutible puesto que la licencia la concede el propio órgano legislativo; en el caso concreto se entendía otorgada justamente con el propósito de enfrentar a la justicia común, de manera que podía colegirse que el sometimiento a la “otra jurisdicción” había sido expresamente aceptado por quienes podían resolver acerca del desafuero. Cabría argumentar que en tal circunstancia no se cumplían todas las formalidades constitucionalmente establecidas para desaforar al servidor público y en todo caso el criterio de la Corte, independientemente de su consistencia, tenía plena validez aunque no sentó jurisprudencia firme.

La interpretación de la Suprema Corte fue enmendada por la reforma constitucional de 1982 en cuya exposición de motivos se lee, según se puede consultar en esta misma obra, que el propósito de la modificación era establecer “con claridad que los servidores públicos con esa protección constitucional debida para el adecuado desempeño de su encargo, no disfrutarán de ella cuando estén separados de su empleo, cargo o comisión”. Ese era prácticamente el objetivo central del cambio de redacción de este precepto. José de Jesús Orozco Enríquez en el comentario correspondiente a la quinta edición de esta misma colección, señalaba:

De este modo, ha quedado superado el criterio sustentado en alguna ocasión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el “*fuero*” no era renunciable por tratarse de “una prerrogativa parlamentaria de orden público”, conforme al cual se llegó a considerar que el disfrute de una licencia no suspendía la vigencia de la prerrogativa al “*fuero*” (véanse, por ejemplo, las ejecutorias relativas a Carlos A. Madrazo, y Joffre Sacra-

mento, Semanario Judicial de la Federación, quinta época, respectivamente, tomo LXXXVII, pp. 1877-1884, y tomo LXXXVIII pp. 325-329). En relación con este último criterio judicial, se estima que no puede ser alegado en la actualidad, ya que el texto constitucional en que la ejecutoria respectiva se basó se encuentra derogado, en tanto que existe disposición constitucional expresa que prescribe lo contrario.²

Esta conclusión sigue siendo válida, pues la Corte había razonado en su ejecutoria de 1946 que la licencia, “aun cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo, no implica, por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos, directos e indirectos, inherentes al mismo”. El Constituyente Permanente se propuso, en consecuencia, establecer que el servidor público “durante el tiempo que se encuentre separado de su encargo” no tendrá fuero.

Bien es verdad que la redacción del primer párrafo del artículo comentado no fue de lo más feliz, pues parece que se alude a delitos cometidos solamente durante el tiempo en que esté separado del empleo y no antes; pero ello es absurdo a la luz del contenido de la exposición de motivos pues equivaldría a decir que el ex funcionario tiene fuero, aunque ya no desempeñe el cargo, por cualquier delito cometido durante el ejercicio de su función o aun en un tiempo anterior a la asunción del cargo, y que solamente queda desprotegido respecto de conductas delictivas cometidas después de su separación del puesto en el que ostentaba fuero.

El tema está ligado a la correcta interpretación del artículo 111 que plantea la misma dificultad. La expresión “por la comisión de delitos *durante el tiempo de su encargo*” genera un problema interpretativo que impacta también al artículo 112. Dicha expresión parecería implicar que el fuero no protege por los delitos que hubieran podido cometerse con anterioridad al ejercicio del mismo, aunque la acusación tenga lugar cuando el servidor público está desempeñando la encomienda a la que se asigna la inmunidad relativa.

Es patente que nos encontramos ante una defectuosa redacción, pero tal defecto ha sido subsanado por la doctrina y la práctica adoptada en los casos en que la Cámara de Diputados ha realizado juicios de desafuero. El recto sentido constitucional, consiste en entender que para proceder penalmente contra los servidores públicos que gozan de fuero, *durante el tiempo que desempeñan el cargo*, por delitos que le sean imputados cualquiera que sea el momento en que se hayan cometido, es preciso despojarlos del fuero. Resulta inadmisibles la estricta interpretación gramatical derivada de la mala sintaxis, porque se arribaría a una de dos conclusiones igualmente absurdas. La primera, consistiría en entender que el funcionario dotado de fuero no podría ser perseguido, mientras ejerciese su función, por delitos cometidos con anterioridad, lo que supone una forma de impunidad; la segunda, llevaría a la idea de que por los delitos cometidos con antelación al inicio del cargo, no sería operante el fuero y se le podría perseguir sin necesidad de iniciar el juicio de desafuero, con lo que quedaría desprotegida la función que es precisamente la razón de ser de esta figura jurídica.

²*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo XI, México, Cámara de Diputados, 2000, p. 57.

La interpretación correcta consiste en captar el sentido de lo que buscaba la reforma de 1982: sustituir la interpretación previa de la Suprema Corte a fin de que la separación “temporal” del cargo —pues dice “durante el tiempo”—, produzca el retiro de la inmunidad relativa que el fuero otorga, respecto de delitos cometidos en cualquier momento antes o después de separarse del cargo.

Ese criterio fue seguido en 1994 por la Cámara de Diputados en el célebre caso de la supuesta licencia solicitada mediante el envío de un fax, por el entonces diputado Manuel Muñoz Rocha, presuntamente implicado en un homicidio.³

Empero, en una incomprensible decisión, la Cámara varió su interpretación recuperando el antiguo criterio jurisprudencial de 1946, ya superado por el vigente texto del artículo 112, y en 2004 en el caso del desafuero de René Bejarano, entonces diputado con licencia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, decidió seguirle un juicio de desafuero a pesar de encontrarse separado de su encargo.

El dictamen de la Sección Instructora de la LIX Legislatura pretendió justificar este aberrante resultado con una extensa argumentación a la que dedicó un apartado específico denominado “SUBSISTENCIA DEL FUERO CONSTITUCIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO QUE GOZA DE LICENCIA”. En él empieza diciendo que se impone inicialmente analizar y establecer la condición jurídica de la persona cuya remoción del impedimento procedimental motiva el trámite, a efecto de determinar, si dicha persona ocupa o es titular de algún cargo público señalado en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si goza de la protección que ello mismo genera y posteriormente, proceder al análisis de los extremos que se señalaron en el considerando previo.

Efectivamente, el servidor público imputado René Juvenal Bejarano Martínez, con fecha ocho de julio de dos mil tres fue electo popularmente diputado de la III Legislatura a la Asamblea del Distrito Federal. Asimismo, como señala la Fiscalía solicitante de la Declaratoria, la misma persona goza actualmente de licencia para no ejercer el cargo de diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fecha once de marzo de dos mil cuatro, el órgano al que pertenece, le concedió una licencia, por tiempo indeterminado, misma que se encuentra vigente.

En este orden de ideas, debe señalarse cuáles son los alcances de dicha licencia y si el goce de ésta, interrumpe, suspende, anula o revoca en algún modo el goce de la protección constitucional consistente en la inmunidad procesal, conocida como fuero.

Este tema es de laberíntica complejidad y sobre el mismo no hay posición única o predominante en el foro jurídico mexicano.

Sobre el particular, en la actualidad existen dos grandes corrientes jurídicas, cuyos argumentos son dignos de considerar.

El dictamen se refiere a la corriente jurídica que sustenta que la licencia de un servidor público anula el fuero y al respecto refiere que:

[...] en relación con el tema que se analiza en este considerando, el Diputado Federal Álvaro Elías Loredó, integrante de esta Sección Instructora, sostiene esta tesis y considera

³Véase Eduardo Andrade, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, p. 94.

que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos que por licencia se encuentran separados de sus funciones carecen de fuero constitucional.

En la exposición de motivos, cuando se hace referencia al artículo 112 de la Carta Fundamental, se establece que las propuestas de reforma se hacen para dar cabida a previsiones relacionadas con la procedibilidad de la Declaratoria de Procedencia y las circunstancias temporales de la permanencia, separación o terminación del encargo por parte del servidor público; señalándose expresamente que se “[...] propone aclarar que la protección constitucional necesaria para prevenir de represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medio de impunidad frente a delitos que cometan servidores públicos que han dejado de despachar asuntos públicos de dicha naturaleza. *Establece con claridad que los servidores públicos con esa protección constitucional debida para el adecuado desempeño de su encargo, no disfrutarán de ello cuando estén separados de su empleo cargo o comisión*” (cursivas del autor).

Ahora bien, tal y como se advierte en los argumentos contenidos en el considerando Segundo, la prerrogativa constitucional que se viene señalando, no se erige como privilegio personal, sino como salvaguarda de las funciones públicas que los servidores públicos deben desarrollar en el ejercicio de su encargo. En efecto, dicha prerrogativa justifica su existencia en tanto que busca proteger los intereses supremos de la Nación, al constituirse en asuntos que por sus características pueden impactar el adecuado funcionamiento del Estado, y por ende, tales fines y alcances no pueden quedar circunscritos a la esfera jurídica del sujeto, titular del cargo público conferido. Es por ello que, su objetivo es evitar que el Estado mexicano sea privado de los servidores públicos, sin que previamente medie la autorización de la Cámara de Diputados. De ahí que es preciso que los diputados al Congreso de la Unión, conforme a las normas que los rigen, otorguen la autorización respectiva removiendo dicha prerrogativa, como requisito de procedibilidad, a fin de que el funcionario público responda de sus actos ante los tribunales competentes, como cualquier miembro de la sociedad.

Si bien es indubitable que la Cámara de Diputados debe velar por la protección constitucional de los miembros del Poder Legislativo y en general de los funcionarios enumerados en el artículo 111 constitucional, igualmente lo es el imperativo de considerar, como parte de su alta función, que tal protección constitucional no se convierta en un instrumento de impunidad o un subterfugio para eludir el principio de igual responsabilidad penal.

Al respecto se incluye en el dictamen la opinión que han expresado diversos juristas de reconocido prestigio en el foro mexicano. Así, Alberto del Castillo del Valle, se pronuncia de la siguiente manera:

Si bien es cierto que el artículo 13 constitucional proscribía los fueros, esta idea impera solamente entre los gobernados, ya que la Constitución los otorga para determinados servidores públicos, como es el caso del presidente de la República o de los ministros de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quienes se contrae el artículo 111 constitucional, sin que otros, como el agente del Ministerio Público de la Federación gocen de fuero, hablando de fuero como la protección que se da a algunas personas, para que no sean procesadas penalmente durante el tiempo en que presten su voluntad psíquica a un órgano de gobierno (*es decir, el fuero solamente se da a favor de servidores públicos en funciones*).

[...] en México no existe el fuero impunidad, sino el llamado fuero de no procesabilidad o impunidad que, insisto, *deja de tener vigencia una vez que el servidor público por cualquier causa (renuncia, licencia, remoción, que haya transcurrido el tiempo por el que fue electo para el mismo, etcétera) deje el cargo que le prodiga ese beneficio o, en su caso, que la Cámara de Diputados le retire ese beneficio*, lo que se consigue mediante la substanciación del juicio de desafuero o procedimiento para declarar la procedencia del proceso penal.

Ahora bien, la protección constitucional que se confiere al servidor público, *opera solamente para el caso de que éste se encuentre en ejercicio del cargo encomendado y que concede la inmunidad, pues si se ha separado del encargo de referencia, ya sea por haber pedido licencia, por haber sido destituido del empleo conferido o por cualquier otra causa, no goza del beneficio de mérito*; a mayor abundamiento, el artículo 111 constitucional sostiene que el efecto del procedimiento de declaratoria de procedencia, será el de separar de su encargo al servidor público contra quien se haya enderezado esa instancia procesal, para que sea sometido a proceso penal, por lo que si el efecto o finalidad de éste consiste en separar de su encargo a un servidor público, obvio es que cuando no esté en ejercicio del mismo, no goza de esa inmunidad (ya que no podría ser separado del cargo que ya no ocupa).⁴

Por su parte, J. Jesús Orozco Henríquez, al comentar el artículo 112 de la Constitución señaló lo siguiente:

Conforme a lo establecido expresamente en el presente artículo, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 cometa un delito durante el tiempo que se encuentre separado de su encargo, se le puede perseguir penalmente, sin necesidad de previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

Consecuentemente, en estos casos *no opera la inmunidad procesal* que se otorga a los servidores públicos previstos en el artículo 111 en beneficio de la función constitucional que los mismos desempeñan, por estimar que, *si se encuentran separados del encargo*, ésta no se afecta si se procede penalmente en contra de tales servidores públicos.⁵

A diferencia de lo sostenido anteriormente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (pero respecto de un texto constitucional ya derogado), el artículo 112 en vigor establece que “*no se requiere declaración de procedencia cuando los servidores públicos correspondientes se encuentren separados de su encargo (ya sea por licencia, renuncia, suspensión, destitución o expiración de dicho encargo)*, en virtud de que lo que se protege es a la función, no al funcionario; pero si fuese necesaria en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los puestos protegidos con tal inmunidad”.

⁴Bosquejo sobre responsabilidad oficial, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004, pp. 43-47.

⁵Derechos del pueblo mexicano México a través de sus constituciones, tomo XI, México, Cámara de Diputados-LVIII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 55-58.

Además, Elisur Arteaga Nava señala lo siguiente:

Para los efectos de determinar el momento en que un servidor comienza a gozar de la inmunidad, pudiera enunciarse un principio general, que es aplicable a todos los casos con excepción de aquellos en que de la ley o de la naturaleza de las cosas se desprenda algo diferente. Como *el privilegio acompaña a la función el servidor público* gozará de aquél a partir del momento en que legalmente asuma el puesto, cargo o comisión.⁶

Asimismo existen algunos principios que hay que tomar en cuenta para los efectos de determinar cuándo cesa el privilegio. La regla general sigue siendo válida: *habrá privilegio si hay función, cuando ésta cesa por haberse vencido el periodo legal, por destitución, renuncia o licencia, no hay privilegio*; a pesar del principio anterior, procede hacer algunos distingos y precisiones.

Un servidor público destituido, que ha renunciado o pedido licencia, deja de gozar del privilegio desde el momento en que se le notifique legalmente su destitución, ha sido aceptada su renuncia o le ha sido concedida la licencia solicitada, el fundamento pudiera encontrarse en el artículo 214, fracción II del Código Penal (cursivas del autor).

También Ignacio Burgoa Orihuela ha expresado su opinión en el sentido que se transcribe a continuación: “El funcionario investido con fuero de no procesabilidad sólo goza de él cuando desempeña el cargo respectivo y no durante el lapso que dure la licencia que hubiese obtenido para separarse de él temporalmente; y el suplente, que no ejerza sus funciones del titular no es sujeto de dicho fuero, sino en la hipótesis contraria” (cursivas del autor).⁷

Por otra parte, Felipe Tena Ramírez señaló lo siguiente:

En tesis general, la Constitución considera responsable de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión. De este modo el sistema que nos proponemos estudiar no erige la impunidad de los funcionarios, sino únicamente su inmunidad durante el tiempo del encargo.⁸

Refirámonos ahora a los efectos que produce la licencia otorgada a los altos funcionarios en el fuero.

Preside toda la materia de inmunidades el ya conocido principio de que *el fuero se instituye para proteger a la función. Retirado de ésta por virtud de la licencia, el funcionario abandona concomitante y simultáneamente el fuero hasta el momento en que por haber cesado la licencia regresa a la función*. Trátase de un efecto en todo semejante al producido por el desafuero en caso de delitos comunes; aquí como allá el apartamiento de la función entraña la suspensión de la inmunidad, aunque en un caso la

⁶Derecho constitucional, instituciones federales, estatales y municipales, tomo III, México, UNAM, 2004, pp. 422-424.

⁷Derecho constitucional mexicano, 8a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 563

⁸Derecho constitucional mexicano, 29a. ed., México, Porrúa, 1994, pp. 559-570.

fuente del retiro está en la voluntad de quien solicita la licencia y en el otro en la decisión impuesta por la Cámara.

En nuestro derecho constitucional, según lo hemos visto, la prerrogativa que tratamos se concede a la persona en cuanto está en ejercicio de la función; en otros términos, el fuero salvaguarda directamente a la función y únicamente de manera indirecta al funcionario, en cuanto titular activo de la misma. *Si la función se suspende por licencia o por desafuero, o si se pierde por destitución, cesa temporal o definitivamente la inmunidad que la acompaña.*

Por último, resulta atendible la opinión de Eduardo Andrade Sánchez, que señala lo siguiente:

La solicitud de licencia puede ser una forma de despojarse voluntariamente del derecho a la inmunidad relativa para ponerse a disposición de las autoridades comunes, aunque debe reconocerse que este acto no alcanza el efecto deseado por el solicitante hasta que se obtiene la anuencia de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente para separarse del cargo. Este es uno de los rasgos donde efectivamente se nota también la vinculación del fuero con la función y cómo la voluntad de la asamblea legislativa puede prevalecer sobre la del legislador en lo particular.

El dictamen que venimos reseñando agrega que,

para el diputado Álvaro Elías Loredo, resulta inconcuso concluir que si el servidor público en relación con el que se solicitó la declaración de procedencia se encuentra separado de su encargo por habérsele concedido la licencia que solicitó, carece de fuero constitucional y por lo tanto resulta innecesaria la declaración correspondiente por parte de la Cámara de Diputados a efecto de que se pueda proceder en su contra.

Sigue señalando el diputado Álvaro Elías Loredo que desde su punto de vista no resultan aplicables algunas tesis dictadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1946 relacionadas con el caso de Carlos Madrazo y otros, que se han venido invocando en virtud de que:

- a) Resultan ser precedentes aislados que no llegaron a integrar jurisprudencia;
- b) Esas tesis interpretan un artículo 109 constitucional que ya no se encuentra vigente;
- c) En 1982 se realizó una reforma integral del Título Cuarto de la Constitución que modificó radicalmente las reglas en esa materia; y
- d) Al momento de dictarse las sentencias en comento no existía el actual artículo 112 de nuestra Carta Magna, mismo que expresamente establece que no se requiere declaración de procedencia cuando los servidores públicos se encuentren separados de su encargo.

Por su parte, Manuel González Oropeza precisa lo que se transcribe a continuación:

El fuero no es un derecho. Sin embargo, como el fuero es una emanación o consecuencia de un alto cargo de la federación, éste al ser renunciable puede, de igual manera, la con-

secuencia ser renunciable. La propia decisión de la Corte reconoce que la prerrogativa del fuero concluye por renunciar al cargo, entre otras causas. De esta manera es legítimo deducir que si el cargo es renunciable o puede ser objeto de suspensiones o licencias (art. 62 constitucional), con mayor razón el fuero que es su consecuencia.⁹

Si un funcionario inculpadado decide pedir licencia para someterse a la acción de los tribunales comunes, no está reconociendo su responsabilidad penal, puesto que el desafuero no prejuzga sobre la misma, sino que está renunciando a un procedimiento que constituye un requisito de procedibilidad, atendiendo al principio de economía procesal. *Pero lo más importante es considerar al fuero como una consecuencia del cargo y al ser éste renunciable, debe serlo, en consecuencia, aquél.*

Verdaderamente, el problema de la licencia resultó un falso planteamiento de litigantes habilidosos en el caso de Madrazo *et al.*, según se comprobó por el éxito del recurso planteado ante la Corte.

En el caso Madrazo *et al.*, se adujo que el fuero es irrenunciable por ser de interés público su conservación. Este argumento está incompleto, ya que el fuero al ser un requisito de procedibilidad, tal como se le ha determinado a través de la ley de 1982, lo es para proteger al servidor público de represalias políticas o acusaciones temerarias, pero, en virtud de que la responsabilidad de funcionarios es una institución fundamental en un sistema democrático y republicano, su alta finalidad de protección debe ceder ante una más noble finalidad: la de perseguir y sancionar la responsabilidad penal y así, permitir que los funcionarios sean juzgados conforme al principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 13 constitucional. Tal como lo ha expuesto Manuel Herrera y Lasso: *“De prerrogativa de la persona, se ha convertido en privilegio de la función”* (cursivas del autor).

A su vez, Eduardo Andrade Sánchez, también haciendo referencia a las tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a la duda de si la licencia priva del fuero o no, señala lo siguiente:

Este asunto quedó definitivamente resuelto por la reforma de 1982. Ya hemos aludido al artículo 112, el propósito de esta disposición fue borrar cualquier duda acerca de que la separación del cargo, así sea temporal, priva del fuero. Para interpretar esta disposición debemos percatarnos de que no alude a la cesación en el empleo público cuando éste se deja de desempeñar completamente, como cuando concluye el plazo de la función correspondiente por terminar los periodos para los que son electos los legisladores o el tiempo para el que es designado un ministro de la Suprema Corte de Justicia o con motivo de la remoción o la renuncia a un cargo. De manera que *esta separación supone el tiempo en el que por una licencia o por algún otro motivo el funcionario que tiene el cargo se separa de él temporalmente* (cursivas del autor).

⁹“Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”, en *Responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1984, pp. 99-101.

En virtud de lo anterior, el diputado Álvaro Elías Loredo considera que las tesis de la Primera Sala a que se hace referencia no resultan aplicables para sustentar que en el caso que nos ocupa subsiste el fuero constitucional del diputado al que se le concedió la licencia que solicitó.

Por otra parte y en relación con las diversas tesis dictadas por los tribunales colegiados para interpretar el tema de las licencias y el fuero en los estados de San Luis Potosí y Chiapas, el diputado Álvaro Elías Loredo señala que los precedentes en comentario se refieren a la interpretación de constituciones estatales y de los ordenamientos que se están interpretando no se contiene una disposición en el mismo sentido del artículo 112 de la Carta Magna, en la que expresamente se señala que no se requiere declaración de procedencia durante el tiempo en que el servidor público se encuentre separado de su encargo.

Expuesta la anterior tesis por el diputado Álvaro Elías Loredo, en el dictamen se procedió a desglosar la segunda corriente de opinión, que es la siguiente:

CORRIENTE QUE SOSTIENE QUE LA LICENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO NO ANULA EL FUERO CONSTITUCIONAL. Esta posición sostenida por el resto de los integrantes de esta Sección Instructora, se sustenta en los argumentos y criterios jurisprudenciales que enseguida se detallan. En principio hay que considerar, que una licencia, como su nombre lo indica, implica una autorización para realizar o dejar de realizar un acto, la misma puede ser por tiempo determinado o indeterminado y en algunos casos, con o sin goce de sueldo. En el presente caso, una licencia como la que obra en autos y fue otorgada al servidor público imputado, consiste en una autorización de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al C. René Juvenal Bejarano Martínez, para no ejercer por tiempo indeterminado el cargo de Diputado al que fue electo popularmente. La misma, no priva a su titular de su condición de servidor público, de la cual goza por mandato popular, que no puede ser superado por una licencia, cual única finalidad es exclusivamente permitirle no ejercer temporalmente ese mandato, mas no revocarlo o modificarlo, ni tampoco le condiciona el reasumir el cargo, a la realización de un acto u otro, sino que únicamente le releva del cumplimiento de sus obligaciones como tal, como servidor público, sin condición ni implicación mayor alguna. Así las cosas, es importante tener en cuenta que la naturaleza de una licencia, tiene como presupuesto, la petición de aquel que pretende gozar de ella, la cual será resuelta por el Órgano al que pertenece, que se refiere única y exclusivamente a que se le permita no ejercer el cargo, por tiempo determinado o indeterminado, órgano que en su determinación da respuesta a la petición, atiende a la congruencia que debe imperar en las resoluciones, en cuanto a que no pueden resolver algo que vaya más allá de lo solicitado, es decir se constriñe a permitir o no dejar de ejercer temporalmente el cargo, no revocarlo, suspenderlo, o anularlo, pero el servidor público que goza de licencia, en caso de que se le otorgue, puede al término de la vigencia de la misma, volver al Órgano que se la otorgó y reasumir sin ningún impedimento, las obligaciones del cargo que ostentaba cuando la solicitó, es decir, la voluntad del servidor público que goza de licencia, es determinante para que éste, reasuma su función una vez concluida la vigencia, ya que fue su propia voluntad la que le originó. Sin embargo, la separación del cargo, es un concepto más restrictivo, ya que implica, no una autorización para dejar de realizar tales o cuales actos, como en el caso de la licencia, sino que constituye en sí misma, el acto por el cual, un órgano, por un motivo que

encuentra justificado, arroja de su seno a uno de sus integrantes, es decir, lo desincorpora, decisión que no se encuentra impulsada por la voluntad del sujeto a ella.

Este tópico ya ha sido revisado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha concluido que la licencia no priva a los legisladores de sus derechos, dentro de los cuales se encuentra el fuero, pues esta institución tiene la finalidad de garantizar la independencia del Poder Legislativo en su conjunto.¹⁰

Los criterios de nuestro Máximo Tribunal, han sido recientemente revalorados y retomados por dos Tribunales Colegiados de Circuito, como enseguida se aprecia:

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XIII, Febrero de 2001. Tesis: IX. 2o. 19 P. p. 1761. FUERO CONSTITUCIONAL, LICENCIAS TEMPORALES OTORGADAS A LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, CONSERVACIÓN DEL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ). La Constitución Política de San Luis Potosí, en su artículo 127, dispone que, para proceder penalmente contra presidentes municipales, por la presunta comisión de delitos durante el tiempo y sólo en el ejercicio de su encargo, el Congreso del Estado declarará, por el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros, si ha o no lugar a proceder contra el presunto responsable; si la resolución del Congreso fuese negativa, se suspenderá todo trámite ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación; pero si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Ahora bien, las declaraciones y resoluciones del Congreso no son recurribles y el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado, será separado de su encargo y si la sentencia fuese absolutoria, será rehabilitado en los términos que disponga la ley. Al respecto son aplicables las tesis aisladas de la Primera Sala de la Suprema Corte consultables en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo LXXXVII, página 1881 y Tomo LXXXVIII, página 327, ambas de rubro: fuero constitucional; así como las jurisprudencias del Pleno de nuestro Máximo Tribunal, números P/J. 38/96 y P/J. 37/96 que aparecen publicadas, respectivamente, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, junio de 1996, páginas 387 y 388, de rubros: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE SUS NOTAS DISTINTIVAS, Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE, aun y cuando los precedentes y criterios jurisprudenciales citados se refieren en forma preponderante a los miembros de los Congresos Federal y Locales, lo cierto es que el fuero constitucional de que disfrutan es similar al que por extensión se concede al presidente municipal, razón por la que puede afirmarse que el tratamiento que debe darse a ambos, es similar, porque conforme al principio de hermenéutica jurídica que dice que en aquellos casos en que existe una misma razón jurídica, la disposición legal debe ser la misma *ubi eadem ratio, eadem dispositio*, si el fuero constitucional tiende a resguardar la forma de gobierno democrática, representativa y federal que adoptó la Constitución de la República, mediante la independencia y autonomía de los Poderes de la Unión y de los Estados, también interesa defender entre sí la de los diferentes estratos de gobierno (federal, estatal y municipal). Por ende, si un

¹⁰El texto correspondiente se reproduce en el apartado de Desarrollo Jurisprudencial del comentario a este mismo artículo.

individuo es electo presidente municipal, y posteriormente solicita y obtiene licencia temporal para separarse de su cargo, y durante el periodo que dura esa separación, es aprehendido con motivo de la supuesta comisión de hechos delictivos acaecidos con anterioridad a la solicitud de dicha licencia, es lógico que se violó la prerrogativa de inmunidad constitucional conocida como el fuero, porque con ese acto, uno de los estratos de gobierno, en este caso el municipal, es privado del más prominente de sus miembros, como lo es su presidente, por intervención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos del órgano competente para declarar la procedencia de dicha responsabilidad penal, que lo es el cuerpo legislativo de la entidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO. Amparo en revisión 273/2000. 7 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Elías Soto Lara. Secretario: Guillermo Baltasar y Jiménez. Octava Época Instancia: Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: V, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1990, p. 579. Funcionarios públicos, separación del cargo como requisito previo para aprehender o enjuiciar a (Constitución Política del Estado de Chiapas). El artículo 72 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, establece la separación del cargo como requisito previo para aprehender o enjuiciar a los funcionarios públicos que se encuentren comprometidos en esa hipótesis. Pero tal circunstancia no puede hacer valer, si el funcionario se separó de su cargo por licencia indefinida. Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. Amparo en revisión 166/89. Jorge Luis Morales Gutiérrez. 5 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Homero Ruiz Velásquez. Secretario: Stalin Rodríguez López.

Conforme a lo anterior, es indudable que la separación del cargo a que alude el artículo 112 de la Constitución General de la República tiene elementos totalmente distintos de una licencia.

En efecto, debemos concretar que la separación se da en casos como la destitución, el cese, la remoción, la suspensión, la inhabilitación o el despido, en los cuales, en el ámbito administrativo burocrático, si (*sic*) [debió decir “sí”] se pierde la condición de servidor público, sin que con una licencia, nos encontremos ante estos supuestos o ante estas consecuencias.

Por otro lado, en el caso concreto, la separación de la que tratan los Procedimientos de Declaración de Procedencia, no es impulsada por la voluntad del servidor público imputado, sino por requerimiento de la Institución del Ministerio Público y cuando se resuelve afirmativamente, permanece mientras está sujeto al proceso penal respectivo y va acompañada de la pérdida de la inmunidad procesal denominada fuero, particularmente para que se proceda penalmente en su contra, y el sujeto a ella, queda consecuentemente a disposición de las autoridades competentes, para que actúen con arreglo a la ley, teniendo consecuentemente, la implicación de perder la condición de servidor público, durante el proceso penal respectivo, aunque exista la posibilidad de que reasuma la función, de ser declarado absuelto, ya que como ilustra el párrafo séptimo del artículo 111 de la Carta Fundamental, una vez separado del cargo mediante Declaración de Procedencia, el único supuesto en el que se puede reasumir ésta, es aquel en el que el servidor público imputado, sea declarado absuelto.

Dicho en otras palabras, en el caso de licencia, es base fundamental la voluntad del solicitante de la misma, para alejarse temporalmente de las obligaciones propias del encargo y el reasumir el mismo; sin embargo, en el caso de un servidor público que es desafortado, su voluntad de regresar a la función resulta intrascendente, si antes, éste, no ha sido absuelto por los tribunales que le hayan juzgado.

Ahora bien, es importante precisar que la licencia otorgada al diputado René Juvenal Bejarano Martínez no implica de ninguna manera la prórroga, interrupción o cancelación del periodo de tres años de su cargo, pues los diputados a la Asamblea Legislativa son elegidos para una legislatura en particular, la cual dura tres años, lo que impide que ese plazo se prolongue, o disminuya por una licencia, concluyéndose que el cargo dura tres años con licencia o sin ella, se esté en funciones o no.

Por las razones anteriores, esta corriente de opinión sostiene que una licencia otorgada a un servidor público investido de fuero, no anula, revoca, ni suspende en modo alguno, el carácter de servidor público, ni la protección constitucional denominada fuero.

Analizadas las dos corrientes, esta Sección Instructora considera de imperiosa necesidad, atender y observar los criterios e interpretaciones que ha venido analizando el Poder Judicial federal sobre el tema en particular y que han quedado precisados en este considerando, y no obstante que igualmente considera que el tema se encuentra inacabado y seguirá sujeto a debate, más allá de las conclusiones a las que hoy se llega, estima acreditada la condición jurídica de diputados con licencia a la Asamblea del Distrito Federal de la III Legislatura, de René Juvenal Bejarano Martínez, y que la licencia de la que goza no implica la separación del cargo, a la que se refiere el artículo 112 de la Carta Fundamental, ni la suspensión, revocación o anulación del fuero del que se encuentra investido por el mismo cargo.

A mi juicio fue totalmente equivocada la conclusión expuesta en la parte del dictamen de la Sección Instructora que se acaba de reproducir. Es palmaria la inconsecuencia del razonamiento que distingue entre el desafuero y la licencia. Por supuesto que el desafuero priva del cargo y por ello, precisamente, del fuero; esa es su finalidad. Pero a la luz del texto del artículo 112 y de su correspondiente exposición de motivos, la separación temporal del puesto, hace desaparecer la inmunidad relativa que acompaña su ejercicio.

La interpretación según la cual la licencia o cualquier otra forma de separación temporal priva del fuero, se refuerza con la lectura del segundo párrafo del artículo en el que se indica cómo proceder cuando el funcionario regresa al cargo del cual se había separado temporalmente o asume otro provisto de fuero. Al decir que en tales circunstancias se procederá “de acuerdo con lo dispuesto” en el artículo 111, queda en mayor evidencia mediante la interpretación a contrario sensu que en tanto esté separado del cargo simplemente no se aplica el artículo que contiene las disposiciones relativas a los servidores que tienen fuero, precisamente porque quien se separa temporalmente del cargo deja de tener fuero.

La lógica según la cual el hecho de no ejercer el cargo por estar separado del mismo genera la inoperancia del fuero, fue la empleada en otro célebre caso ocurrido

durante los años 2009 y 2010: el del diputado federal por el primer distrito de Michoacán, Julio César Godoy Toscano contra quien se había emitido una orden de aprehensión después de haber sido electo en julio de 2009. El 19 de agosto de ese año la Secretaría General de la Cámara de Diputados determinó suspender el registro de la constancia de mayoría que le fue expedida por la autoridad electoral “hasta en tanto se resolviera la situación jurídica del diputado federal electo”. El 1 de octubre siguiente el Tribunal Superior del Poder Judicial de la Federación confirmó dicha suspensión al resolver un juicio interpuesto por el propio Julio César Godoy Toscano, considerando que sus derechos políticos estaban suspendidos por encontrarse prófugo de la justicia. La Mesa Directiva de la citada Cámara avaló estas consideraciones y llamó al suplente Israel Madrigal Ceja a rendir protesta por Acuerdo tomado el 8 de octubre de 2009.¹¹ Todo esto en el entendido público y notorio de que en tanto no asumiera el cargo, no contaba con fuero y podía ser aprehendido. Es evidente pues, que a juicio de la LXI Legislatura, a diferencia de lo que había ocurrido en el caso del diputado Bejarano ya narrado, un diputado aunque haya sido legalmente electo, carece de la inmunidad relativa que el fuero otorga en tanto no desempeñe el cargo; no queda la menor duda de que el fuero se adscribe indefectiblemente al ejercicio de la función y cualquiera que sea el motivo por el cual un servidor público se separe de tal ejercicio, deja de ostentar el fuero que la Constitución le otorga.

El argumento contenido en el dictamen emitido durante la LIX Legislatura federal del caso Bejarano, previamente analizado, queda desvirtuado por el criterio que guió la acción de la LXI Legislatura en el asunto Godoy Toscano. La argumentación de la primera de ellas sostenía que:

[...] los Diputados a la Asamblea Legislativa son elegidos para una Legislatura en particular, la cual dura tres años, lo que impide que ese plazo se prolongue, o disminuya por una licencia, concluyéndose que el cargo dura tres años con licencia o sin ella, se esté en funciones o no.

De admitirse tal razonamiento, el diputado Godoy Toscano hubiera disfrutado de fuero aun no habiendo iniciado sus funciones independientemente de que su suplente ya se encontrara desempeñando el puesto y, por tanto, la Procuraduría General de la República tendría que haber iniciado el procedimiento de desafuero para estar en condiciones de aprehenderlo. La demostración incuestionable de que no se aceptaba esta tesis es que el referido diputado quedó revestido de fuero una vez que rindió protesta frente al Pleno de la Cámara de Diputados el 23 de septiembre de 2010, por cierto burlando rocambolescamente el cerco que la citada Procuraduría había tendido alrededor del recinto legislativo con el propósito de capturarlo antes de que pudiera asumir el cargo. Si se había establecido tal cerco es porque se entendía inobjetablemente que en

¹¹ Consultable en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo de México, disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/10/asun_2595529_20091008_1255095444.pdf.

tanto no ejerciera su función, el diputado aun habiendo sido legalmente electo, no contaba con fuero.

Una vez que ingresó formalmente a la Cámara, el diputado Godoy Toscano fue sometido formalmente al procedimiento para la declaración de procedencia, la cual se produjo el 14 de diciembre de 2010, para ese día el diputado había dejado de asistir a las sesiones y se convirtió nuevamente en prófugo de la justicia.

Ciertamente, el caso Godoy Toscano es diferente al de un funcionario con licencia, pero ilustra bien la tesis de que el fuero se concede siempre y cuando se desempeñe la función para proteger el ejercicio de esta. Pese a las numerosas y sólidas razones que sustenta la posición según la cual la licencia o cualquier otra razón por virtud de la cual deje de ejercerse el cargo con fuero, privan de este último, se han seguido, como hemos visto, criterios que se orientan en este sentido y otros en sentido contrario, tanto en las resoluciones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como la de algunas legislaturas locales cuando ejercen su competencia respecto, por ejemplo, del retiro de la inmunidad relativa a los presidentes municipales por delitos del fuero común. Tal fue el caso del Congreso del estado de Veracruz, cuya Constitución local contiene un texto idéntico al del artículo 112 de la Norma Suprema y no obstante ello, el dictamen emitido el 26 de marzo de 2015 estimó que un alcalde con licencia sigue teniendo fuero local; de tal manera que se efectuó el procedimiento para declarar procedente la acusación penal en contra de Omar Cruz Reyes, quien fuera presidente municipal de Medellín, pese a que consta en el propio dictamen que tal funcionario se encontraba con licencia al momento de iniciarse el mencionado procedimiento.¹²

Las causas de estas oscilaciones pueden ser múltiples y muy difícilmente podrá llegar a fijarse un criterio definitivo por el Poder Judicial federal, dado que quien se encuentra con licencia podría no estar interesado en objetar el procedimiento de desafuero iniciado en su contra pues ello quizá le dé mejor posibilidad de defenderse e incluso de burlar la acción de la justicia. También puede estar detrás de las decisiones de agotar el procedimiento para la declaración de procedencia, la idea de que aprehender a un funcionario de los que disponen de fuero durante el goce de su licencia, podría colocar a la autoridad aprehensora en una situación jurídicamente débil en caso de que, pese a la claridad de lo señalado por el artículo 112 objeto de este comentario, un juzgador federal decidiera conceder un amparo acogiéndose a la opinión de que la licencia no priva del multicitado fuero.

Desarrollo legislativo

Debe entenderse que la disposición legislativa contenida en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desarrolla este aspecto de la Constitución, en tanto determina que la Sección Instructora debe verificar que subsis-

¹²Gaceta Legislativa, órgano del Congreso del estado de Veracruz del 26 de marzo de 2015, consultable en www.legis-ver.gob.mx

ta el fuero del que está investido el servidor público acusado. En rigor constitucional si la Sección Instructora tiene conocimiento de que el funcionario goza de una licencia, evidentemente debería determinar la insubsistencia de dicho fuero y proponer la notoria improcedencia del juicio de desafuero prevista en el párrafo segundo del mencionado artículo 25.

Desarrollo jurisprudencial

La célebre determinación de la Suprema Corte de 1946 que estableció la tesis de que la licencia no priva del fuero, correspondiente al texto entonces vigente del artículo 109, y a la que hemos hecho alusión varias veces, no debe ser considerada aplicable después de la reforma constitucional de 1982. Empero, vale la pena reproducir su contenido:

FUERO CONSTITUCIONAL. Si se confirma que el quejoso no gozaba de fuero cuando se inició el proceso en su contra y que, en consecuencia, la responsable tenía jurisdicción para incoar el procedimiento, esto no es exacto sin que el quejoso hubiera sido desafuero o hubiera solicitado, como solicitó la licencia que le fue otorgada, la recurrente inició la investigación y como de ésta resultara, según se afirma, responsabilidad para el inculpado, decretó luego orden de aprehensión en su contra, solicitando con posterioridad, de la Cámara de Diputados, el desafuero respectivo para que aquélla se ejecutara. El artículo 109 de la Constitución Federal determina en lo conducente: “Si el delito (materia de la incriminación) fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman, si ha, o no, lugar a proceder contra el acusado... En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, etcétera”. Como se advierte, el Constituyente rodeó a los miembros del Poder Legislativo de una inmunidad que, conocida entre nosotros como fuero constitucional, sólo es, en esencia, la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, otorgando a quienes la disfrutaban la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo, de que ha lugar a proceder contra el acusado, emitida por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros. La norma constitucional citada se informa en una necesidad política: la de impedir que la asamblea sea privada de sus miembros, por intervención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos de la propia asamblea. Es decir, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfrutaba, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a un miembro funcionario de la Cámara, sin el consentimiento de la asamblea. Siendo el fuero, como anteriormente se dijo, una prerrogativa esencial para la subsistencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, pero no porque se conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, se benefician por parte y como consecuencia del beneficio común. Es decir, de la protección directa del interés público de que

el órgano colegiado sea inviolable, se benefician sus componentes durante el término de su función, disfrutando de un derecho reflejo, o sea, de un específico y particular beneficio que con toda propiedad puede ser considerado como un interés jurídicamente protegido. No siendo el fuero, por lo tanto, un propio y verdadero derecho subjetivo, del que puede disponer libremente quien lo disfruta, resulta claro que los miembros del Congreso no pueden renunciarlo si no es rehusando formar parte del parlamento, porque no se trata de un privilegio otorgado a su persona, sino de una prerrogativa parlamentaria, de orden público, y tal particularidad priva de efectos jurídicos a cualquiera renuncia que alguno de los legisladores hiciera de su fuero para someterse a una jurisdicción extraña, porque establecido para proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo en sus funciones, se proyecta tan sólo de sus componentes, invistiéndolos de la facultad de no comparecer ante otra jurisdicción, entretanto el organismo de que forman parte no declare, en los términos y con las formalidades que establece el artículo 109 de la Constitución Federal, que existiendo los actos delictuosos que se imputan al acusado, ha lugar a proceder en su contra, satisfaciéndose, de este modo, la ineludible condición previa de punibilidad y procedibilidad. No siendo, en consecuencia, renunciabile el fuero o prerrogativa, menos aún puede aceptarse que se suspenda o concluya por licencia. De acuerdo con la doctrina y normas positivas, la licencia es una simple autorización que cada Cámara otorga a sus miembros para que puedan estar ausentes de las sesiones sin incurrir en la sanción establecida por el artículo 63 de la Constitución, y aun cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo no implica, por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos, directos o indirectos, inherentes al mismo, razón por lo que sería absurdo pretender que tal permiso deroga o suple una prevención constitucional expresa, satisfaciéndose, en su virtud, las exigencias de forma requeridas como indispensables para que la jurisdicción represiva pueda actuar. No obsta en contrario la consideración de que, entre nosotros, sustituyendo al titular entra el suplente al desempeño de la función, porque en esto se complementa la representación otorgada a aquél y su función supletoria no es sino el ejercicio del propio mandato, prolongado en su persona, para ejercerlo en defecto del titular y como expresión soberana de sus electores. Tampoco tiene relevancia el hecho de que el suplente en ejercicio y el propietario con licencia disfruten simultáneamente de la prerrogativa, porque la Constitución la otorga no en razón del número de los componentes del Congreso, sino para garantizar la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes de la Unión, asegurando así la integridad del régimen federal de gobierno que la propia Constitución adopta. No privando la licencia al legislador del fuero que lo protege, como integrante del Poder a que pertenece, se llega a la forzosa conclusión de que tal prerrogativa sólo concluye por muerte, por renuncia del cargo, por el transcurso del término durante el cual debe ejercerse la función o porque el interesado no se presente a rendir la protesta durante el término de treinta días, que señala el artículo 63 de la Constitución Federal, en la especie. No habiéndose extinguido la relación funcional que liga al reo con el órgano constitucional a que pertenece, por concurrir alguna de las causas señaladas, ni habiendo declarado la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 109 de la propia Constitución, que ha lugar a proceder en su contra, resulta evidente que sigue siendo diputado, no obstante la licencia que le fue otorgada, y en estas condiciones, no puede ser válidamente enjuiciado por la jurisdicción federal, protegido como está por la prerrogativa implícita en su investidura y que por constituir un atributo del Poder Legislativo no puede serle desconocida, sin agravio del propio cuerpo en su integridad. Siendo las normas pro-

cesales de acatamiento ineludible para todos los sujetos del proceso, inclusive el juez, éste debe conformar a las mismas su conducta, cerciorándose previamente si se han observado los requisitos pertinentes de la Constitución y desarrollo del proceso, en forma de que su inobservancia constituye un impedimento para la eficacia de su función decisoria. Es decir, la autoridad judicial está obligada legalmente a ser juez de su propia competencia, y sólo en el caso de que considere que la ley le confiere atribuciones para conocer del negocio sometido a su jurisdicción puede proceder válidamente al desarrollo e su actividad. Traduciéndose el fuero en el establecimiento por la Constitución, de una competencia funcional o por razón de grado, a favor de la Cámara de Diputados frente a la jurisdicción de los tribunales, es indudable que éstos no pueden enjuiciar a un miembro del parlamento mientras éste no declare que ha lugar a proceder en su contra. Por tanto, la autoridad judicial no pudo jurídicamente procesar al quejoso en ausencia de aquella declaratoria de la Cámara, hecha con las formalidades esenciales del procedimiento establecido en la norma constitucional citada.

La mencionada decisión judicial, recaída al amparo penal en revisión 3447/45, resuelto el 28 de febrero de 1946, puede ser consultada en el Tomo LXXXVII, p. 1877 del *Semanario Judicial de la Federación*.

Independientemente de que este criterio se refiere a un texto que no solamente ya no está en vigor, sino que fue reformado justo con el propósito de dejar sin efecto la postura de la Corte, es claro que desde su origen era poco consistente, pues la consecuencia lógica del razonamiento empleado sería que tanto los diputados propietarios como los suplentes están dotados de fuero pues tienen igual mandato popular, lo cual es a todas luces inaceptable.

Artículo 112

Trayectoria constitucional

Primera reforma

112

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Protección del fuero en tanto el servidor público dure en el cargo.

Artículo 113

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

Como señalamos en el comentario al artículo 110, en el Derecho Indiano el 14 de marzo de 1797 se expidió una Real Orden para que sobre peculado o descubierto en el manejo de caudales públicos, se observen exactamente las disposiciones que cita. En ella se ordena la observancia de la Ley 45, Título 4, Libro 8 de la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias que mencionamos en el comentario al artículo 109.

Asimismo, se ordena la observancia del Real Decreto del Rey Carlos IV de 17 de noviembre de 1790, que a su vez demite al Real Decreto del Rey Carlos III del 5 de mayo de 1764 que prohibía a los Arqueros, Tesoreros, Receptores y Administradores todo uso de los caudales públicos que debían quedar depositados en arcas de tres llaves, con penas de privación de oficio e inhabilitación, presidio de hasta diez años si no se reintegraba lo tomado.

El Rey Carlos IV determinó que la obligación de los tesoreros, arqueros, receptores, administradores y demás empleados que tuvieran a su cargo en todo o en parte la custodia de los reales haberes, no podrían usar de ellos más que para hacer los pagos de los salarios establecidos, y de lo que en virtud de las reales órdenes o de las del superintendente general se les mandase, recibiendo y entregando por cuenta y no por factura los caudales de la Real Hacienda, con absoluta responsabilidad de la quiebra o falta que resultare; prohibiéndoles expresamente el uso de ellos para otros fines; porque se habían de poner los caudales en las arcas de tres llaves en las mismas especies que se recibieron, quedando en las mismas arcas constituido el más fiel y riguroso depósito hasta su traslación a la tesorería general o a las del Ejército, en donde se observaría la misma disposición.

113

Sumario Artículo 113

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	669
Texto constitucional vigente.	675
Comentario	
Daniel Márquez Gómez	
Marco teórico conceptual.	677
Reconstrucción histórica.	679
Análisis exegético.	681
El problema de la corrupción.	682
El Sistema Nacional Anticorrupción.	687
Desarrollo legislativo.	691
Desarrollo jurisprudencial.	694
Derecho comparado.	698
Bibliografía.	701
Trayectoria constitucional.	704

Dispuso que si faltando alguno a su obligación, abusase de los reales haberes para otras fines, aunque sea sin ánimo de hurtarlos, y sí con el de reponerlos y aprontarlos, y aunque los apronte, quedase por el mero hecho privado del empleo y de poder obtener otro alguno del real servicio: que si no reintegrase el descubierto que por este abuso resultase en el preciso término de tres meses contados desde el día en que se descubriese la quiebra, y se empezare a proceder en la causa, se añada a la pena insinuada de privación de empleo el presidio en uno de los de África o de América, según parezca, por el tiempo de dos hasta nueve años, según el perjuicio que haya causado a la Real Hacienda, aumentando la calidad de que no salga de ellos sin real licencia, cuando la malicia o gravedad del abuso lo requiriese: que si la quiebra o falta procediese de haber los tesoros sustraídos, alzado u ocultado dolosamente los caudales, se les imponga la pena de galeras no siendo nobles, y a los que lo fueren, se les condene a los trabajos de bombas de los arsenales; debiendo extenderse este castigo a los que cooperasen y auxiliasen al hurto, alzamiento u ocultación. Aquí se remite a las Siete Partidas del Rey Alfonso X, específicamente a la Ley 18, Título 14, Partida 7 que establece las penas que merecen los robadores y hurtadores.

El 14 de julio de 1811 se expidió el Decreto sobre responsabilidad de las autoridades en el cumplimiento de las órdenes superiores en el que se dispuso que debiéndose establecer en todas las clases de la Monarquía la absoluta subordinación al gobierno, como el único medio de dar un movimiento y dirección uniforme a la máquina del Estado, y de dirigir a un fin los esfuerzos de todos, todo general, junta, audiencia, o cualquier otro superior a quien incumba el dar cumplimiento a las superiores órdenes, sería responsable de la ejecución de ellas, y privados de sus respectivos empleos, si por culpable omisión, negligencia o tolerancia, por no aplicar inmediatamente las penas a los desobedientes, dejaren de cumplimentarse.

Las justicias y autoridades inferiores a quienes tocara el inmediato cumplimiento de la ley u orden, incurrirán en la misma pena que los desobedientes si no se la aplicaren al instante según permita la ley.

El 11 de noviembre de 1811 se expidió el Decreto sobre la responsabilidad sobre la observancia de los decretos del Congreso Nacional en el sentido de que todo empleado público, civil o militar, que después del tercer día del recibo de una ley o decreto del Congreso Nacional retardare su cumplimiento en la parte que le toque, quedaría por el mismo hecho privado de su empleo, pasando inmediatamente el Consejo de Regencia a hacer su provisión en otra persona, sin perjuicio de proceder a lo demás que haya lugar. Los jueces y magistrados que faltaren en los términos predichos se entendería que se hallaban en el caso del artículo 2º, capítulo III, del Reglamento provisional para el Consejo de Regencia, el cual, teniéndolos por suspensos con justa causa de sus respectivos destinos, haría que inmediatamente se proceda a la formación de proceso, según previene el citado artículo de dicho reglamento. Los secretarios del despacho bajo la efectiva responsabilidad de ser separados de sus empleos cuidarían de la puntual observancia de este decreto.

Bajo el régimen constitucional de Cádiz el artículo 253 de la Constitución de Cádiz de 1812 estableció que si al rey llegaren quejas contra algún magistrado, y forma-

do expediente, parecieren fundadas, podría, oído el Consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia, para que juzgue con arreglo a las leyes.

Se debe tener también presente lo dispuesto en las Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos de 24 de marzo de 1813 a que hicimos referencia en el comentario al artículo 109.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 se dispuso que al Supremo Gobierno tocaba suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombrare, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de 48 horas al tribunal competente. Suspender también a los empleados que nombre el Congreso cuando hubiere contra éstos sospechas vehementes de infidencia; remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de 24 horas, para que declarase si hay o no lugar a la formación de la causa.

Alcanzada la independencia, durante el Primer Imperio el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 establecía que los jueces o magistrados no podrían ser suspendidos de sus destinos, ya sean temporales o perpetuos, sino por acusación legítimamente probada, ni separados de ellos, sino por sentencia que causare ejecutoria. Si al emperador se diese queja contra un magistrado podría formar expediente informativo, y resultando fundada, suspenderle con dictamen del Consejo de Estado, remitiendo inmediatamente el proceso al Tribunal de Justicia, para que juzgue con arreglo a derecho.

En el Reglamento del Soberano Congreso del 25 de abril de 1823 se estableció que los diputados podrán hacer en el Congreso las reconveniones que tuvieren por justas a los secretarios del Despacho, a quienes el Congreso podía exigir la responsabilidad en el desempeño de su encargo. El diputado que propusiera que se exija la responsabilidad a alguno de los secretarios del Despacho, expondría los motivos y presentaría los documentos en que se funde su proposición, todo lo cual se leería por dos veces en diferentes sesiones públicas en el Congreso que declarararía después de la competente discusión, si había o no lugar a tomar la proposición del diputado en consideración.

Si el Congreso declaraba que había lugar a tomarla en consideración, se pasaría con todos los documentos a la Comisión a que pertenezca el negocio por su naturaleza, a fin de que los examine y formalice los cargos.

Adoptada la República Federal, en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 se estableció que dentro de las atribuciones del Supremo Poder Ejecutivo estaba la de suspender de los empleos hasta tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes y decretos; y en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasaría los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

Con el establecimiento de la República Federal, la Constitución Federal de 1824 en el artículo 38 estableció que cualquiera de las dos cámaras podría conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por

cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma. Asimismo de los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del Despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo en sus empleos; y de los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

Interesante resulta el contenido de la Ley de responsabilidad de los que, en caso de pronunciamiento, tomen propiedad ajena del 22 de febrero de 1832 en el sentido de que en caso de pronunciamiento en cualquier punto de la República, los sustraídos de la obediencia del gobierno serán responsables de mancomún e *in solidum*, con sus bienes propios, a las cantidades que por sí o por sus jefes tomasen violentamente, ya sean pertenecientes a los particulares, a corporaciones, a los estados o a la hacienda pública de la Federación, perdiendo al mismo tiempo sus honores y empleos.

El 18 de noviembre de 1833 se expidió la Providencia de la Secretaría de Justicia sobre penas a los empleados de las secretarías del Despacho por faltas, así de asistencia como en el desempeño de sus obligaciones, y modo de calificar e imponer aquéllas. En ella se regula el tratamiento que debía darse a las faltas de los empleados de las secretarías del Despacho.

Con la República Central, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 establecieron en la Segunda Ley que si alguno de los miembros del Supremo Poder Conservador cometía algún delito, la acusación se haría ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad de votos, calificaría si había lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguiría ésta y la fenecería la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirían también las causas civiles en que fuesen demandados.

En la Tercera Ley Constitucional, se dispuso en el artículo 47 que en los delitos comunes no se podría intentar acusación criminal contra el presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado era diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se haría la acusación ante el Senado.

En los delitos oficiales del presidente de la República, en el mismo tiempo que fijaba el artículo 47, de los secretarios del Despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la Marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, por infracción del artículo 3º, parte quinta, de la Segunda Ley Constitucional, del 3 de la Cuarta y del 15 de la Sexta en sus tres primeras partes, la Cáma-

ra de Diputados, ante quien debía hacerse la acusación, declararía si había o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombraría dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Éste, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallaría, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtenía el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resultaba ser, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasaría el proceso al tribunal respectivo.

La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspendía al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

En la Cuarta Ley Constitucional, se estableció que los consejeros sólo serían responsables por los dictámenes que dieran contra ley expresa, singularmente si era constitucional, o por cohecho o soborno.

En la Quinta Ley Constitucional entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia estaba la de conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 los diputados y senadores no podrían ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.

Eran prerrogativas del presidente no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en las Bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

El 15 de enero de 1855 se expidió por Antonio López de Santa-Anna el Decreto sobre el modo de juzgar a los prefectos y subprefectos en negocios de responsabilidad. Los prefectos y subprefectos, en los negocios de responsabilidad por hechos relativos al ejercicio de sus funciones, serían juzgados en la forma ordinaria por los jueces competentes de primera instancia previa la autorización del gobernador del Departamento. Todo el que tuviere que entablar alguna queja o demanda contra los dichos funcionarios por hechos relativos al ejercicio de sus funciones, se dirigiría al gobernador respectivo, quien, en uso de las facultades que le concede la Ley sobre facultades a los Gobernadores de los Estados de 11 de mayo de 1853, dictaría la providencia conveniente, y si ésta no fuere bastante a satisfacer el derecho del quejoso, concedería o negaría la autorización para el procedimiento judicial, dando en caso de negativa cuenta documentada al Gobierno Supremo para la resolución que corresponda.

En el artículo 107 de la Constitución Federal de 1857 se estableció que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podría exigirse durante el periodo en el que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Durante el Segundo Imperio, en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 se estableció que la jurisdicción del tribunal de cuentas se extendía a todo el Imperio, resolvía sobre lo relativo a las cuentas, pero no procedía contra los culpables en ellas, sino que los consignaba al juez competente; mas si podía apremiar a los funcionarios a quienes corresponda a la presentación de las cuentas a que están obligados.

Se incluye la figura de los comisarios imperiales, instituidos temporalmente para precaver y enmendar los abusos que pudieran cometer los funcionarios públicos en los departamentos; e investigar la marcha que siguiere el orden administrativo, ejerciendo las facultades especiales que en cada caso les cometa el emperador en sus instrucciones.

El texto original de la Constitución de 1917 estableció en su artículo 113 lo siguiente:

Artículo 113. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Artículo 113

Texto constitucional vigente

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

- I.** El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;
- II.** El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y
- III.** Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:
 - a)** El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
 - b)** El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
 - c)** La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
 - d)** El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
 - e)** La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.¹

¹Artículo reformado, *DOF*: 28-12-1982, 14-06-2002 y 27-05-2015.

Comentario por **Daniel Márquez Gómez**

Marco teórico conceptual

113

En las democracias modernas la ley es la expresión soberana de la voluntad general. Sus características de generalidad, abstracción, impersonalidad y coerción constituyen elementos para considerarla el marco racional que regula la conducta externa de los individuos en una colectividad.

En una democracia quienes detentan o ejerzan poder público se deben ajustar a lo que prescribe la ley, esa es la justificación final de la institucionalidad. Una de las características de la norma es su naturaleza imperativo-atributiva, esto es, que impone deberes y otorga derechos.

Actualmente en México, con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, se incorporó el paradigma de los derechos humanos al sistema legal, lo que obliga a los servidores públicos a respetar la ley y también esos derechos humanos. Así, para los servidores públicos la norma constitucional y legal contienen el conjunto de derechos y obligaciones que se les imponen.

Todo derecho es correlativo de un deber. Cuando existe un derechohabiente, hay un obligado al que se le impone el deber de cumplir con la tutela del derecho. En este sentido, quien incumple un deber está obligado a responder de las consecuencias de sus actos u omisiones, en efecto, la voz castellana “responsabilidad” proviene del latín *respondere* que significa: estar obligado. En sentido general es la obligación de responder por un daño ante la justicia y responder por las consecuencias civiles, penales, disciplinarias, etcétera.² Jurídicamente se entiende como la capacidad que hay en todo sujeto de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un acto realizado voluntariamente.

En el caso de los servidores públicos, los actos que emitan, por imperativo del artículo 16 constitucional, deben estar fundados y motivados, esto es, apoyarse en las normas jurídicas y expresar las razones de su emisión; así, la responsabilidad es consecuencia del principio de legalidad. Para Eduardo García de Enterría: “el principio de legalidad es, con toda claridad, una consecuencia del dogma rousseauiano de la voluntad general, en virtud del cual no se aceptan ya poderes personales; todo el poder es de la ley, toda autoridad que puede ejercitarse es la propia de la ley”.³

²Gerardo Dehesa Dávila, *Etimología jurídica*, México, Poder Judicial de la Federación, 2001, p. 351.

³Eduardo García de Enterría, *La lucha contra las impunidades del poder en el derecho administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, 2a. ed., España, Civitas, 1979, p. 14.

Lo anterior nos lleva al tema del control del poder. En el siglo XIX, Sir John Emerich Edward Dalberg-Acton, al disertar sobre cómo los historiadores deben juzgar el pasado, en su carta al Obispo Mandell Creighton, afirmó:

El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente. Los grandes hombres son casi siempre hombres malos, incluso cuando ejercen influencia y no autoridad: aún más cuando es un efecto de la tendencia o la certeza de la corrupción por autoridad. No hay peor herejía que aquella en donde la oficina santifica el titular de la misma.⁴

En este sentido, atendiendo al dogma de legalidad que se impone en los Estados constitucionales, el denominador común consiste en controlar eficientemente al poder para garantizar el espacio de libertades individuales y colectivas, así como las relaciones de equidad entre los miembros de la sociedad.⁵ Esos medios de control deben estar contenidos en reglas. Además, la única forma de controlar al poder desde el punto de vista social, consiste en limitarlo a través de una herramienta que permita que los individuos investidos de esta potestad no excedan determinado marco de actuación, esa herramienta es el derecho, que proporciona la norma a través de la cual se obliga a los agentes públicos a conducirse dentro del marco de la racionalidad.⁶

Así, en el moderno Estado de Derecho se consideró que la constitución y las leyes, como formas que expresan la voluntad popular, podrían también ser buenas herramientas para contener los excesos de los individuos que ejercen poder. Lo anterior pone en evidencia la necesidad de buenas leyes para enfrentar problemas como el de la corrupción.

Por lo anterior, como en nuestro régimen jurídico las obligaciones que se impongan a servidores públicos deben estar contenidas en las leyes, no es extraño que en algunos espacios se considere que los problemas del país se resuelven cambiando las leyes.

En los “Índices Percepción sobre la Corrupción” —como el de Percepción Transparencia Internacional y el de Transparencia Mexicana—, así, según la primera, nuestro país ocupa la posición 35 de un total de 168 países que se miden, sin olvidar que en ese indicador, entre más elevada es la posición que se ocupa, menos corrupto es el país. Además, entre las 34 economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México ocupó el último lugar, por lo que se percibe como el más corrupto de esa organización.

Para enfrentar la corrupción en México, se han desarrollado diversas herramientas legales, una de ellas es el Título IV de la Constitución de 1857 y la Ley sobre Delitos de los Altos Funcionarios de la Federación del 3 de noviembre de 1870, o “Ley Benito Juárez”; la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, emitida el 6 de junio de 1886 por Porfirio Díaz, en la que se establecían las responsabilidades de altos funcionarios federales, de los gobernadores por delitos, faltas y omi-

⁴Edward Dalberg-Acton, John Emerich, “Letter to Bishop Mandell Creighton”, April 5, 1887, en *Historical Essays and Studies*, edited by J. N. Figgis and R. V. Laurence, London, Macmillan, 1907. Hay una versión resumida, disponible en <http://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html>, consultada el 10 de agosto de 2015.

⁵Cfr. Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*, México, IJ-UNAM, 2003, p. 2.

⁶Cfr. Daniel Márquez, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, IJ-UNAM, 2005, p. 47.

siones oficiales, además de la responsabilidad por delitos comunes. Posteriormente, ya durante la vigencia de la Constitución de 1917, surge el 30 de diciembre de 1939, la Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, o Ley Lázaro Cárdenas; el 4 de enero de 1980 aparece la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y los altos funcionarios de los Estados, o Ley “López Portillo”.

En 1982, en el marco de la renovación moral de la sociedad, se reformó el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para plasmar las responsabilidades civil, penal, administrativa y política, también se incorporó el principio *non bis in Idem*. Además es uno de los países que firmaron la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Así, como México lleva muchos años enfrentando el problema de la corrupción y la experiencia en ese campo parece que terminó en fracaso, no debería sorprendernos que, ante el fracaso de las leyes y sus operadores para contener el fenómeno de la corrupción, los actores políticos e institucionales consideraron que se requieren nuevas leyes para combatirla.

Este breve marco de reflexiones permite explicar el por qué, ante el fracaso de todas las demás medidas, el 27 de mayo de 2015, se reformaron los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la denominación del Título Cuarto de la ley fundamental “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

Reconstrucción histórica

Las normas para imponer responsabilidades a los servidores públicos son antiguas. Para José Barragán Barragán existen antecedentes de ellas en la Constitución del emperador Zenón del año 475, en la Partida III de la Ley de las Siete Partidas; también encontramos antecedentes en las Leyes de Indias en el Libro 5, Título 15, que regulaba el juicio de residencia; y otra institución a través de la cual se imponía responsabilidad en la época colonial era la visita; otro antecedente se puede encontrar en la institución italiana del *syndicatus*.⁷

En nuestra historia reciente, la institución de la responsabilidad pasa a la Constitución de Cádiz de 1812, y fue regulada en los artículos 253, 261, apartado sexto, en el que se permitía al Supremo Tribunal conocer de los juicios de residencia, y 372, a través del cual se permitía a las Cortes hacer efectiva la responsabilidad por contravenciones a la Constitución.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán de 1814, estableció en sus artículos 224 al 231 las funciones del Tribunal de Residencia, que tenía competencia para conocer “priva-

⁷José Barragán Barragán, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, México, UNAM, 1978, pp. 20-21.

tivamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a las del Supremo Gobierno y a las del Supremo Tribunal de Justicia”, sobre la residencia de los diputados por la “parte que les toca en la administración pública”, en estos casos correspondía al Supremo Congreso el determinar “si hay o no lugar a la formación de causa de sus integrantes, y de encontrar ésta procedente remitiría lo actuado al Tribunal de Residencia quien resolvería en definitiva”.

Otro antecedente histórico es el *impeachment* norteamericano de fuerte influencia en nuestro constitucionalismo de 1824; así, la Constitución de los Estados Unidos de América, señala en el artículo II, sección IV de la Constitución de Estados Unidos, que: “El presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus cargos, cuando sean acusados y convictos, en juicio político, en traición, cohecho y otros crímenes o delitos”.

La Constitución de 1824 plasmó en su artículo 38 la facultad del Congreso para conocer en calidad de “gran jurado” de los procesos derivados de las faltas y delitos de: I. El presidente; II. De los miembros de la Suprema Corte y de los secretarios de despacho, y III. De los gobernadores de los estados.

En la primera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el artículo 11, fracción IV, sancionaba con la pérdida de los derechos ciudadanos al “deudor calificado en la administración y manejo de cualquiera de los fondos públicos”. Además, en el artículo 17, fracción XXIII, de la Cuarta Ley, le otorgaba la facultad al titular del Ejecutivo para “suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y, en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo”. El artículo 19 se refería a la responsabilidad de los secretarios de despacho en materia del llamado refrendo ministerial. Además, esos secretarios de despacho, en términos del artículo 32, eran responsables por la no observancia de las leyes que les correspondía aplicar.

En la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, el Título IV, artículos 103, 104, 105, 106, 107 y 108 estableció las cuestiones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios públicos, entre los que se encontraban los diputados; los individuos de la Suprema Corte de Justicia, y los secretarios de despacho, quienes eran responsables por la comisión de delitos tanto del orden común como por delitos, faltas y omisiones ocasionadas en razón de su función o cargo.

Los gobernadores de los estados eran responsables por la violación de la Constitución y leyes federales. Por último, el presidente de la República durante su ejercicio sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Este artículo 103 se reformó el 13 de noviembre de 1874, para incluir como sujetos de responsabilidad a los senadores; además, se le incorpora una fracción para establecer el requisito del “desafuero” para proceder penalmente en contra de los altos funcionarios. El precepto se reforma de nueva cuenta el 6 de mayo de 1904, para cambiar la palabra “individuos” por el de “magistrados” de la Suprema Corte y, también, se incluye entre los sujetos de responsabilidad al vicepresidente de la República.

El tema de las responsabilidades de los servidores públicos, entre ellas la administrativa, se establece en el Título Cuarto, artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Originalmente el artículo 113 establecía: “La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.” El 28 de diciembre de 1982 se reformó integralmente el precepto, para quedar con su redacción actual.

El artículo tiene otra reforma el 14 de junio de 2002, para incorporar en un párrafo final la responsabilidad patrimonial del Estado, lo que llevó a la emisión de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Recientemente, el 27 de mayo de 2015 se reformó este Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para denominarlo: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”,⁸ esta reforma entrará en vigor en términos de los artículos segundo, cuarto y quinto transitorios, en un plazo de un año que se otorga al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de la propia constitución federal, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo, en el segundo transitorio.

Análisis exegético

El artículo 113 se ubica en el Título Cuarto “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, en el que se plasman las bases del llamado “Sistema Nacional Anticorrupción”. Los temas que aborda son:

- a) El Sistema Nacional Anticorrupción;
- b) Su integración;
- c) El Comité de Participación Ciudadana, y
- d) Los sistemas locales anticorrupción.

El artículo 113, en conjunto con los artículos 108, 109, 110, 111, 112 y 114 de la propia Constitución, contiene el conjunto de normas que a partir del 27 de mayo de 2015 acordó el Constituyente permanente para combatir la corrupción en México.

⁸“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, en su artículo único, se reformaron los artículos 22, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El problema de la corrupción

Para orientar las reflexiones sobre la reforma constitucional, primero debemos ocuparnos del problema de la “corrupción”, con el propósito de entender su complejidad, para lo anterior partiremos de las definiciones que dan algunos expertos en el tema, la intención es enfocarnos en sus diversas facetas, para mostrar cómo ese fenómeno es inasible a procesos legales.

Una primera faceta es el nexo de la corrupción con el dinero. Así, Susan Rose-Ackerman sostiene que desde que el tiempo es dinero, las compañías y los individuos pagan para evitar retrasos. Sostiene que en muchos países un teléfono, un pasaporte o una licencia de chofer no se pueden obtener expeditamente sin un soborno. Afirma que algunas veces el servicio únicamente está disponible para los corruptos, pero no para el ciudadano honesto y paciente. Por lo anterior, sostiene que la gran corrupción ocurre en los niveles más altos del gobierno e involucra a los principales programas y proyectos gubernamentales (...). El gobierno frecuentemente transfiere grandes beneficios financieros a las compañías privadas a través de la obtención de contratos y el premio de las concesiones. Los sobornos transfieren ingresos monopólicos con una tarifa a los funcionarios corruptos. Los procesos de privatización son vulnerables a los tratos corruptos de personas bien informadas.⁹

La segunda faceta es cómo el dinero, medio de intercambio, se transforma en un fin en sí mismo, su búsqueda alimenta el egoísmo personal, la misma Susan Rose-Ackerman sostiene que la corrupción es un síntoma de que algo está mal en la administración del Estado, las instituciones diseñadas para gobernar las interrelaciones entre los ciudadanos y el Estado son utilizadas por alguien para el enriquecimiento personal y para la obtención de beneficios para el corrupto. El precio mecánico, tan a menudo fuente de eficiencia económica y de contribución al crecimiento, puede, en la forma de soborno, minar la legitimidad y eficiencia del gobierno.¹⁰

En relación con la anterior, la tercera faceta relaciona a la corrupción con el uso de recursos públicos, porque como lo destacan Donatella Della Porta y Alberto Vannulni, la corrupción refiere al abuso de los recursos públicos para ganancias privadas, a través de una transacción oculta que involucra la violación de algunos estándares de conducta.¹¹

⁹Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government*, Cambridge University Press, United Kingdom, 1999, pp. 15 y 27. “Since time is money, firms and individuals will pay to avoid delay. In many countries a telephone, a passport, or driver’s license cannot be obtained expeditiously without a payoff. Sometimes the service is available only to the corrupt, but not to the patient but honest citizen. ‘Grand corruption’ occurs at the highest levels of government and involves major government projects and programs (...) Governments frequently transfer large financial benefits to private firms through procurements contracts and the award of concessions. Bribes transfer monopoly rents to private investors with a share to the corrupt officials. Privatization processes are vulnerable to insider deals”.

¹⁰*Ibidem*, p. 2. Ahí destaca: “Corruption is a symptom that something has gone wrong in the management of the state. Institutions designed to govern the interrelationships between the citizen and the state are used instead for personal enrichment and the provision of benefits to the corrupt. The price mechanism, so often a source of economic efficiency and a contributor to growth, can, in the form of bribery, undermine the legitimacy and effectiveness of government”.

¹¹Donatella Della Porta y Alberto Vannulni, *Corrupt Exchanges*, Aldine de Gruyter, New York, USA, 1999, p. 16. En donde destacan: “corruption refers to the abuse of public resources for private gain, through a hidden transaction that involves the violation of some standards of behavior”.

La cuarta faceta se asocia a la violación de deberes, esto es, el incumplimiento de obligaciones contraídas, los costos y beneficios asociados al acto corrupto, y las motivaciones para incurrir en la corrupción, que pueden ser el interés de los involucrados o la extorsión. Así, Ernesto Garzón Valdés afirma que “la corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor”.¹² Así, en una primera aproximación, sostiene que la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con la finalidad de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.¹³ En una segunda aproximación al concepto, sostiene que la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor para obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.¹⁴ En su tercera definición, reproduce sus conceptos anteriores, con el matiz de “violación limitada de una obligación”.¹⁵

La quinta faceta destaca el problema del poder público, o la política, porque, para Stephen D. Morris, como forma de comportamiento político desviado, la corrupción es una conducta política contraria a las normas políticas. Sostiene que esta definición destaca sus componentes normativos y conductuales. El aspecto normativo se centra en los criterios o reglas valorativos que determinan la corrección política: los criterios utilizados para juzgar la legitimidad o ilegitimidad (es decir, la “corrupción”) de un acto político; el aspecto conductual corresponde a las acciones observables.¹⁶ Aunque la delimitación es criticable en tres contextos: primero, la confusión entre lo “político”, es decir, el poder, y lo “normativo”; segundo, porque confunde las dimensiones objetiva-subjetiva de lo normativo, al ignorar que una cuestión es la presencia social de determinados estándares (jurídicos, sociales, éticos, etcétera) de comportamiento y su acatamiento, y otra muy diferente la valoración que se realice de las conductas ajustadas a ellos en términos de corrección o legitimidad; y, tercero, porque no pone énfasis en las dimensiones psicológica y social del acto corrupto, no se puede ignorar que la corrupción involucra un problema de “poder” o de “secuestro” de la “política”.

Así, sostiene un autor, la corrupción es una conducta política contraria a las normas políticas. Para defender su argumento, sostiene que la definición destaca por igual los componentes normativos y conductuales. El aspecto normativo se centra en los criterios o reglas valorativos que determinan la corrección política: los criterios utilizados para juzgar la legitimidad o ilegitimidad (es decir, la “corrupción”) de un acto político; el aspecto conductual corresponde a las conductas observables.¹⁷

¹²Ernesto Garzón Valdés, “Acerca del concepto de corrupción”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI-IFE-ITAM, 2003, p. 23.

¹³*Ibidem*, p. 26.

¹⁴*Idem*.

¹⁵*Ibidem*, pp. 30-31.

¹⁶Stephen D. Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, 1a. ed., en esp., México, Siglo XXI, 1992, p. 18.

¹⁷*Idem*.

Así, en el fenómeno de la corrupción está presente el dinero; el individualismo expresado en el egoísmo personal, o afán de lucro; el uso de recursos o medios públicos para perseguir fines personales; la violación de estándares de conducta o el incumplimiento con obligaciones contraídas; los costos y beneficios asociados al acto corrupto; las motivaciones de los individuos para incurrir en el acto de corrupción (interés de los involucrados o delitos como la extorsión); además, que el radio de acción del acto corrupto va del espacio de lo público al privado, y el tema del “poder público”, o la cuestión política.

Pero aquí no concluye el número de facetas advertibles en torno a la corrupción, Robert Klitgaard destaca los ingredientes fundamentales de la corrupción, porque, para él, la conducta ilícita florece cuando los agentes tienen poder monopólico sobre los clientes, grandes facultades discrecionales y débil responsabilidad ante el mandante, por lo que enuncia la siguiente ecuación: Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad — Responsabilidad,¹⁸ así la corrupción implica cierta “anomia” en las normas e instrumentos diseñados para combatirla.

El fenómeno de la corrupción se complica más cuando abordamos los problemas que incorpora en el espacio público y en el privado, porque, como lo destaca Mario Bunge, la sociedad moderna es un supersistema constituido por subsistemas de cuatro tipos: biopsíquicos (familia, círculo de amigos, sociedad de asistencia mutua, club), económicos (empresa, cooperativa), culturales (escuela, biblioteca pública, congregación religiosa), y políticos (Estado, partido, sindicato, asociación patronal, asociación de fomento).¹⁹ En todos estos espacios podemos encontrar corruptos y corruptores, o sea, corrupción.

Para sustentar lo anterior, según Robert Klitgaard, los efectos de la corrupción pueden ser: *a*) en materia de eficiencia social nos lleva al desperdicio de recursos, crea problemas públicos y degenera a la política, al grado que introduce grandes problemas de entendimiento público y de legitimidad; *b*) en lo que se refiere a la cuestión económica, produce problemas de distribución, pues asigna recursos a los políticos, los adinerados, los militares o policías y a quienes detentan poderes monopólicos, puesto que son quienes pueden pagar sus costos para acceder a sus “beneficios”; *c*) en materia de incentivos públicos enfoca las fuerzas de los funcionarios y de la sociedad hacia la búsqueda de ganancias derivadas de transacciones corruptas, genera riesgos al introducir medidas improductivas preventivas y desalienta la inversión, puesto que, al no existir certeza en las reglas de la acción pública, los inversionistas prefieren tener seguridad en sus capitales invirtiendo en paraísos fiscales, lo que aleja la inversión productiva; *d*) además, en materia política genera alineación, cinismo e inestabilidad del régimen, permite el tráfico de intereses, puesto que el gobierno corrupto, al no sustentarse en la legitimidad de la acción pública honesta, debe realizar concesiones permanentes a los grupos de presión, lo que desgasta la vida institucional; *e*) en el ámbito internacional hace más vulnerables a los países a presiones del exterior, pues

¹⁸Robert Klitgaard, *Controlando la corrupción*, s.n.e, ed. Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1994, p. 85.

¹⁹Mario Bunge, *Filosofía y sociedad*, México, Siglo XXI, 2008, p. 18.

no existe una base social que les permita enfrentar ataques encaminados a diezmar la soberanía o a beneficiar los intereses de las grandes transnacionales con todo su poderío económico; *f*) por último, en materia de vitalidad social, genera desaliento psicológico, pues entre la población no sujeta a las prácticas corruptas se tiene la percepción de que nada va a cambiar, lo que las lleva a una serie de depresiones y, por último, a la atonía social, lo que limita la vitalidad de la sociedad.²⁰ Como se advierte, los problemas de la corrupción cubren diversos espacios de la vida institucional.

Así, la complejidad del fenómeno de la “corrupción” no se agota en las definiciones que se realizan de éste, tiene una serie de aristas que trascienden la dimensión económica, social, política o cultural, que enraízan en las percepciones sobre la institucionalidad, lo que pone en evidencia lo limitado de los medios formales o jurídicos para combatirla. Como lo destaca Mario Bunge, las normas o convenciones sociales son invenciones, su validez o invalidez se pone a prueba en la acción social, su vigencia y violación dependen de intereses y de opinión, más que de la razón o experimentos.²¹

No obstante, en las definiciones, advertimos algunas constantes que permiten delimitar el contenido del fenómeno llamado “corrupción”, en los términos siguientes: *a*) un aspecto económico, representado por los bienes escasos que se intercambian (dinero y beneficios) entre el corrupto y el corruptor; *b*) un incremento patrimonial, que se traduce en el enriquecimiento personal o la obtención de beneficios para el corrupto y el corruptor, esto es, siempre es posible identificar a una persona o un grupo de personas que se benefician de la transacción corrupta con un crecimiento en sus patrimonios o intereses; *c*) un negocio jurídico abierto y otro oculto, o sea, un acto jurídico o actos jurídicos que emite el corrupto en beneficio del corruptor, y otro acto u omisión que no son públicos, pero que constituyen el núcleo del acto corrupto, en donde está presente la violación de estándares;²² *d*) la violación de estándares de conducta relacionados con funciones públicas o competencias legales, que tradicionalmente son normas jurídicas o disposiciones administrativas, pero también, en determinadas ocasiones, pueden ser estándares o principios éticos; *e*) un radio o espacio de acción, que puede ser público o privado, donde se ejerce la actividad corruptora que es indistinta, porque puede ser en organismos públicos o en las empresas privadas, pero que impacta en una dimensión política; *f*) una dimensión política, federal, estatal o municipal, porque la corrupción se asocia al uso de facultades regladas —poder—, o con el ejercicio del proceso de toma de decisiones, cuyo origen es “público”, aunque genere beneficios “privados”, que se ejerce en esos ámbitos de gobierno. También la dimensión política se destaca en el ejercicio de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial que

²⁰*Ibidem*, p. 58.

²¹*Ibidem*, p. 18.

²²De manera interesante en el numeral 5 de la exposición de motivos de la iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas, se argumenta: En la corrupción hay una apropiación del poder recibido y violación del deber. Al sujeto involucrado, le es asignado un deber en función de la posición que asume en el servicio público o en la relación jurídico-pública en la que realiza la actividad (puede ser una relación de concesionario o en el manejo de recursos públicos, sin reunir la calidad de servidor público) y respecto de la cual recaen obligaciones de cuidado y de logro de objetivos en beneficio de la sociedad.

ejerce el corrupto en beneficio del corruptor; *g*) un intercambio, representado por las contraprestaciones ilícitas que el corrupto y el corruptor obtienen en la generación del acto corrupto, y *h*) una dimensión psicológica, que se relaciona con los motivos de lo corrupto y el corruptor para incurrir en el acto u omisión corruptos, y *h*) una ideología que se expresa en frases como: “el que no transa no avanza”, “ponte guapo”, “lo dejo a su criterio”, “con dinero baila el perro”, “no quiero que me den, sino que me pongan donde hay”, “un político pobre es un pobre político”, “la moral es un árbol que da moras”, “Es el año de Hidalgo: tonto el que deje algo”, el “Año de Carranza, por si el año de Hidalgo no alcanza”.²³

Tampoco se puede ignorar que en lo económico están las necesidades y deseos humanos, que, detrás del dinero, hay todo un mundo de pasiones, está la psicología humana.²⁴ Así, mientras no comprendamos qué motiva al corrupto y al corruptor a romper sus obligaciones y compromisos sociales e institucionales, en particular a romper con el orden social, no podremos diseñar las herramientas —no necesariamente jurídicas— adecuadas para combatirla.

La lista de facetas del fenómeno de la corrupción no pretende ser comprensiva ni destacar todos sus temas, solamente muestra que existe una diversidad de aristas en ese fenómeno que se deben considerar. Sin embargo, existe un problema adicional, la corrupción florece en donde se privilegia las estructuras político-jurídicas-sociales verticales, jerárquicas, centrales, autoritarias o desiguales, donde las abstracciones asociadas a los dogmas “organización”, “función” o “sistema”, solamente sirven como catalizadores del problema,²⁵ puesto que exigen una lealtad al “hombre”, al “presidente”, al “director”, al “político” y no a la estructura “político-jurídica-social”.

Además, la dimensión oculta expresa la profundidad del problema, porque acredita que se requieren técnicas para enfrentar lo que no se conoce, lo que permite inferir que solamente se combate la corrupción que deja “huella”, la que se ve, o está plasmada en documentos. También, al lado de los actos corruptos, encontramos una cadena de prácticas o conductas toleradas a los servidores públicos que no se reprimen, porque no son estrictamente contrarias a la ley, como llegar tarde, no trabajar con la intensidad que se espera, dar una “salida fácil” al expediente para archivarlo, pero que formalmente atentan en contra de un código de conducta ética deseable en los servidores públicos.²⁶

Otro de los aspectos interesantes sobre la corrupción es que solamente se persigue la corrupción formal o jurídica, que es aquella que se traduce en violación de normas legales; sin embargo, abundan otras clases de corrupción que de una u otra manera se toleran,²⁷ pero que constituyen detonantes para la realización de otras conductas corrup-

²³Cfr. Daniel Márquez, “La diasporología como el estudio integral del fenómeno de la corrupción”, documento inédito en poder del autor, presentado como ponencia en el IX Congreso Mexicano y II Iberoamericano de Derecho Administrativo. La lista ha ido creciendo; por otra parte, como la frase “Es el año de Hidalgo” puede ser ofensiva, la modifiqué para este trabajo.

²⁴Edgar Morín, *Introducción al pensamiento complejo*, ed., esp., Marcelo Pakman, España, Gedisa, 1990, p. 100.

²⁵Entiendo “catalizador” como lo que “acelera o retarda una reacción química”, en nuestro caso la idea es que retrasan la solución del problema de la corrupción.

²⁶Cfr. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, *Ética institucional*, España, Dykinson, 1996, p. 216.

²⁷Así, para Jaime Rodríguez-Arana Muñoz: “Quizá la versión grave de la corrupción sea ese conjunto de prácticas que, sin contrarias formalmente a la ley, suponen un claro atentado a la conducta que cabe esperar de los funcionarios y a la imagen

tas. Tal es el caso de los gastos en propaganda, en los que quizá en forma no ilegal, pero si inmoral, se utilizan los programas públicos y sus resultados para promover a un cargo público a un individuo, partido o grupo político. Así, en el fenómeno de la corrupción, atendiendo a su dimensión moral, pone en evidencia que la noción de autonomía humana es compleja porque depende de condiciones culturales y sociales.²⁸

La manera más usual de enfrentar la corrupción —y la más ineficaz— es instituir controles en el ejercicio del poder para enfrentarla. Así, en la administración general se habla del control como la etapa de la administración en la cual se establecen mecanismos para revisar la eficacia y eficiencia de las funciones de planeación, organización y ejecución.²⁹

Como se advierte, es a este fenómeno complejo y pluridimensional al que pretenden enfrentar el sistema nacional anticorrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, que en su artículo único, destaca la reforma de los artículos 22, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma al artículo 113 nos lleva a una primera reflexión, porque hablar de “sistema” es considerar el “conjunto de reglas o principios de una materia racionalmente entrelazados entre sí”, o a un “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”.³⁰ Como se advierte, un primer problema de un sistema es cómo las “reglas o principios” se entrelazan con “las cosas” para lograr el “objeto” o efecto deseado.

Aquí podría utilizarse el concepto de Niklas Luhmann sobre sistemas autorreferenciales, o sea, los que tienen la capacidad de entablar relaciones consigo mismos y de diferenciar esas relaciones frente a su entorno.³¹ Para él, el sistema es una unidad de operación, o sea, homogeneidad de suficiente de operaciones que defina la unidad, autorreferente en el sentido de que determina sus propios límites y estructuras, autopoiético, lo que significa que es capaz de mantener una estabilidad estructural y autonomía con respecto al entorno mediante una constante autorregulación, además, se diferencia del

misma del funcionamiento de las Administraciones democráticas (...) desde una perspectiva formal o jurídica es obvio que sólo existiría corrupción si se vulneran las normas jurídicas. Es la corrupción “ilegal”, pero puede haber, y es la que más abunda, corrupción o prácticas corruptas no prohibidas expresamente por la ley (*Ética institucional...*, pp. 216 y 217).

²⁸Edgar Morín, *Introducción al pensamiento complejo*, p. 97.

²⁹Cfr. Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 515.

³⁰*Diccionario de la lengua española*, 23a. ed., España, Real Academia Española, 2014.

³¹Véase Niklas Luhmann, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós-ICE de la Universidad de Barcelona, 1990, p. 38.

entorno, porque se constituye y mantiene a partir de la creación y conservación de diferencias con el entorno.³² El concepto de autorreferencia (*Selbstreferenz*) indica el hecho de que existen sistemas que se refieren a sí mismos mediante cada una de sus operaciones. Se trata de sistemas (orgánicos, psíquicos y sociales) que pueden observar la realidad únicamente mediante el autocontacto.³³

En este sentido, el sistema social se divide en subsistemas: el sistema político, el sistema económico, el sistema científico, el sistema religioso, el sistema artístico, el sistema mediático, el sistema educativo y el sistema familiar al que añade posteriormente el sistema jurídico.³⁴ No obstante, no se debe olvidar que el concepto de sistema es, para Luhmann, un presupuesto de su teoría, pero nunca una finalidad en sí misma, ni una frontera que se cierra sus límites explicativos.³⁵

Lo anterior muestra el exceso del argumento de la reforma constitucional de nombrar “sistema” a un grupo de reformas constitucionales. Concediéndole el beneficio de la duda, solamente se le podría estimar la reforma constitucional como un segmento del “sistema jurídico”.

Así, en una reflexión temprana, porque todavía no se conoce el contenido de las leyes, se podría afirmar que una falla estructural es la de crear un sistema³⁶ “anticorrupción” que ya existía, que se expresaba en el control interno y externo a cargo de la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, dejando la persecución de los delitos a cargo del Ministerio Público; sistema que, con algunos matices, como la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, o los dos comités que se crean, y el otorgar a los tribunales administrativos competencia para imponer sanciones en el caso de faltas graves, se mantiene.

El Sistema Nacional Anticorrupción

En el párrafo segundo del artículo 113 se destaca que el “Sistema Nacional Anticorrupción” es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recur-

³²Véase EL/LA blogger, Niklas Luhmann, *Teoría de sistemas I*, disponible en <http://luhmannteoria.blogspot.mx/>, 21 de abril de 2009, consultado el 5 de junio de 2016.

³³Véase Giancarlo Corsi, Elena Esposito y Claudio Baraldi, *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, pref. Niklas Luhmann, tr. Miguel Romero Pérez y Carlos Villalobos, coordinados por Javier Torres Nafarrate, Universidad Iberoamericana, ITESO, Antropos, 1996, p. 35.

³⁴Eguzki Urteaga, “La teoría de sistemas de Niklas Luhmann”, en *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, vol. XV, 2010, p. 306.

³⁵Ignacio Izuzquiza, “Introducción”, en Niklas Luhmann, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidó-ICE de la Universidad de Barcelona, 1990, p. 19.

³⁶Estamos entendiendo la palabra “sistema” como un “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”, o como “conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí”.

tos públicos. Así, el precepto, en este apartado, plasma lo que se consideran las “bases mínimas” de ese sistema.

Un primer aspecto es el que se relaciona con la coordinación que debe buscar el Sistema Nacional Anticorrupción, cabe destacar que la Ley de Planeación, en su artículo 33, asocia la coordinación con la planeación nacional del desarrollo, la coadyuvancia en la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se planeen de manera conjunta; también, el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le permite al presidente de los Estados Unidos Mexicanos: *celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales*. Aunque esta facultad está acotada para: *favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas*.

Por lo que es indudable que la coordinación a que se refiere el precepto en análisis no se relaciona con estos aspectos administrativos, porque está relacionada con: a) la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, y b) la fiscalización y control de recursos públicos. En este sentido, las especies más cercanas, estarían delimitadas en los artículos 11 y 12 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional,³⁷ que prescriben:

Artículo 11. El Secretario Ejecutivo realizará las acciones necesarias para lograr una efectiva corresponsabilidad de las instituciones y autoridades que participen directa o indirectamente en los temas de Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de garantizar la operatividad y efectividad en la coordinación de acciones, en los términos establecidos en el presente Reglamento.

Artículo 12. La coordinación de los esfuerzos, de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento, tendrá como objetivo principal lograr una atención integral, así como una actuación integrada y eficaz en los temas de Seguridad Nacional, con pleno respeto a la distribución de competencias en los términos de las disposiciones aplicables.

En la coordinación de esfuerzos se establecerán los liderazgos, recursos y estructuras necesarias para una atención integral de los temas de Seguridad Nacional, asegurando una respuesta efectiva a los fenómenos actuales considerados como amenazas, así como una adaptación rápida a nuevos fenómenos que se puedan constituir como tales.

Así, se podrían establecer una serie de principios que constituirían la base de la coordinación en el Sistema Nacional Anticorrupción:

- a) Efectiva corresponsabilidad,
- b) Garantizar la operatividad y efectividad del sistema,
- c) Lograr una atención integral a los problemas de corrupción y fiscalización,
- d) Respeto a la distribución de competencias, y
- e) Respuesta efectiva a los fenómenos de corrupción y a los temas de fiscalización.

³⁷Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de noviembre de 2009.

Su integración

En lo que se refiere a la dimensión orgánica del organismo denominado sistema nacional anticorrupción, la fracción I de este precepto destaca que contará con:

- 1) Un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de:
 - i) La Auditoría Superior de la Federación;
 - ii) La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
 - iii) La secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno;
 - iv) El presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
 - v) El presidente del organismo garante que establece el artículo 6° constitucional; y
 - vi) Un representante del Consejo de la Judicatura Federal, y
- 2) Un Comité de Participación Ciudadana. Como se advierte, se busca que participen las instancias que tengan responsabilidad en materia de combate a la corrupción. De lo anterior se advierte que no se intentó instituir un “sistema”, sino resolver un problema de “coordinación” entre las instancias encargadas del combate a la corrupción.

En la fracción III del precepto en análisis se destacan las facultades del “Comité Coordinador del Sistema”, a saber:

- a) Establecer mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, y
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Además se destaca que derivado de este informe, puede emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno, a pesar de que las recomendaciones no son vinculantes, se prescribe que las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

El Comité de Participación Ciudadana y sus competencias

Por su parte, la fracción II del artículo 113 crea un “Comité de Participación Ciudadana del Sistema” que se integra por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

En su designación y demás circunstancias se establece que se hará en “los términos que establezca la ley”, lo que hace evidente que deberá ser en la ley reglamentaria del sistema nacional anticorrupción donde se plasmen todos los aspectos orgánicos y operativos de este Comité.

Los sistemas locales anticorrupción

Por último se prescribe, atendiendo al carácter concurrente del Sistema Nacional Anticorrupción, que las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. Lo que implica que, atendiendo a nuestro federalismo, cada entidad federativa deberá diseñar su propio sistema estatal anticorrupción.

Desarrollo legislativo

En principio debemos considerar que el contenido del vigente artículo 113 constitucional es novedoso, si bien tiene antecedentes en 1982, ninguno de ellos parece corresponder con la transformación actual.

No obstante, encontramos algunos antecedentes legislativos que si bien no están relacionados directamente con ese precepto mencionado, sí se vinculan con las responsabilidades de los servidores públicos y, por ende, con el tema del combate a la corrupción.

Así, podemos citar el Decreto del 14 de julio de 1811 sobre responsabilidad de las autoridades en el cumplimiento de las órdenes superiores, en donde se establecía como sanción la pérdida del respectivo empleo en el caso de ser encontrados culpables por omisión, negligencia o tolerancia.

También podemos mencionar el Decreto del 24 de marzo 1813 que establece las reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de todos los empleados públicos. En su Capítulo Primero se ocupaba de las responsabilidades aplicables a jueces y establecía reglas para combatir el prevaricato; en su Capítulo Segundo se ocupaba de los servidores públicos, distintos de los judiciales, que abusaran de su cargo.

Un antecedente efectivo del precepto que nos ocupa lo encontramos en la Constitución federal de 1824, que estableció en su artículo 164 la obligación del Congreso de dictar “todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución o el acta constitutiva”, cuando se puede hablar de un desarrollo legislativo en la materia.

Otro antecedente, aunque no directo, es la Providencia de la Secretaría de Justicia del 18 de noviembre de 1833 sobre penas a los empleados de las secretarías del despacho por faltas, así de asistencia como en el desempeño de sus obligaciones, y sobre el modo de calificar e imponer aquéllas, en el que se establecía que las faltas graves eran causal para perder las plazas, o de suspensión y privación de la mitad del sueldo.

Además, tenemos a la Ley de Responsabilidades de Altos Funcionarios de 1870, que es un ordenamiento reglamentario de la Constitución expedido en el México independiente. El artículo 1° establecía los llamados delitos oficiales, a saber:

- a) El ataque a las instituciones democráticas;
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- c) El ataque a la libertad del sufragio;
- d) La usurpación de atribuciones;
- e) La violación de garantías, y
- f) Cualquier infracción grave a la Constitución y/o leyes federales.

El artículo 4° señalaba las sanciones a aplicar, entre ellas, la destitución y la inhabilitación no menor de cinco ni mayor de diez años, y las que se deberían aplicar por la comisión de los delitos oficiales. En los artículos 2°, 3°, 5° y 6° esbozaba el sistema de responsabilidad administrativa. También, definía a la falta oficial como la infracción leve o de poca importancia cometida en contra de la Constitución o leyes federales.

Otra norma que tuvo vigencia en la materia fue la Ley de Responsabilidades de Funcionarios de 1896, norma que tenía seis capítulos y 64 artículos. En su artículo 2° reitera la orden constitucional, estableciendo que el presidente de la República durante su encargo solamente puede ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Además, contaba con un capítulo específico para regular el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, y la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la “Declaración de Inmunidad” para suspender el procedimiento que se le instauraba. También existía la “Declaración de Incompetencia”, que tenía como propósito establecer si un delito o falta se cometió en época distinta o cuando gozaba de fuero. Posteriormente el tema también se reguló en el Código Penal de 1870.

Otra norma relacionada con el tema es la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales del 21 de febrero de 1940. La ley se aplicaba a los funcionarios y empleados de la Federación, del distrito y territorios federales por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de sus cargos.

Según el artículo 2° los altos funcionarios eran:

1. El presidente de la República;
2. Los senadores;
3. Los diputados federales;
4. Los ministros de la Suprema Corte;
5. Los secretarios de Estado;
6. Los jefes de Departamento Autónomo;
7. El procurador general de la República;
8. Los gobernadores, y
9. Los diputados locales.

Otra norma aplicable a la materia fue la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados del 4 de enero de 1980; tenía cinco títulos y 92 artículos, en su artículo 1º señalaba que “los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley”.

El artículo 3º estableció que “son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho”. Además, de los delitos oficiales, existían las “faltas oficiales”, como se advertía en el artículo 4º, que eran “aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno”. Las sanciones por incurrir en faltas oficiales eran: la amonestación, en el caso de que el infractor tuviese fuero y la suspensión del cargo de uno o seis meses o la inhabilitación hasta por un año en el caso del resto de los funcionarios y empleados.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1982, consta de cuatro títulos: “Disposiciones Generales”; “Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia”; “Responsabilidades Administrativas”, y “Registro Patrimonial de los Servidores Públicos”.

Se reformó por decretos de 10 de enero de 1984, 12 de diciembre de 1995, 24 de diciembre de 1996, por medio de los cuales se adscriben orgánica y funcionalmente a la actual Secretaría de la Función Pública los titulares de los órganos internos de control, de atención ciudadana, responsabilidades y auditoría, con el carácter de autoridad con la facultad de realizar la defensa jurídica de sus determinaciones en la esfera administrativa; y en el decreto del 4 de diciembre 1997 se agregó el Título Quinto, “De las Disposiciones Aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal”, para atribuciones al actual Gobierno del Distrito Federal y a su Tribunal Contencioso Administrativo en la materia.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de marzo de 2002. Esta ley consta de cuatro títulos, el primero es de “Disposiciones Generales”, el segundo sobre “Responsabilidades Administrativas”, el tercero se relaciona con el “Registro Patrimonial de los Servidores Públicos” y el cuarto con las “Acciones Preventivas para Garantizar el Adecuado Ejercicio del Servicio Público”. También se divide en cinco capítulos, 51 artículos y nueve transitorios.

La norma es reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de: los sujetos de responsabilidad administrativa; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas; las autoridades competentes y el procedimiento para aplicarlas, y el registro patrimonial de los servidores públicos. Su ámbito de aplicación personal es el de

los servidores públicos federales mencionados en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En 24 fracciones regula las obligaciones a cargo de los servidores públicos, y señala que su incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas que rijan el servicio de las fuerzas armadas.

Actualmente, a partir de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, se requieren como mínimo siete leyes para hacer operativa la reforma constitucional, por lo anterior, desde junio de 2016, está en proceso la emisión de un paquete de leyes, entre ellas:

- 1) La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;
- 2) La Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares vinculados con Faltas Graves;
- 3) Reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- 4) Reformar a la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- 5) Reformar la Ley de Coordinación Fiscal;
- 6) Reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y
- 7) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Además, estas reformas legales exigirán un sinnúmero de adecuaciones a otras normas infraconstitucionales.

Desarrollo jurisprudencial

El nuevo sistema nacional anticorrupción todavía no ha generado jurisprudencia. Por lo anterior parece ocioso ocuparse del tema. Sin embargo, podemos encontrar algunos criterios relacionados con el problema de la corrupción.

Así, en la jurisprudencia Tesis: II.1o.A. J/2 (10a.) del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, se destaca:

El derecho fundamental a la igualdad, que a la vez constituye un principio recogido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se traduce en la garantía de que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias; sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado en la necesidad de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho, respecto de personas y grupos ubicados en condiciones de inferioridad. A su vez, el derecho fundamental a la no discriminación previsto en el artículo 4o. constitucional, consiste en impedir que se restrinja o excluya el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, se niegue el acceso a un beneficio o se otorgue un privilegio sólo a algunas de ellas, sin que exista justificación objetiva y razonable. En ese sentido, la prohibición de discriminación por razón de género implica que el hombre y la mujer deben ser tratados por igual ante la ley y busca garantizar la igualdad de oportunidades para que ambos intervengan activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna. Con base en lo expuesto, se concluye que la fracción I del artículo 8.19 Bis del Código Admi-

nistrativo del Estado de México transgrede los derechos fundamentales indicados, dado que en la conceptualización de “agentes de tránsito” define con esa calidad únicamente a las mujeres, excluyendo a los varones la posibilidad de tener dicho cargo, sin que esa diferencia de trato esté justificada por perseguir una finalidad constitucionalmente válida. Es así, porque en la iniciativa correspondiente se precisó que su finalidad era garantizar la seguridad de la ciudadanía y el combate a la corrupción en la prestación del servicio de tránsito, evitando el abuso a la ciudadanía y a los automovilistas, al tiempo que se fomenta la denuncia de este tipo de hechos, para lo cual se consideró pertinente que las infracciones en materia de tránsito vehicular sean aplicadas por mujeres, quienes contarán con patrullas y uniformes que las distinguirán de los demás servidores públicos relacionados con la seguridad pública. Además, la norma cuestionada, más que impulsar el género femenino mediante una oportunidad laboral, genera la exclusión del masculino en el ejercicio de la función como agente de tránsito en el Estado de México, lo cual no es razonable en relación con su finalidad, puesto que el género de las personas no puede ser considerado como un factor determinante para evitar actos de corrupción, ya que sería tanto como aceptar que los varones no podrían desempeñar cargos públicos en el Estado por provocar su conducta actos de corrupción y de abuso de autoridad.³⁸

Como el Código Administrativo del Estado de México definía como “agentes de tránsito” solamente a las mujeres, lo que permitía interpretar que los hombres no podían ser agentes de tránsito, lo que se consideraba discriminatorio. El criterio destaca que el género de las personas no puede ser considerado como un factor determinante para evitar actos de corrupción.

En la tesis de jurisprudencia 21/2013 (10a.), aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la Contradicción de tesis 303/2012, al analizar el tema del fraude genérico contenido en el artículo 230 del Código Penal para el Distrito Federal, se estableció:

El precepto citado prevé en su párrafo primero que comete el delito de fraude quien por medio del engaño se haga ilícitamente de alguna cosa u obtenga un lucro indebido en beneficio propio o de un tercero, entendiendo por engaño el provocar mediante argucias, maquinaciones o cualquier otro medio, un falso conocimiento en el sujeto pasivo para determinarlo a realizar un acto de disposición patrimonial en beneficio del sujeto activo o de un tercero. En ese sentido, no se actualiza el engaño cuando la presunta víctima, desde antes de realizar algún acto de disposición patrimonial, tiene conocimiento de que la actividad encomendada o la promesa formulada por el activo implica una actividad antijurídica en sí misma; de tal manera que cuando los hechos en que se basa constituyen un acto de corrupción en el que conscientemente estuvo involucrado el sujeto pasivo o bien, si éste previamente conoció de la práctica de trámites irregulares del activo, verbigracia, cuando afirma que fue engañado porque entregó cierta cantidad de dinero al sujeto activo y éste

³⁸Época: Décima Época, Registro: 2007582, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, octubre de 2014, tomo III, Materia(s): Constitucional, Tesis: II.1o.A. J/2 (10a.), p. 2350, rubro: AGENTES DE TRÁNSITO. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 8.19 BIS DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, AL DEFINIR CON ESA CALIDAD ÚNICAMENTE A LAS MUJERES, TRANSGREDE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.

incumplió la promesa de “conseguirle diversas plazas de trabajo que se obligó a obtener con base en un soborno”, no puede considerarse actualizado el “engaño”, en tanto que el incumplimiento de lo convenido implica actuar en un ámbito que no está permitido por las normas aplicables. Lo anterior es así, toda vez que ninguna protección debe brindarle el derecho penal a quien primero entrega dinero o un bien con la deliberada intención de beneficiarse de un acto de corrupción o de trámites irregulares y, después, ante el incumplimiento de lo pactado, acude a las instancias penales con el objeto de que se le resarza la disminución patrimonial que sufrió; pues de estimar lo contrario la norma penal no respondería a su objeto esencial de reprimir las conductas ilícitas y por el contrario serviría para avalar otra de esa misma naturaleza.³⁹

En este criterio se destaca el carácter ejemplar de la norma y, apoyándose en el principio de que nadie puede beneficiarse de su propio dolo, se prescribe que cuando el sujeto pasivo de un ilícito alega que fue engañado porque entregó cierta cantidad de dinero al sujeto activo y éste incumplió la promesa de “conseguirle diversas plazas de trabajo que se obligó a obtener con base en un soborno”, no puede considerarse actualizado el “engaño”, en tanto que el incumplimiento de lo convenido implica actuar en un ámbito que no está permitido por las normas aplicables, así destaca que estos hechos en que se basa el pasivo constituyen un acto de corrupción en el que conscientemente estuvo involucrado el sujeto pasivo, o bien, si éste previamente conoció de la práctica de trámites irregulares del activo, por lo que se concluye que el derecho penal no debe brindarle ninguna protección a quien primero entrega dinero o un bien con la deliberada intención de beneficiarse de un acto de corrupción o de trámites irregulares.

También, en la tesis 2a./J. 76/2012 (10a.), derivada de la contradicción de tesis 95/2012, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia determinó:

Atento a que la intención de la reforma al segundo párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se enmarca en prohibir categóricamente que los miembros de las instituciones policíacas que hayan sido separados de su cargo sean reincorporados, aun cuando obtengan resolución jurisdiccional que declare injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio, es claro que, de concluir el procedimiento de separación de uno de ellos, acorde con las previsiones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con una resolución en que se determine tal separación, se generaría un daño irreparable al agraviado, consistente en la imposibilidad absoluta de ser reincorporado, aun cuando la autoridad jurisdiccional posteriormente resolviera que la resolución de separación fue injustificada, pues en este caso, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que proceda su reincorporación al servicio, razón por la que se actualiza la excepción a la regla general contenida en el artículo 138, párrafo primero, de la Ley de Amparo, en el sentido de que si el daño o perjuicio es irrepara-

³⁹Época: Décima Época, Registro: 2004231, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, agosto de 2013, tomo 1, Materia(s): Penal, Tesis: 1a./J. 21/2013 (10a.), p. 534, rubro: FRAUDE GENÉRICO. NO SE ACTUALIZA EL ENGAÑO PARA CONFIGURAR EL ILÍCITO, CONFORME AL ARTÍCULO 230 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, CUANDO LOS HECHOS EN QUE SE BASA CONSTITUYEN UN ACTO DE CORRUPCIÓN O LA PRÁCTICA DE TRÁMITES IRREGULARES CONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL PASIVO.

nable, la suspensión tendrá el efecto de impedir la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, sin que ello signifique que se siga perjuicio al interés social o que se contravengan disposiciones de orden público, en la medida en que, por un lado, en el supuesto de que se trata el propio procedimiento de separación prevé la posibilidad de que se suspenda al policía en su función o servicio, hasta en tanto el Consejo de Profesionalización resuelva lo conducente, de forma que no se pone en riesgo el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad; y, por otro, la suspensión en el juicio de amparo no se otorga para paralizar toda la continuación del procedimiento administrativo de separación, sino exclusivamente su etapa final, esto es, para el único efecto de que no se dicte la resolución en el procedimiento administrativo mientras se decide el juicio de amparo en el fondo. Cabe precisar que la concesión de la suspensión definitiva en el juicio de amparo no implica la inobservancia del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, debido a que la prohibición de que se reinstale a uno de los elementos de los cuerpos de seguridad que ahí se mencionan opera en un momento posterior al supuesto que se analiza, esto es, hasta que se dicte efectivamente la resolución en el procedimiento administrativo separando al elemento del cargo, pues de haberse emitido esa resolución, aun cuando se advierta la ilegalidad del procedimiento o de la actuación procesal correspondiente, operaría la proscripción aludida en el sentido de no reinstalarlo.⁴⁰

La tesis intenta conciliar el problema de un posible riesgo al interés general por el combate a la corrupción, la seguridad y la institución de la suspensión en el juicio de amparo, destacando que la segunda no se otorga para paralizar el procedimiento administrativo de separación, sino exclusivamente su etapa final, esto es, para el único efecto de que no se dicte la resolución en el procedimiento administrativo mientras se decide el juicio de amparo en el fondo.

En la tesis: P/J. 109/2007 derivada de la Acción de inconstitucionalidad 21/2004, el Poder Judicial de la Federación determinó:

El citado precepto legal, que establece como infracción contra la tranquilidad de las personas ocupar los accesos de oficinas públicas o sus inmediaciones ofreciendo la realización de trámites que ahí se proporcionen, sin tener autorización para ello, no viola los artículos 1º, 5º y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no puede considerarse como trabajo lícito el que alguien se ofrezca como gestor para realizar trámites oficiales en oficinas públicas, pues éstas no tienen contratada persona alguna para ofrecer esos servicios ni contemplan esa tarea como propia sino que, por el contrario, para quienes pretenden realizar un trámite representan inseguridad para concluirlo, pues quienes pagan los servicios de dichos gestores tienen acceso más fácil a las dependencias correspondientes, minimizando las oportunidades de los que no solicitan esos servicios. Así, resulta inconcuso que la regulación de ese tipo de conductas no constituye restricción ni suspensión de garantías individuales y tampoco impide a las personas dedicarse a la profe-

⁴⁰Época: Décima Época, Registro: 2001513, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, agosto de 2012, tomo 1, Materia(s): Constitucional, Común, Tesis: 2a./J. 76/2012 (10a.), p. 921, rubro: SUSPENSIÓN DEFINITIVA. TRATÁNDOSE DEL PROCEDIMIENTO DE SEPARACIÓN DE UN POLICÍA DE SU CARGO PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PROCEDE CONCEDERLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 138, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AMPARO.

sión, industria, comercio o trabajo que les acomode (siendo lícitos), y mucho menos se les prohíbe entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Además, procurar inhibir actos de corrupción justifica la necesidad de considerar como infractor a quien afecte la convivencia ciudadana en los términos señalados.⁴¹

El criterio sostiene que inhibir actos de corrupción justifica la necesidad de considerar como infractor a quien afecte la convivencia ciudadana a quien se ofrezca como gestor para realizar trámites oficiales en oficinas públicas, en virtud de que no puede considerarse como trabajo lícito protegido por el artículo 5° constitucional.

Derecho comparado

Colombia

En Colombia el artículo 124 de la Constitución establece que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Ecuador

Como lo establece el artículo 3°, numeral 8, de la Constitución de 2008, se debe garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. En el artículo 204 se obliga a la “Función de Transparencia y Control Social” a prevenir y combatir la corrupción. También en el precepto 206, numerales 1 y 3, se prescribe que los titulares de las entidades de la “Función de Transparencia y Control Social” conformarán una instancia de coordinación, y elegirán de entre ellos, cada año, a la presidenta o presidente de la Función, las atribuciones y deberes de la instancia de coordinación son, entre otras: “formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción” y “articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción”. En el artículo 208, numerales 1, 4 y 7, se asigna competencia, deberes y atribuciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la lucha contra la corrupción, investigar actos u omisiones que generen corrupción y proteger a las personas que denuncien actos de corrupción.

⁴¹Época: Novena Época, Registro: 170800, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P/J. 109/2007, p. 977, rubro: CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 24, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 31 DE MAYO DE 2004, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 10., 50. Y 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Honduras

La Constitución hondureña establece, en el artículo 321, que los servidores del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la ley. Todo acto que ejecuten fuera de la ley es nulo e implica responsabilidad. Además, como lo plasma el artículo 324, si el servidor público en el ejercicio de su cargo, infringe la ley en perjuicio de particulares, será civil y solidariamente responsable junto con el Estado o con la institución estatal a cuyo servicio se encuentre, sin perjuicio de la acción de repetición que éstos pueden ejercitar contra el servidor responsable, en los casos de culpa o dolo. La responsabilidad civil no excluye la deducción de las responsabilidades administrativa y penal contra el infractor.

Nicaragua

En el caso de Nicaragua, como lo previene el artículo 131, los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo. Además, ese precepto señala que el Estado, de conformidad con la ley, será responsable patrimonialmente de las lesiones que, como consecuencia de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, sufran los particulares en sus bienes, derechos e intereses, salvo los casos de fuerza mayor. El Estado podrá repetir contra el funcionario o empleado público causante de la lesión. Por último, la norma prescribe que los funcionarios y empleados públicos son personalmente responsables por la violación de la Constitución, por falta de probidad administrativa y por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones. También son responsables ante el Estado de los perjuicios que causaren por abuso, negligencia y omisión en el ejercicio del cargo.

Panamá

Panamá establece en el artículo 18 de su Constitución que: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”. El artículo 155, numeral 8, destaca entre las funciones administrativas de la asamblea legislativa, el examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el Ejecutivo le presente, con el concurso del Contralor General de la República. También, en el artículo 276, numerales 3, 4 y 13 se otorgan facultades a la Contraloría General de la República para examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos; para

conocer de lo atinente a la responsabilidad penal, corresponde a los tribunales ordinarios; para realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas, y juzgar las cuentas de sus agentes y sus empleados de manejo cuando surjan reparos de las misas por razón de supuestas irregularidades.

Paraguay

El artículo 104 de la Constitución paraguaya lleva por título: “De la declaración obligatoria de bienes y rentas”. La norma señala que los funcionarios y los empleados públicos y, en general, quienes perciban remuneraciones permanentes del Estado, estarán obligados a prestar declaración jurada de bienes y rentas dentro de los 15 días de haber tomado posesión de su cargo, y en igual término al cesar en el mismo. En materia de responsabilidad administrativa, el artículo 106, que se denomina “De la responsabilidad del funcionario y del empleado público”, señala que ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abandonar en tal concepto.

Perú

En Perú, como lo previene el artículo 41 constitucional, los funcionarios y servidores públicos que establezca la ley, o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste, deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. Además, esas declaraciones se publican en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley. También el precepto señala que “La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública”.

República Dominicana

En la República Dominicana, en el artículo 46 de la Constitución se prohíbe el derecho de asilo en casos de corrupción. Además, en el artículo 146, “Proscripción de la corrupción”, destaca que se condena toda forma de corrupción en los órganos del Estado, en consecuencia:

- 1) Será sancionada con las penas que la ley determine, toda persona que sustraiga fondos públicos o que prevaliéndose de sus posiciones dentro de los órganos y organismos del

Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga para sí o para terceros provecho económico;

2) De igual forma será sancionada la persona que proporcione ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados;

3) Es obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto por la ley, la declaración jurada de bienes de las y los funcionarios públicos, a quienes corresponde siempre probar el origen de sus bienes, antes y después de haber finalizado sus funciones o a requerimiento de autoridad competente;

4) A las personas condenadas por delitos de corrupción les será aplicada, sin perjuicio de otras sanciones previstas por las leyes, la pena de degradación cívica, y se les exigirá la restitución de lo apropiado de manera ilícita;

5) La ley podrá disponer plazos de prescripción de mayor duración que los ordinarios para los casos de crímenes de corrupción y un régimen de beneficios procesales restrictivo.

Estados Unidos

El artículo 3º, sección segunda, numeral 3, de la Constitución de 1787, establece que todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales, y el juicio de que se habla tendrá lugar en el estado en que el delito se haya cometido; pero cuando no se haya cometido dentro de los límites de ningún estado, el juicio se celebrará en el lugar o lugares que el Congreso haya dispuesto por medio de una ley.⁴²

Venezuela

Como lo previene el artículo 139 de la Constitución venezolana, el ejercicio del poder público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley.⁴³

Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1991.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, México, UNAM, 1978.

⁴²Constitución norteamericana, artículo III, sección 2, “The trial of all crimes, except in cases of impeachment, shall be by jury; and such trial shall be held in the state where the said crimes shall have been committed; but when not committed within any state, the trial shall be at such place or places as the Congress may by law have directed”.

⁴³Base de Datos Políticos de las Américas (1998) Responsabilidad de los funcionarios públicos. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Funcion/responsabilidad.html>, 15 de julio de 2005.

- Base de Datos Políticos de las Américas, Responsabilidad de los funcionarios públicos. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales, 1998. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Funcion/responsabilidad.htm>. 15 de julio de 2005.
- BUNGE, Mario, *Filosofía y sociedad*, México, Siglo XXI, 2008.
- CORSI, Giancarlo, Esposito, Elena, Baraldi, Claudio, *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, pref. Niklas Luhmann, tr. Miguel Romero Pérez y Carlos Villalobos, coordinados por Javier Torres Nafarrate, Universidad Iberoamericana, ITESO, Antropos, 1996.
- Curso de derecho administrativo II*, 8a. ed., Madrid, Civitas, 2002.
- DEHESA DÁVILA, Gerardo, *Etimología jurídica*, México, Poder Judicial de la Federación, 2001.
- DELLA PORTA, Donatella y Alberto Vannulni, *Corrupt Exchanges*, Aldine de Gruyter, New York, USA, 1999.
- Diccionario de la lengua española*, 23a. ed., España, Real Academia Española, 2014.
- EL/LA blogger, Niklas Luhmann, *Teoría de sistemas I*, disponible en <http://luhmannteoria.blogspot.mx/>, 21 de abril de 2009, consultado el 5 de junio de 2016.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las impunidades del poder en el derecho administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, 2a. ed., España, Civitas, 1979.
- _____ y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 6a. ed., España, Civitas, 1999.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI/IFE/ITAM, 2003.
- IZUZUISA, Ignacio, “Introducción”, en Niklas Luhmann, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós/ICE de la Universidad de Barcelona, 1990.
- KLITGAARD, Robert, *Controlando la corrupción*, s.n.e, ed. Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1994.
- LEGUINA VILLA, Jesús, “El fundamento de la responsabilidad de la administración”, *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, apéndice II, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1983.
- LUHMANN, Niklas, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós/ICE de la Universidad de Barcelona, 1990.
- MÁRQUEZ, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, IJ-UNAM, 2005, p. 47.
- _____, “Complejidad, diadorología y Sistema Nacional Anticorrupción: Los avatares de una construcción jurídica”, Ponencia presentada en el Primer Congreso Mundial de Derecho Administrativo, documento en poder del autor.
- _____, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, IJ-UNAM, 2005.
- _____, “La diadorología como el estudio integral del fenómeno de la corrupción”, documento inédito en poder del autor, presentado como ponencia en el IX Congreso Mexicano y II Iberoamericano de Derecho Administrativo.
- MORÍN, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, ed. esp., Marcelo Pakman, España, Gedisa, 1990.
- MORRIS, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, 1a. ed., en esp., México, Siglo XXI, 1992.

- NIETO, Santiago y Yamile Medina Pérez (comps.), *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, IJ-UNAM, 2005.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética institucional*, España, Dykinson, 1996.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and Government*, Cambridge University Press, United Kingdom, 1999.
- ROYO-VILLANOVA, S., “La responsabilidad de la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, año VII, núm. 19, Madrid, enero-abril, 1956.
- URTEAGA, Eguzki, “La teoría de sistemas de Niklas Luhmann”, en *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, vol. XV, 2010.
- VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, IJ-UNAM, 2003.

Artículo 113

Trayectoria constitucional

113 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos; sanciones aplicables y sus procedimientos. Determinación de la ley reglamentaria.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 14-VI-2002

LVIII LEGISLATURA (1-IX-2000/31-VIII-2003)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006.

Se adiciona un segundo párrafo al precepto, para establecer el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado con carácter objetivo y directo.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma establece el sistema Nacional Anticorrupción; su estructura orgánica; integración del comité de participación ciudadana; los mecanismos de coordinación con los sistemas locales, el diseño y promoción política en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; las bases y principios para que la coordinación autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de recursos públicos eficientes.

Artículo 114

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

En las *Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos* de 24 de marzo de 1813 en el que se establecen disposiciones aplicables a los jueces y magistrados sobre prevaricato, soborno, cohecho, solicitud, incontinencia y embriaguez, así como sobre el régimen de visitas a los tribunales.

En cuanto a los empleados públicos de cualquiera clase, que como tales y a sabiendas abusen de su oficio para perjudicar a la causa pública o a los particulares, se les considera también prevaricadores, y se les castigaría con la destitución de su empleo, inhabilitación perpetua para obtener cargo alguno, y resarcimiento de todos los perjuicios, quedando, además, sujetos a cualquiera otra pena mayor que les esté impuesta por las leyes especiales de su ramo. Se aborda también el régimen para el combate al soborno y al cohecho. Por estos delitos serían acusados ante el Rey o ante el Tribunal Supremo de Justicia, y juzgados por éste privativamente, los consejeros de Estado, los embajadores y ministros en las Cortes extranjeras, los tesoreros generales, los ministros de la Contaduría Mayor de Cuentas, los de la Junta nacional del crédito público, los jefes políticos y los intendentes de las provincias, los directores generales de rentas, y los demás empleados superiores de esta clase que residen en la Corte, y no dependen sino inmediatamente del gobierno.

Los empleados públicos de las demás clases serían acusados o denunciados por los propios delitos ante sus respectivos superiores, o ante el rey, o ante los jueces competentes de primera instancia. Pero si hubiese de formársele causa, serían juzgados por éstos y por los tribunales a que corresponda el conocimiento en segunda y tercera instancia.

114

Sumario Artículo 114

Introducción histórica Óscar Cruz Barney	705
Texto constitucional vigente.	707
Comentario Makawi Staines Díaz Bibliografía	713
Trayectoria constitucional	715

Se estableció que cualquier español que tuviere que quejarse ante las Cortes, o ante el Rey, o ante el Tribunal Supremo de Justicia contra algún jefe político, intendente, u otro cualquiera empleado, podría acudir ante el juez letrado de partido, o ante el alcalde constitucional que corresponda, para que se le admita información sumaria de los hechos en que funde su agravio; y el juez o alcalde deberán admitirla inmediatamente bajo la más estrecha responsabilidad, quedando al interesado expedito su derecho para apelar a la audiencia del territorio por la resistencia, morosidad, contemplanación, y otro defecto que experimente en este punto.

La *Constitución de Apatzingán* de 1814 dispuso que los secretarios se sujetarían indispensablemente al juicio de residencia, y a cualquiera otro que en le tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia. Asimismo se sujetarían a él los integrantes del Gobierno pero en el tiempo de su administración solamente podrían ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59 y por la infracción del artículo 166 de la Constitución.

Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarían también al juicio de residencia.

El artículo 108 de la *Constitución Federal* de 1824 dispuso que dentro de un año, contado desde el día en que el presidente cesare en sus funciones, tampoco podría ser acusado sino ante alguna de las cámaras por los delitos de que habla el artículo 38 constitucional, y además por cualesquiera otros, con tal que fueren cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado este año, no podrá ser acusado por dichos delitos.

Adoptada la República Central, el artículo 15 de la *Cuarta Ley Constitucional* dentro de las *Siete Leyes Constitucionales* de 1836 incluyó en las prerrogativas del presidente de la República la de no poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge el presidente, sino en los términos que prescribían los artículos 47 y 48 de la *Tercera Ley Constitucional*. Tampoco podría ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta.

En los artículos 107 y 108 de la *Constitución Federal* de 1857 se estableció que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podría exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después. En demandas del orden civil no habría fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 114 establecía:

“Art. 114.- En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público”.

Artículo 114

Texto constitucional vigente

Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. 114

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.¹

¹Párrafo reformado, *DOF*: 27-05-2015. Artículo reformado, *DOF*: 28-12-1982.

Artículo 114

Comentario por **Makawi Staines Díaz**

114 En este artículo, cierre del título en el que se regulan las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado, se concentran los plazos de prescripción dentro de los cuales son exigibles los distintos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos durante el ejercicio de su cargo, las cuales pueden ser: políticas, civiles, penales y administrativas.

La figura de la prescripción a que se refiere el precepto es la que implica la extinción de obligaciones por el paso del tiempo, por lo que una vez transcurridos los plazos establecidos, los servidores públicos ya no podrán ser sancionados por el hecho en cuestión.

La evolución de esta norma se explica básicamente a partir de dos reformas, la de 28 de diciembre de 1982, momento en el que fue incluida en la Constitución como parte del bloque de modificaciones de la llamada renovación moral y la más reciente de 27 de mayo de 2015.

En la primera de ellas, se modificó la denominación del Título Cuarto de “Responsabilidad de los Funcionarios Públicos” a “Responsabilidades de los Servidores Públicos” y se planteó su reordenación a fin de establecer las responsabilidades políticas, penales y administrativas comunes a todos los servidores públicos.

La reforma, según se aclara en la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo federal, atendía la exigencia social de una “renovación moral” de la sociedad que atacara de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia. En ese documento, se declara que las reformas establecerían las bases para que la “arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que deben tutelar el servicio público”.

Para ello, se requería de la asunción del Estado de tres responsabilidades; la primera, prevenir la corrupción del Estado, con la sociedad; la segunda, identificar, investigar, procesar y sancionar con legalidad, eficiencia, severidad, e imparcialidad la corrupción; y, la tercera, la utilización de los medios a su alcance para la promoción de los valores nacionales fundamentales.

Respecto al numeral que nos ocupa, con la reforma se establecieron de manera clara los plazos de prescripción para todos los tipos de responsabilidad previstos constitucionalmente, con anterioridad solamente se conjeturaba en el artículo 113 que las responsabilidades por delitos y faltas oficiales podrían exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su cargo y dentro de un año después.

Además, se amplió el plazo de prescripción para los delitos cometidos por los servidores públicos con fuero durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, del genérico de un año a lo que se prevea en la ley penal aplicable, estableciendo un mínimo constitucional de tres años, así como la interrupción del plazo para que opere la prescripción mientras el funcionario goce de fuero.

Por lo que hace al juicio político, se limitó su procedencia al periodo durante el cual el servidor público se encuentre en el desempeño de su cargo y dentro de un año después, mientras que respecto de las responsabilidades administrativas se delegó al legislador la fijación del plazo de prescripción salvo para los casos de faltas graves, en los que no podrán ser menores a tres años.

Posterior a la señalada reforma de 1982, durante veintiocho años este precepto no tuvo modificación alguna, hasta la de 27 de mayo de 2015. La cual también estuvo enmarcada en una crisis de reclamos sociales por escándalos, opacidad en la rendición de cuentas y actos de corrupción, que derivaron en la falta de credibilidad y confianza en las autoridades encargadas de sancionar. Mediante esta reforma se pretendía una cirugía mayor creándose un Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo aterrizaje legal no ha sido fácil.

Se trata de una reforma muy extensa y comprehensiva en contenido cuyo estudio no corresponde a este apartado, por lo que únicamente nos referiremos a la modificación del artículo 114, consistente en aumentar el plazo de prescripción de las responsabilidades administrativas de carácter grave de tres a siete años, fijando un plazo transexenal, con la finalidad de que la vigencia de la posibilidad de denuncia, investigación y eventual sanción de dichas conductas, se realice por una administración distinta a aquella en la que se cometieron las faltas.

Como se apuntó, el plazo de exigibilidad de cada una de estas responsabilidades: política, penal y administrativa, son distintos, lo cual encuentra explicación en la distinta naturaleza de cada una de ellas.

a) La *responsabilidad política* está dirigida a sancionar a los servidores públicos de alto rango, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (109, fracción I), las sanciones pueden consistir en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Es un medio de control, el único en manos del Poder Legislativo para sancionar actos que contravienen la Constitución.²

El juicio político tiene características particulares que lo distinguen claramente de los procedimientos de responsabilidad penal y administrativa que son de carácter jurídico, y es independiente de ellos.

Manuel Aragón,³ al señalar las diferencias entre los tipos de responsabilidades, establece la siguiente clasificación, que compartimos:

²Manuel González Oropeza, “El Juicio Político como medio de protección de la Constitución Mexicana”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, tomo II, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, p. 1319.

³Manuel Aragón, “Constitución, Democracia y Control”, México, IJ-UNAM, 2002, p. 136 y 137.

El control político *tiene un carácter subjetivo* en cuanto que no hay un canon predeterminado de valoración, existe una libertad de apreciación por parte del órgano que lo realiza, “el parámetro es de composición eventual y plenamente disponible”. Por su parte, el control jurídico es objetivo, el parámetro es un conjunto normativo, preexistente y no disponible para el órgano que lo ejerce.

El objeto sometido a control está *basado en razones políticas de oportunidad*, por el contrario, en los procedimientos jurídicos el control está basado en razones jurídicas sometidas a reglas de verificación.

El control político es de *carácter voluntario*, pues el órgano o el sujeto controlante es libre para ejercer o no el control y, de practicarse, el resultado negativo de valoración no implica, necesariamente, la emisión de una sanción. Mientras que el control jurídico es de carácter necesario, el órgano competente debe ejercer el control cuando se dan los supuestos para ello, y la sanción es indefectiblemente la consecuencia de la constatación de la actualización de los supuestos jurídicos legalmente previstos.

La última diferencia radica en la *naturaleza del órgano que lo ejerce*. El control político está a cargo del Poder Legislativo, constituido por actores políticos, a diferencia de los medios de control jurídicos que es realizado por órganos imparciales, independientes, dotados de conocimiento técnico jurídico.

En el caso, el juicio político solamente podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y un año después, lo que según se advierte de la iniciativa que dio lugar a la reforma de 1982, se consideró un plazo razonable para exigir responsabilidades políticas.

Probablemente, derivado del carácter subjetivo de valoración, se establece un candado adicional a la prescripción para iniciar el juicio político, consistente en que las sanciones deben aplicarse en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento, lo que reduce la posibilidad de que este medio de control pueda utilizarse como una forma de presión política de forma indefinida.

Este plazo que podría considerarse breve, es razonable en tanto que únicamente extingue la posibilidad de la sanción de tipo política, pues como se señaló las responsabilidades jurídicas siguen otras reglas y son independientes de esta.

Sobre las sanciones aplicables, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que regula el procedimiento de juicio político y de declaración de procedencia, en el artículo 53, segundo párrafo, fija como plazo para la inhabilitación que se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, de uno hasta diez años si el monto no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y de 10 a 20 años si excede de dicho límite o bien si es consecuencia de conductas graves.

b) La *responsabilidad penal* deriva de la comisión de cualquier conducta tipificada como delito, ya sean comunes, o bien cometidos en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas (109, fracción II). Los plazos de prescripción están sujetos a lo que

establezca la ley penal aplicable (ya sea federal o de la entidad federativa), sin que puedan ser menores del mínimo constitucional de tres años y con una garantía adicional de que los plazos se interrumpen mientras el servidor público se encuentre desempeñando alguno de los cargos previstos en el artículo 111, que gozan de fuero, pues si en términos de ese precepto, la Cámara de Diputados basada en consideraciones políticas y de conveniencia, por mayoría absoluta decidiera que no ha lugar a proceder en contra del inculpado, una vez que concluya su mandato, la imputación del delito puede continuar su curso, según se dispone expresamente en el segundo párrafo del citado precepto. Estas medidas constituyen candados a la impunidad, pues aunque en el momento de la comisión de la conducta ilícita pudiera haber protección política, una vez que ya no cuente con fuero, deberá ser juzgado por autoridades jurisdiccionales.

En sentido inverso, el fuero opera como una protección para el servidor público a fin de que no se utilice la vía penal como un medio para eliminar adversarios políticos, mientras se encuentran desempeñando un cargo público.

c) La *responsabilidad administrativa* de los servidores públicos (109, fracción III), se actualiza por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Para el plazo de prescripción de este tipo de responsabilidad se hace remisión expresa a la ley, siendo aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuyo artículo 34, se prevé que las facultades para imponer las sanciones previstas en dicha ley prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubiese cesado, si fueren de carácter continuo. Para el caso de infracciones graves se fija un plazo de cinco años.

Por lo que hace a este último supuesto, al no ser sincrónicos los plazos constitucional y el legal establecidos como mínimos, deberá aplicarse el expresamente previsto en la Constitución que, en términos de la última reforma, dispone que no podrá ser inferior a siete años.

d) Finalmente, en relación con la *responsabilidad civil* (109, párrafo octavo), que es aquella que se produce por la causación de daños o perjuicios cuantificables en dinero, no se establece un plazo de prescripción no obstante estar prevista en el artículo 111, desde donde se señala que para ser entabladas en contra de un servidor público no se requiere declaración de procedencia, por lo que es claro que serán aplicables las reglas del derecho común para todo el trámite, incluida la prescripción.

Una vez explicado el régimen de prescripción de las sanciones constitucionales, resulta importante explicar la importancia de su inclusión en el texto fundamental, y para ello es obligado considerar el hecho de que las dos reformas a este precepto, tanto la que le dio origen como la realizada para ampliar el plazo de prescripción de las responsabilidades administrativas graves, se dieron como una reacción ante la exigencia social de combate a la corrupción estatal y de la aplicación de castigos a quienes cometieran dichos actos.

Estos elementos son indispensables en un Estado constitucional y democrático de derecho en el que la idea de control y la de rendición de cuentas son concomitantes. En el que siempre las autoridades están obligadas a actuar con transparencia y dentro del margen de los límites impuestos en las leyes en la Constitución.

El doble parámetro de actuación apuntado, implica que desde la actual concepción del Derecho este se encuentra compuesto por reglas y principios⁴, las normas legales fundamentalmente están elaboradas en forma de reglas, sin embargo, la Constitución está formulada en clave de principios, los cuales deben ser desarrollados por las leyes, por tanto, la actuación de las autoridades se rige por las normas, pero también por los principios constitucionales que informan a las leyes.

El establecimiento de un sistema de responsabilidades para los servidores públicos constituye un medio de control para garantizar su cumplimiento. Para lo cual debe partirse de la noción de responsabilidad que designa a la condición de quien es objeto apropiado de una pena o reproche moral. Considerando como condiciones para la actualización de la responsabilidad la voluntariedad y la intención⁵.

Este control implica “medidas de revisión, supervisión, vigilancia prevención y corrección que el Estado mexicano ha dispuesto a través de sus diversos ordenamientos legales”.⁶

En palabras de Manuel Aragón el equilibrio de poderes que caracteriza al Estado constitucional se apoya en la compleja red de limitaciones que determina a esa forma política y en la existencia de múltiples controles a través de los cuales las limitaciones se articulan, “limitación y control se presentan, pues, como dos términos fuertemente implicados, en cuanto que el segundo viene a garantizar, precisamente, la vigencia del primero.”⁷

En el mismo sentido, Rodolfo Vázquez⁸ señala que si se realizan acciones corruptas es porque un individuo decide realizar una conducta deshonesta con conocimiento de sus consecuencias, sin embargo, el mismo debe tener una motivación que le impulse hacia el acto corrupto. Siendo esa motivación la que debe desincentivarse mediante el establecimiento de frenos institucionales contra la corrupción. No puede concebirse la idea de un Estado democrático de Derecho sin la existencia del principio de legalidad y el correspondiente principio de imperatividad.

Por tanto, debe haber normas jurídicas claras de actuación de los servidores públicos, órganos de control, responsabilidades y efectiva aplicación de dichas reglas. Pues de otra forma, “donde no hay normas e instituciones de vigilancia del comporta-

⁴Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2002, p. 109.

⁵Guido Pincione, “Responsabilidad”, en Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Lapporta (coords.), *El derecho y la justicia*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2000, p. 343.

⁶Santiago Nieto Castillo y Yamile Medina Pérez, *Control externo y responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, IJ-UNAM, 2005, p. 23.

⁷Aragón, *op. cit.*, p. 130.

⁸Rodolfo Vázquez, “Corrupción Política y Responsabilidad de los Servidores Públicos”, *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 30, RUA, 2007, p. 212.

miento correcto se residencia la discrecionalidad de los responsables políticos, que facilita las tentaciones para incurrir en casos de corrupción.”⁹

En este sentido, es claro que un probado sistema democrático ha de cimentarse en la limitación de los poderes estatales a fin de garantizar derechos y libertades a la ciudadanía y que ésta pueda defenderse frente a acciones invasivas e ilegítimas desde el *imperium* estatal. No vale solamente un Estado con leyes, sino sumiso y constreñido por las mismas, respetando zonas muy sensibles de no interferencia y de no decidibilidad, con procesos de normación razonables y que den respuesta a la mayor brevedad a las demandas sociales. Los procedimientos de las instituciones estatales y sus actos deben ser públicos y conocidos, así como los gobernantes han de rendir cuentas ante los ciudadanos durante sus mandatos y someterse a elecciones periódicas competitivas.¹⁰

Los plazos previstos en este artículo se han ido ampliando, como una respuesta a los tiempos políticos del país, pues en cada uno de los momentos en que se ha reformado ha existido una demanda social hacia la eliminación de la impunidad. Pues se ha entendido que normas de prescripción poco claras o con plazos demasiado breves que previsiblemente permitirán al infractor no ser sancionado, generan malestar social.

La vigencia de un Estado democrático no radica solamente en un problema de vigencia de normas, sino también y en gran medida en que estas sean eficaces, lo que Alejandro Nieto define desde un punto de vista sociológico “lo que vale no es, pues, el Derecho normado sino el Derecho practicado, no son las reglas generales y abstractas, sino los actos singulares”.¹¹

En esta línea de pensamiento, es claro que el Estado constitucional y democrático de derecho las ideas de control y de rendición son indisolubles, por lo que la ampliación de plazos para que opere la prescripción para la exigibilidad de responsabilidades, será relevante en la medida que se constituya en un elemento coadyuvante en la reducción de escenarios de impunidad.

Bibliografía

- ARACÓN, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 136 y 137.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El Juicio Político como medio de protección de la Constitución Mexicana”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, tomo II, México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, p. 1319.
- MORA MOLINA, Juan Jesús, “El debate sobre qué es democracia nunca se ha cerrado”, en Ramón Soriano y Gloria Trocello (coords.), *Calidad Democrática e Instituciones Políticas*, Sevilla, Aconcagua Libros, 2011, pp. 212 y 213.

⁹Ramón Soriano, “*La corrupción política: tipos, causas y remedios*”, en Ramón Soriano, y Gloria Trocello (coords.), *Calidad Democrática e Instituciones Políticas*, Sevilla, Aconcagua Libros, 2011, p. 47.

¹⁰Juan Jesús Mora Molina, “*El debate sobre qué es democracia nunca se ha cerrado*”, en Ramón Soriano y Gloria Trocello (coords.), *Calidad Democrática e Instituciones Políticas*, Sevilla, Aconcagua Libros, 2011, pp. 212 y 213.

¹¹Alejandro Nieto, “*Crítica de la razón jurídica*”, Madrid, Trotta, 2007, p. 81.

- NIETO, Alejandro, *Crítica de la razón jurídica*, Madrid, Trotta, 2007, p. 81.
- NIETO CASTILLO, Santiago y Yamile, Médina Pérez, *Control externo y responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, IJ-UNAM, 2005, p. 23.
- PINCIONE, Guido, “Responsabilidad”, en Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Lapporta (coords), *El derecho y la justicia*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2000, p. 343.
- SORIANO, Ramón, “La corrupción política: tipos, causas y remedios”, en Ramón Soriano y Gloria Trocello (coords.), *Calidad Democrática e Instituciones Políticas*, Sevilla, Aconcagua Libros, 2011, p. 47.
- VAZQUEZ, Rodolfo, “Corrupción Política y Responsabilidad de los Servidores Públicos”, *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 30, RUA, 2007, p 212.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2002, p. 109.

Artículo 114

Trayectoria constitucional

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Límite temporal para instaurar un juicio político en contra de un servidor público, y para aplicar las sanciones. Prescripción de los delitos cometidos durante el ejercicio del cargo o de la responsabilidad administrativa del servidor público.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-V-2015

LXII LEGISLATURA (I-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018.

La reforma aumenta los términos de prescripción para los actos u omisiones que generen responsabilidad administrativa, de tres a siete años.

114

Artículo 115

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

115

El gobierno municipal en España arrancó a la par del proceso de reconquista y repoblación. Los pobladores fueron adquiriendo, en virtud de los privilegios y fueros, el dominio de la comarca en que habitaban, haciéndose gradualmente de funciones y autonomía. El modelo municipal hispano aparece ya definido en el siglo XII, constituyendo un tercer estado, que con el tiempo se vería minado por el poder real mediante figuras como el corregidor.¹ El mismo mecanismo se utilizó en Indias para limitar la autonomía local.²

En Indias, la conquista propició el resurgimiento, al menos en un inicio, del municipio. La corporación que regía y administraba los concejos en las ciudades, villas o lugares recibía el nombre de *cabildo*, diferenciándose entre el cabildo indígena y el cabildo de españoles.³ Los cabildos crearon ordenanzas, bandos y normas para el uso de bienes comunales, ejercían control sobre las actividades gremiales, boticas, higiene pública, aguas domésticas, mercados, administración de algunos impuestos, otorgamiento de solares, controlaban la policía local y la milicia, reglamentaban las fiestas y todo lo relacionado con la vida diaria de la comunidad.⁴ La

¹Miguel Molina Martínez, *El municipio en América. Aproximación a su desarrollo histórico*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Adhara, 1996, pp. 32-33.

²Alfonso García Gallo, "Alcaldes Mayores y Corregidores en Indias", en *Estudios de historia del derecho indiano, III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972, p. 727.

³José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, primera parte (1521-1820)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1978, p. 128.

⁴Guillermo Floris Margadant, "Los funcionarios municipales indios hasta las reformas gaditanas", en Beatriz Bernal (coord.), *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1988, p. 685. Miguel Molina Martínez, *El municipio...*, p. 37.

Sumario Artículo 115

Introducción histórica Óscar Cruz Barney	717
Texto constitucional vigente.	727
Comentario	
Salvador Valencia Carmona	
Marco teórico conceptual.	733
Reconstrucción histórica.	736
Las reformas constitucionales.	739
Análisis exegético.	745
¿Que se pretendió con estos agregados al párrafo segundo de la fracción II?	748
Desarrollo legislativo.	754
Desarrollo jurisprudencial.	756
Derecho comparado.	761
Derecho internacional.	769
Bibliografía.	773
Trayectoria constitucional.	775

Corona por sí o mediante sus representantes se reservaba el derecho a confirmar y reformar los acuerdos municipales de mayor trascendencia, como requisito para su validez,⁵ aunque los virreyes no se limitaron a confirmar y reformar las resoluciones importantes, sino también las de menor trascendencia.⁶

Como medio para lograr la evangelización se crearon las *reducciones* o lugares en donde se invitó a la población indígena que no tenían residencia estable a fijarla.⁷ En un inicio se consideró la conveniencia de conservar a los caciques, a los que se les reconocían derechos hereditarios. Durante el gobierno del virrey Antonio de Mendoza fueron nombrados gobernadores y alcaldes ordinarios para los pueblos indígenas y para mediados del siglo XVI ya existían cabildos en muchas de esas poblaciones. En la Real Cédula del 9 de octubre de 1549, dada para el Perú, se establecía que debían ser nombrados en los pueblos de indios y mediante elección de los vecinos alcaldes, regidores, alguaciles y otros oficiales, práctica que ya era seguida en ese entonces en la Nueva España.⁸

La Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680 establecía que en los pueblos de menos de 80 indios y más de 40 debían existir un alcalde y un regidor. En los de más de 80 casos, dos alcaldes y dos regidores, y en los pueblos mayores dos alcaldes y cuatro regidores, electos del mismo modo que en los pueblos de españoles.⁹ Sin embargo, afirma Miranda, en la Nueva España esta disposición no parece haber sido aplicada, pues para finales del siglo XVI, la mayor parte de los pueblos indígenas tenían organizados ya sus cabildos, con un número de alcaldes y regidores diferente del establecido en la Recopilación. En cuanto a su elección, no se siguió la forma española, sino mecanismos diversos basados en las costumbres indígenas. La elección en general se llevaba a cabo ya sea mediante la elección restringida, en donde el derecho de voto se reconocía únicamente a un cierto grupo de nobles, principales o gobernantes, ancianos, macehuales, etcétera, o bien, mediante una elección abierta, en la que se concedía el derecho de voto a todos los vecinos.¹⁰ Además, estas elecciones se realizaban en presencia del cura o misionero y debían ser confirmadas por el gobernador, corregidor o alcalde mayor del distrito.¹¹ Los cargos concejiles en estos cabildos no eran vendibles.¹²

⁵Vasco de Puga, *Provisiones Cédulas Instrucciones para el gobierno de la Nueva España*, México, Casa de Pedro Ocharte, M. D. LXIII, ed. facsimilar, Colección de Incunables Americanos, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1945, fol. 207.

⁶José Miranda, *Las ideas...*, p. 131.

⁷Constantino Bayle, *Los cabildos seculares en la América Española*, Madrid, Sapientia, 1952, pp. 363-364.

⁸José Miranda, *Las ideas...*, p. 132. La *Cédula dirigida a la Audiencia de los Reyes que manda que aviendolo platicado con los Prelados de las dichas provincias, ordenen lo que vieren que mas conviene fobre que se pongan alcaldes de los naturales*, puede consultarse en Diego de Encinas, *Cedulario indiano*, ed. facsimilar de la única de 1596, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1945, tomo IV, fol. 274.

⁹*Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, Madrid, Julián de Paredes, 1681, lib. VI, tít. III, ley 15.

¹⁰Constantino Bayle, *Los cabildos seculares...*, p. 371.

¹¹José Miranda, *Las ideas...*, p. 133.

¹²Constantino Bayle, *Los cabildos seculares...*, p. 370.

Los cabildos de españoles en la Nueva España estaban integrados de manera prácticamente idéntica a la de los peninsulares.¹³ Se conformaban en principio por las dos ramas de la gestión pública propia de los consejos: el regimiento o administración con *a)* los regidores y la justicia con *b)* los alcaldes ordinarios. A estos hay que añadir *c)* el procurador general, que asistía a las juntas con voz pero sin voto. En el caso de capitales solía conformarse por 12 regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados o alcaldes de barrio, dos jueces ejecutores, un mayordomo, un escribano del cabildo y un corredor de lonja.¹⁴ En cuanto a su regulación, las Ordenanzas hechas para los descubrimientos, nuevas poblaciones y pacificaciones, del 13 de julio de 1573,¹⁵ ofrecen algunas disposiciones relativas a los miembros del consejo. En la Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680 se establecen algunas de las disposiciones de la ordenanza de 1573.¹⁶ En el siglo XVIII destaca el Reglamento para el gobierno de la provincia de Californias, aprobado por S. M. en Real Orden de 24 de Octubre de 1781, elaborado por Felipe de Neve.¹⁷

Una de las actividades más importantes de los cabildos fue la elaboración de ordenanzas municipales, mediante las cuales se pretendía encauzar la vida comunitaria. En cuanto a su temática, las ordenanzas municipales abarcaban el régimen municipal, las funciones de oficios concejiles, la distribución de tierras y solares, urbanismo, ornato de las ciudades, medidas sanitarias, ejidos, ganado, aranceles, abasto, precios, pesos y medidas, mercados y mercancías, orden público, protección al indio y otros.¹⁸

Con las reformas borbónicas, durante el siglo XVIII, se instauró el sistema de intendencias en la Nueva España. En ese momento, la autoridad capitular estaba ya deteriorada y sin la fuerza anterior, a causa de su escasa representación popular y carencia de recursos financieros para su operación. Los intendentes intervinieron en los gobiernos locales con la intención de reforzarlos reorientando sus elecciones y encauzando sus actividades en una línea congruente con el nuevo espíritu reformista. Esto trajo consigo una mejora financiera para los municipios. La Ordenanza de Intendentes amplió la vigencia del mandato de los alcaldes ordinarios de uno a dos años, aunque esta reforma hubo de retirarse en 1799 por las protestas capitulares. También se incrementó el número de regidores honorarios de designación real, lo que provocó una inmediata

¹³Miguel Molina Martínez, *El municipio...*, p. 53.

¹⁴Guillermo Floris Margadant, "Los funcionarios..." , p. 710.

¹⁵Puede consultarse en Francisco de Solano, *Cedulario de tierras. Compilación de legislación agraria colonial (1497-1820)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1984, p. 218, art. 43.

¹⁶*Rec. Ind.*, lib. IV, tít. VII, ley 4.

¹⁷Véase el Reglamento para el gobierno de la provincia de Californias, aprobado por S. M. en Real Orden de 24 de Octubre de 1781, México, por Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1784, publicado en Felipe de Neve, Reglamento para el gobierno de la provincia de California, 1781, edición y estudio introductorio de Salvador Bernabéu Albert, Madrid, ediciones Doce Calles, Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, 1994, pp. 71-112. Véase Guillermo Floris Margadant, "Los funcionarios..." , p. 688.

¹⁸Miguel Molina Martínez, *El municipio...*, pp. 76-77. En el mismo sentido, Pedro Pérez Herrero, "El México borbónico: ¿un éxito fracasado?", en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las reformas borbónicas*, México, Nueva Imagen, 1992, p. 141.

reacción en contra por parte de los cabildos. Afirma Molina Martínez que los intendentes devolvieron al cabildo su prestigio y restauraron sus capacidades.¹⁹

Finalmente, existían los llamados *cabildos abiertos*, consistentes en la reunión de los vecinos de un municipio para debatir los problemas comunes y adoptar las medidas tendientes a su resolución.²⁰ Su origen es el consejo abierto de la España medieval que existía desde el siglo X y con él se fundaron en Indias pueblos, villas y ciudades.²¹

Sin embargo, cabe destacar que no toda reunión del pueblo era considerada cabildo abierto, éste se constituía para deliberar, aquélla para escuchar algo de importancia común.²²

Con la Constitución de Cádiz de 1812, conforme al artículo 23 sólo los ciudadanos podían obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley. Para el gobierno interior de los pueblos habría ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Se pondría ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Las leyes determinarían el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarían por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Todos los años en el mes de diciembre se reunirían los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano. Los electores nombrarían en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos al alcalde o alcaldes, regidores, y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Los alcaldes se elegirían todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno, se elegiría todos los años. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requería ser mayor de 25 años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarían las demás calidades que habían de tener estos empleados.

No podía ser alcalde, regidor, ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que estuviere en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales. Cabe destacar que todos los empleos municipales referidos eran considerados una carga concejil, de que nadie podía excusarse sin causa legal. Estaba a cargo de los ayuntamientos:

¹⁹*Ibidem*, pp. 110-111.

²⁰Constantino Bayle, *Los cabildos seculares...*, p. 433.

²¹Miguel Molina Martínez, *El municipio...*, pp. 78-80.

²²Constantino Bayle, *Los cabildos seculares...*, p. 451.

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

Artículo 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Los ayuntamientos desempeñarían todos estos encargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quien rendirían cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 se estableció que en los pueblos, villas y ciudades continuarían respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adoptase otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.

Alcanzada la independencia, el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 estableció que subsistirían los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos, y los de aquellas poblaciones considerables con sus actuales atribuciones, en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores, hubiese competente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios de ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución.

En las poblaciones que carecieren de la idoneidad requerida, habría, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

Las elecciones en los pueblos que hubieren de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico se harían con asistencia del cura o su vicario, presididas por el jefe político

subalterno, o por el regidor el ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo habría de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serían presididas del propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certificarían la moral y aptitud de los que podían ser elegidos.

Los alcaldes, regidores y síndicos estaban sujetos a la inspección del jefe político subalterno más inmediato del propio partido y a un reglamento provisional que les darían a consulta de las diputaciones provinciales los jefes políticos superiores, sin perjuicio de remitirlo al gobierno supremo para su aprobación. Se debía adaptar dicho reglamento a la situación y circunstancias de cada pueblo, a fin de conservar en todos el orden público y promover el bien, autorizando a los alcaldes para conciliar desavenencias, despachar demandas de poca entidad, evitar desórdenes de toda especie, imponer arrestos y correcciones ligeras; y obligándolos a aprender a los delincuentes y ponerlos a disposición del jefe político de su partido, o del juez de primera instancia más inmediato a quien toque conocer de esta especie de causas, como de las civiles de más entidad que los indicados alcaldes no hayan dirimido por sí, ni terminado por conciliación.

Las diputaciones y jefes políticos acordarían también un reglamento análogo al señalado para los ayuntamientos para que no faltase algún gobierno en las rancherías y haciendas.

En su artículo 54 dispuso que los jefes políticos exigirían de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detalladas en la Instrucción para el gobierno económico político de las provincias de 23 de junio de 1813.

Durante la República Central conforme a la Tercera Ley Constitucional, dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, tocaba a las juntas departamentales la iniciativa legislativa en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y modificaciones constitucionales. En la Sexta Ley Constitucional se dispuso que las juntas departamentales debían formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del Departamento. Asimismo velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos y, en general, sobre todo lo concerniente al ramo de policía.

Habría ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegase a cuatro mil almas, y en los pueblos que tuvieren ocho mil. En los que no hubiese esa población, habría jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designasen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Los ayuntamientos se elegirían popularmente en los términos que arreglaría una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijaría por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que pudieran exceder: los primeros, de seis; los segundos, de 12, y los últimos, de dos. Para ser miembro del ayuntamiento se necesitaba:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del mismo pueblo.
- III. Mayor de veinticinco años.
- IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Estaba a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no fuesen de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Estaba a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no dieran lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Los jueces de paz, encargados también de la policía, serían propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto, y aprobados por el gobernador: durarán un año, y podrán ser reelectos. Para ser juez de paz, se necesitaba:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del pueblo.
- III. Ser mayor de veinticinco años.

Estos jueces ejercerían, en sus pueblos, las mismas facultades de los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción en éstas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

En los lugares que no llegasen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirían a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no dieran lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.

Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, se consideraban concejiles, por lo que no se podían renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.

Una ley secundaria detallaría todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarían los demás.

En las Bases Orgánicas de 1843, el artículo 4º dividía el territorio de la República en departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades. Dentro de las facultades de las asambleas departamentales estaban las de hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de la municipalidades.

De vuelta en la República Federal, en el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856 se estableció que ni el gobierno general, ni los de los estados o territorios, ni las corporaciones municipales harían ningún gasto que no estuviere comprendido en sus presupuestos; toda infracción importaría responsabilidad. Por la ley especial de clasificación de rentas se fijarán las que correspondan al gobierno general, a los estados y territorios, y a las municipalidades. Se aclara en el artículo 113 que no comprendían las prevenciones del Estatuto a la corporación municipal de la capital de la República, cuyos fondos y atribuciones se señalarían por una ley especial.

Durante la República Central de Félix Zuloaga, en el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858 se estableció que tocaba a los gobernadores de los departamentos adicionar, modificar o aprobar con audiencia del Consejo Departamental, los proyectos de ordenanzas municipales; velar sobre la buena inversión de los fondos de los ayuntamientos, y mandar se expidiera el finiquito de sus cuentas, o providenciar lo que sobre ellas corresponda, previa la glosa respectiva, y oído el parecer del mismo Consejo. Correspondía a los consejos departamentales examinar y someter a la aprobación del gobierno del Departamento los presupuestos de gastos de las municipalidades. Las cuentas que deben éstas producir anualmente, se glosarán conforme a las disposiciones vigentes en cada Departamento.

Durante el Segundo Imperio, en el Estatuto provisional del Imperio Mexicano de 1865 se aborda ampliamente el régimen municipal. Cada población tendría una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes, a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital sería nombrado y removido por el emperador; los demás por los prefectos en cada Departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podían renunciar su cargo después de un año de servicio. Conforme al artículo 39, las atribuciones de los alcaldes eran:

- 1a. Presidir los Ayuntamientos.
- 2a. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquiera clase.
- 3a. Ejercer en la Municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.
- 4a. Representar judicial y extrajudicialmente la Municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Le correspondía al emperador decretar las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se elevarían al gobierno por conducto y con informe del prefecto del Departamento a que la municipalidad correspondiera.

En las poblaciones en que el gobierno lo estimase conveniente, se nombraría un letrado que sirviera de asesor a los alcaldes y ejerciera las funciones de síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibiría sueldo de la municipalidad.

Los ayuntamientos formaban el Consejo de Municipio, serían elegidos popularmente en elección directa y se renovarían por mitad cada año. Una ley designaría las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentaría su elección.

El 26 de marzo de 1903 se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal en la que se autoriza al Ejecutivo Federal a reformar la organización política municipal del Distrito y territorios federales, fijando con ello el número de municipalidades correspondiente.

Posteriormente, Venustiano Carranza expediría la Ley del Municipio Libre del 25 de diciembre de 1914 que derogó la anterior de 1903 y que constituye el antecedente directo del artículo 115 constitucional. En ella, en un artículo único se reformó el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857, en los términos siguientes: “Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado”

El texto original de la Constitución de 1917 establecía en su artículo 115 lo siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

La reforma más reciente se hizo el 29 de enero de 2016, fue en el siguiente sentido:

Artículo 115 [...] Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los

bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. [...] En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.

Artículo 115

Texto constitucional vigente

TÍTULO QUINTO

*De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México*²³

115

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:²⁴

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.²⁵

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.²⁶

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (*sic*)²⁷ alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.²⁸

²³Denominación del Título reformada, *DOF*: 25-10-1993 y 29-01-2016.

²⁴Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

²⁵Párrafo reformado, *DOF*: 23-12-1999.

²⁶Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

²⁷*DOF*: 03-02-1983.

²⁸Párrafo reformado, *DOF*: 23-12-1999.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;²⁹

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.³⁰

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.³¹

²⁹Párrafo reformado, *DOF*: 23-12-1999.

³⁰Párrafo reformado, *DOF*: 23-12-1999.

³¹Párrafo con incisos adicionado, *DOF*: 23-12-1999.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;³²

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:³³

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;³⁴
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;³⁵
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;³⁶
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e³⁷
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.³⁸

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;³⁹

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.⁴⁰

³²Párrafo adicionado, *DOF*: 23-12-1999.

³³Párrafo reformado, *DOF*: 23-12-1999.

³⁴Inciso reformado, *DOF*: 23-12-1999.

³⁵Inciso reformado, *DOF*: 23-12-1999.

³⁶Inciso reformado, *DOF*: 23-12-1999.

³⁷Inciso reformado, *DOF*: 23-12-1999.

³⁸Párrafo reformado, *DOF*: 23-12-1999.

³⁹Párrafo adicionado, *DOF*: 23-12-1999.

⁴⁰Párrafo adicionado, *DOF*: 14-08-2001.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.⁴¹

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.⁴²

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.⁴³

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;⁴⁴

⁴¹Párrafo reformado, *DOF*: 23-12-1999 y 29-01-2016.

⁴²Párrafo reformado, *DOF*: 23-12-1999.

⁴³Párrafo adicionado, *DOF*: 23-12-1999. Reformado, *DOF*: 24-08-2009.

⁴⁴Párrafo adicionado, *DOF*: 23-12-1999.

- V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
 - b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
 - d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
 - e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
 - f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
 - g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
 - h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
 - i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;⁴⁵

- VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- VII.** La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.⁴⁶

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;⁴⁷

⁴⁵Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016; Fracción reformada, *DOF*: 23-12-1999.

⁴⁶Párrafo reformado, *DOF*: 18-06-2008.

⁴⁷Fracción reformada, *DOF*: 23-12-1999.

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.⁴⁸

IX. Derogada.⁴⁹

X. Derogada.⁵⁰

⁴⁸Fracción reformada, *DOF*: 17-03-1987.

⁴⁹Fracción derogada, *DOF*: 17-03-1987.

⁵⁰Fracción derogada, *DOF*: 17-03-1987. Artículo reformado, *DOF*: 20-08-1928, 29-04-1933, 08-01-1943, 12-02-1947, 17-10-1953, 06-02-1976, 06-12-1977 y 03-02-1983.

Artículo 115

Comentario por **Salvador Valencia Carmona**

El municipio es una institución que puede considerarse piedra de toque de nuestro derecho público; de la comprensión de los problemas que adolece, así como de la solución apropiada a cada uno de ellos, depende en buena parte el futuro del sistema político y constitucional de nuestro país. El Estado mexicano para asentarse sobre bases sólidas y perdurables requiere el funcionamiento apropiado y congruente de sus partes: Federación, estados y municipios deben ser siempre complementarios. 115

Más aún, la necesidad de vincular y consolidar los tres órdenes de gobierno (federal, local y municipal) crece en importancia frente a los desafíos del constitucionalismo global, respecto del cual es menester reforzar los espacios locales antes que permitir su avasallamiento, en virtud de que son ámbitos privilegiados para un cabal ejercicio de los derechos humanos y la práctica cotidiana de las instituciones democráticas.

Desde su expedición, la Constitución de 1917 otorgó prioridad al municipio y lo mencionó en varios de sus preceptos, pero fue en su artículo 115 donde definió su posición en el sistema federal, estableció su forma de gobierno y enunció sus principios fundamentales. El precepto rector del municipio permaneció sin alteración varios años, aunque después fue objeto de diversas reformas que lo han modernizado y enriquecido. Aparte del artículo 115, en la actualidad, se encuentran referencias al municipio en diversas y numerosas disposiciones, mismas que norman aspectos específicos de dicha institución o le otorgan ciertas facultades concurrentes con los otros niveles de gobierno.

Marco teórico conceptual

Para exponer el marco teórico conceptual del municipio, se partirá de los elementos que integran la institución municipal, los cuales son: el territorio, la población, el gobierno, la capacidad económica y el fin que persigue.

El territorio es en las corporaciones comunales su elemento físico o material, entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución ejercen su dominio. Sin territorio no puede haber municipio, es axiomático que este elemento constituye un factor primordial para su configuración.

En los estados del país se han conformado hasta hoy 2,445 municipios, mismos que guardan diferencias de concentración y en población asentada. En la cifra referida no están incluidas las 16 alcaldías de la Ciudad de México, que se gobiernan de manera distinta, pero que en la práctica desempeñan servicios de carácter municipal

(datos a 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] y el Instituto Nacional de Federalismo y Desarrollo Municipal [INAFED]).

En cuanto a la cantidad y distribución de los municipios en el territorio nacional y en los estados, es disímbola y muy variada. Algunos estados padecen de la llamada “atomización municipal”. De este modo, cuatro entidades federativas tienen menos de 10 municipios; 11 entidades tienen entre 11 y 50 municipios; ocho entidades con más de 50 y menos de 100 municipios; cinco entidades tienen más de 100 municipios; tres entidades tienen más de 200.

Entre los estados con mayor número de municipios está Oaxaca con 570, Puebla que cuenta con 217, Veracruz con 212 y el Estado de México con 125. En tanto que hay otras entidades como Baja California Sur que sólo tiene cinco, Baja California Norte con cinco y Campeche que alcanza 11. El contraste en la extensión territorial es también notable, así en Tlaxcala el promedio es poco más de 65 kilómetros cuadrados por municipio, en tanto que en Sonora superan los 2,400, y en las Baja Californias van más allá de los 14 mil.

La población municipal, que es el elemento humano, se unifica alrededor del concepto de “lo vecinal”. Tiene el carácter de vecino, en el recto sentido gramatical, el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa. Al hablar de vecindad se presupone la contigüidad material de familias y edificios que forman una agrupación en mayor o menor medida identificable. Es por eso que la legislación municipal de nuestro país usa comúnmente el concepto de vecino, distinguiéndolo del simple transeúnte, para determinar la pertenencia a un municipio y demanda ciertos requisitos para serlo.

Influye también el elemento poblacional en las categorías políticas de los asentamientos humanos ubicados en la demarcación municipal. Con base esencialmente en la población, en su carácter urbano o rural, así como en la calidad de los servicios públicos, se establecen por las leyes orgánicas distintas categorías políticas, en orden descendente de importancia, es decir, ciudades, villas, pueblos, rancherías y caseríos.

Una potestad o autoridad que constituye el gobierno, que se encargue de la dirección general de las actividades de los ciudadanos y de organizar los servicios que satisfagan sus urgencias, es también un elemento constitutivo del municipio.

Se ejercita la autoridad gubernamental por medio de los órganos del municipio, los que varían según las épocas y los diferentes países. En el apartado que se refiere al derecho comparado haremos unas breves reflexiones al respecto.

En cuanto al elemento denominado capacidad económica, consiste básicamente en que el municipio posea un patrimonio y una hacienda pública propios. Hay que diferenciar estos conceptos porque frecuentemente se confunden en la práctica.

Entre la hacienda y el patrimonio municipales existe una relación de todo a parte. En el concepto de hacienda se comprenden los ingresos, los egresos, la deuda pública y se incluye el propio patrimonio municipal. En cuanto al patrimonio, se refiere al conjunto de bienes, derechos e inversiones que son propiedad del municipio.

El fin de la entidad comunal es su elemento teleológico y consiste en el bien común de todos los habitantes de la municipalidad.

Ahora bien, el municipio no sólo se agota en sus elementos, sino que como consecuencia de su largo proceso institucional, se han venido perfilando también algunos principios teóricos que le son propios y orientan sus actividades, mismos que podemos condensar en tres principales, a saber: autonomía, democracia y eficacia.

El principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: *a)* autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada ayuntamiento; *b)* autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee personalidad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos y realizar otros actos jurídicos; *c)* autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos, y *d)* autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda propia.

La democracia municipal se propone la participación inmediata y constante de los gobernados en la gestión del ente comunal. Los principales instrumentos que se han establecido para llevar a la práctica este principio son los siguientes: 1) derecho de los vecinos de elegir a sus principales representantes del cuerpo municipal, en elecciones cada vez más libres y competidas; 2) derecho de los vecinos de participar en las actividades municipales, que implica la obligación de la autoridad de informar de manera permanente acerca de dichas actividades, así como la de establecer órganos de colaboración ciudadana, y 3) derecho de los vecinos de controlar las principales decisiones de los funcionarios municipales que los afecten, así como revocarles el mandato cuando no cumplan las tareas que se les encomendaron.

Han venido ganando terreno en el debate nacional la implantación de los medios de participación directa. A partir de la reforma constitucional en materia política del 9 de agosto de 2012, se incorporaron en el artículo 35 los siguientes medios de participación: iniciativa de ley ciudadana, consulta popular y candidaturas independientes. Sin embargo, en la legislación local de las entidades federativas tales medios han recibido impulso vigoroso y se ha recogido de la manera siguiente: el referéndum está regulado en 24 entidades federativas; el plebiscito en 22 y la iniciativa popular en 15 entidades.

Se ha aceptado también la participación popular en la reforma a las constituciones locales en 10 entidades federativas. Sin embargo, de la norma a la práctica hay un trecho considerable, pues en pocas entidades se han aplicado tales medios directos (datos del Centro de Información y Análisis de la Cámara de Diputados, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-17-06.pdf>).

El principio de la eficacia consiste en procurar que los órganos de la municipalidad desarrollen sus funciones con el máximo rendimiento y perfección, lo que presupone que debe haber en los distintos titulares de ellos una buena capacidad administrativa, técnica y política. Bajo el principio de eficacia municipal, incluimos aquí los conceptos de eficacia y eficiencia que maneja la teoría de la administración, aquel que se refiere al logro efectivo de los programas de gobierno, y éste al “hacer las cosas bien”, aspecto cualitativo en términos de servicios, producción y gastos en bienestar social.

Reconstrucción histórica

El municipio mexicano descuella por su venerable biografía. Tiene su antecedente directo en el cabildo español del cual recibe una inapreciable herencia, a su vez producto de varias influencias. La incorporación de la institución municipal se efectúa durante el periodo colonial. Después el municipio tuvo una destacada participación a la hora de la emancipación, y en el periodo independiente no se sustrajo a la pugna entre liberales y conservadores, que pusieron en práctica fórmulas diferentes para organizarlo.

Con la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917 se inicia un importante movimiento renovador del municipio, que ha logrado obtener para esta institución que se definan en la norma primaria su estatus constitucional, los principios que lo rigen y las actividades que desempeña.

Para explicar la reconstrucción histórica, se expondrá este apartado en dos secciones.

Evolución institucional

El primer ayuntamiento en México y en América Continental se estableció en Veracruz. Cuando se inició la conquista de nuestro país, a Hernán Cortés, quien había sido estudiante de latín y jurisprudencia en la Universidad de Salamanca por un par de años, se le ocurrió la argucia legal —para justificar sus poderes— de la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519, así como instalar su propio ayuntamiento. La medida tuvo éxito, por lo cual se extendió después a otras poblaciones y pronto se convirtió el municipio en una institución necesaria y bien conformada.

Más tarde, sin embargo, cuando en la península el poder real se impuso a los ayuntamientos en la célebre batalla de Villalar entre Carlos V y los comuneros de Castilla, tal situación se reflejó en el municipio colonial. La dependencia desproporcionada del municipio novohispano respecto de los órganos superiores prosperó, la decadencia aumentó al implantarse la enajenación de los oficios públicos y la tardía implantación de las intendencias trastocó su funcionamiento poco antes de la independencia.

Pese a ello, en los ayuntamientos coloniales encontró acomodo una elite criolla que no podía acceder a cargos más elevados reservados a los peninsulares, la cual desempeñó un papel decisivo en la lucha por la independencia.

En los primeros días de la Independencia, *municipio* y *libertad política* fueron palabras que llegaron a identificarse. El municipio se colocó entonces en un lugar de avanzada: cerró filas contra la invasión napoleónica; encabezó los primeros movimientos independentistas; sirvió de enlace entre las autoridades coloniales y el nuevo ejecutivo surgido de la emancipación.

Una vez obtenida su independencia, México atravesó —como los demás países latinoamericanos— un periodo crítico, en virtud de que la desaparición de la autoridad virreinal provocó un sensible vacío de poder, que favoreció el dominio de hombres fuertes o caudillos. El problema no fue meramente personal, en el fondo subyació el

conflicto entre dos órdenes, el colonial y el emanado de la independencia, aquél defendido por los conservadores y éste defendido por los liberales.

El conflicto referido repercutió también en el municipio, que tuvo un accidentado recorrido a lo largo del siglo XIX. La oscilación ideológica influyó en las constituciones. Los textos constitucionales federalistas, de origen liberal, no regularon de manera efectiva el municipio, en el afán de respetar la autonomía de los estados, en tanto que los centralistas, de tinte conservador, tuvieron el mérito de regularlo en la Ley Fundamental, aunque sujetándolo a los órganos superiores de gobierno.

El primer texto fundamental que se ocupó del municipio fue la Constitución de Cádiz, que por la influencia que tuvo en el constitucionalismo mexicano y en el latinoamericano es de estudio obligado. Esta Constitución reguló al municipio en el capítulo I del título VI, designado con la expresión “De los Ayuntamientos”, que comprendió de los artículos 309 a 323, el cual detalló la composición de los ayuntamientos, la forma de elegir a sus miembros y sus principales atribuciones.

Se componían los ayuntamientos, según el mencionado texto, del alcalde, los regidores y el procurador síndico, y eran presididos por el jefe político donde lo hubiere. Los jefes políticos estaban encargados de las provincias y ante ellos “todos los individuos de los ayuntamientos, al entrar al ejercicio de sus funciones, prestarán juramento”. Tales jefes políticos se mantuvieron a lo largo del siglo XIX, pero su nefasta intervención durante el Porfiriato los hizo centro de ataque del movimiento revolucionario.

La Constitución de Apatzingán de 1814 mantuvo el estado de cosas imperantes en cuanto al régimen municipal se refiere, pues en su artículo 211 ordenó que las leyes en vigor permanecieran en tanto no se expidiesen otras. El referido artículo decía literalmente:

Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se derogaren.

Tanto el Acta Constitutiva de la Federación como la primera Constitución Federal del 24 y 4 de octubre de 1824, respectivamente, no hicieron alusión alguna a los ayuntamientos, por lo cual su regulación quedó reservada a los estados.

En el Acta se hace referencia al “Gobierno Particular de los Estados”, para el cual en el punto 20 se establece la división de poderes, con base en el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. En tanto que en el punto 21 se indica que el Poder Legislativo de cada estado residirá en un Congreso de individuos electos popularmente y amovibles en el número “que determinarán sus Constituciones particulares”.

La Constitución de 1824, por su parte, dejó a los estados organizar libremente su régimen interior. Así lo dispuso el artículo 161: “Cada uno de los estados, tiene obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva”. Por tal razón, la organización del municipio se desplazó hacia las constituciones locales, que continuaron copiando a la Constitución gaditana de 1812.

La Constitución de 1836 tuvo el acierto de incorporar a los municipios, pues en la Sexta ley, titulada “División de la República y gobierno interior de los pueblos”, se destinaron los artículos 22 a 26 a regularlos minuciosamente.

Sin embargo, aunque la Constitución señalaba que los ayuntamientos se elegirían popularmente, el número de los integrantes de su cabildo se determinaba por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador. Además, a los prefectos, que estaban a su vez sujetos al gobernador, incumbía, según el artículo 18, “velar sobre el cumplimiento de los ayuntamientos”.

Por otra parte, se estableció el sufragio censitario para desempeñar cualquier cargo en el ayuntamiento, en virtud de que se requería, según la fracción IV del artículo 24, “tener un capital físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales”. Más aún, en la fracción I del artículo 7 de la Primera ley, se disponía que el ciudadano debía tener “una renta anual no menos de cien pesos, procedente de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad”.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, más acentuadamente centralistas que el ordenamiento anterior, hicieron depender casi absolutamente a los ayuntamientos de las juntas departamentales, ya que en las fracciones X y XIII del artículo 134, se dispuso que éstas establecerían corporaciones y funcionarios municipales, expedirían sus ordenanzas, reglamentarían la policía urbana y rural, encargándose también de aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de gastos de las municipalidades.

En cuanto al sufragio censitario, si bien se eliminó para los cargos concejiles, no así para los ciudadanos que según el artículo 18 debían tener “una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedentes de capital físico, industria o trabajo personal honesto”.

En cuanto a la Constitución de 1857, no pudo vencer el viejo escrúpulo federalista que, dispensando un excesivo respeto al ámbito de acción de los estados, abandonó toda regulación sobre el municipio a las entidades locales. En este sentido, el artículo 40 señaló que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal “compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, y en el artículo 41 se refirió a las constituciones “particulares de los estados las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”.

Con ello, se repitió el fenómeno acaecido en 24, volvieron a ocuparse de la cuestión las constituciones locales, dividiéndose los estados en distritos como Oaxaca; en cantones, como Veracruz; o en partidos como en Aguascalientes; circunscripciones todas éstas que usualmente se fraccionaron en municipalidades.

Durante la vigencia de la Constitución del 57, las constituciones particulares de los estados no tuvieron grandes innovaciones respecto del municipio. Tampoco en el plano nacional se logró diseñar para él un proyecto apropiado, más aún, un par de medidas lo afectaron en su hacienda, la desamortización de bienes y la eliminación de alcabalas, medida ésta inevitable para fomentar el comercio.

El panorama para el municipio empeoró todavía más durante la época del Porfiriato, en virtud de que en ella se propició un control vertical que partía de la propia presidencia de la República, pasaba por los gobernadores y operaba a través de los

jefes políticos que ahogaban la libertad municipal y sometían a una supervisión muy estricta a los ayuntamientos.

La Revolución mexicana de 1910, en respuesta a la lacerante situación en que supervivían los ayuntamientos, experimentó una profunda simpatía por el logro de una plena libertad municipal. Casi no hubo programa ni plan revolucionarios que no le diesen al municipio, directa o indirectamente, la debida importancia. Tanto el proyecto del primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, como los debates del Constituyente concedieron igualmente suma relevancia a la referida institución comunal, como se evidenció en el texto original del artículo 115 y en las diversas referencias que se hicieron al municipio en otros artículos constitucionales.

El texto finalmente aprobado por el Constituyente se compuso de un encabezado que destacó la importancia del municipio libre, en virtud de que los estados deberían tenerlo como “base de su división territorial y de su organización política y administrativa”. A continuación se incluyeron las fracciones siguientes: fracción I, relativa al gobierno del municipio a través de un ayuntamiento; fracción II, dedicada a la hacienda municipal; fracción III, que dotaba de personalidad jurídica a los municipios, añadiéndose inmediatamente varios párrafos que establecieron reglas para los gobernadores y las legislaturas locales.

Pese a los esfuerzos que realizó el Constituyente del 17, se debe subrayar que la redacción final del artículo 115 no logró plasmar en normas adecuadas los propósitos económicos y políticos que habían presidido los debates, en virtud de que la hacienda de los municipios quedó sujeta en última instancia a la voluntad de las legislaturas locales, tampoco se estableció la instancia adecuada para resolver los conflictos que se presentasen entre los municipios y los gobiernos de los estados y aun el federal, ni mucho menos se hizo mención a los servicios que por naturaleza propia debían prestar los ayuntamientos.

No todo fue, empero, en vano, se sentaron también importantes tesis que fueron las siguientes: *a)* el municipio y su relación con los estados y el sistema federal, recogiendo la fórmula que se había acuñado en el artículo 8 de la adición del Plan de Guadalupe, en la cual se indicó que el estado tomaría como base de su división política y administrativa el municipio libre; *b)* la forma de gobierno municipal, prescribiéndose que sería el ayuntamiento de elección popular directa; *c)* la libertad política del municipio, subrayándose particularmente que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; *d)* la autonomía económica del municipio, respecto de la cual se adoptó una solución que no rindió los resultados esperados, y *e)* la personalidad jurídica para que el municipio fuese investido de ella y pudiese actuar tanto en derecho público como en el derecho privado.

Las reformas constitucionales

Se han operado en el artículo 115 hasta ahora 15 reformas constitucionales, aunque no todas se han referido al municipio, porque algunas de ellas modificaron las reglas aplicables a los gobernadores y a las legislaturas locales, reglas que antes estaban incluidas

en dicho precepto. Se describirán, seguidamente, las reformas constitucionales mencionadas.

Primera reforma (20 de agosto de 1928)

Se ajustó el mínimo de diputados que debían tener las legislaturas locales en proporción a los habitantes de cada entidad: siete para los de población menor a 400 mil habitantes, nueve en los que excediese de ese número y no llegara a 800 mil, y 11 en los superiores a dicha cifra.

Esta fórmula sustituyó al número mínimo de 15 diputados que se estableció originalmente, disposición que por cierto levantó cierta polémica en el Constituyente, ya que algunos de sus miembros consideraban que era excesiva para algunos estados. La iniciativa fue promovida por el general Álvaro Obregón, entonces candidato a la presidencia, y secundada por varios legisladores, fundándose en que una legislatura local más reducida era menos onerosa, más eficiente y permitía una mejor selección de los representantes populares.

Segunda reforma (29 de abril de 1933)

Se agrega un segundo párrafo a la fracción I, que subsiste hasta la fecha, mediante el cual se extiende de manera notable el principio de no reelección en el aparato político, en virtud de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no podrían ser ahora reelectos para el periodo inmediato; la misma prohibición se formuló para los legisladores, tanto federales como locales.

La reforma se originó en el discurso del entonces expresidente Calles, pronunciado en un banquete que le ofrecieron los gobernadores el 30 de octubre de 1931, en el cual expresó que un defecto de los más grandes de la revolución era “la política del carro completo”, que había que “tener un espíritu más amplio” y “dar oportunidad a la juventud” en los puestos públicos. Recuérdese que en esa época había una supremacía política evidente del grupo norteño, que se restringió al de Sonora-Sinaloa después del golpe de Agua Prieta, por lo que muchos legisladores del cerrado grupo se habían reelecto varias veces en las cámaras y habían aparecido varios conflictos locales como consecuencia de ese monopolio del poder.

Costó trabajo lograr la apertura y obtener el consenso para la reforma dentro del Partido Nacional Revolucionario (PNR); la iniciativa original se presentó en el Primer Congreso Nacional de Legislaturas, efectuado en enero de 1932, donde no prosperó porque la mayoría de las delegaciones era reeleccionista. Meses después, empero, se venció a la resistencia, en la Convención Nacional Extraordinaria del PNR, inaugurada el 30 de octubre del mismo año referido, el presidente del partido, Manuel Pérez Treviño, presentó una ponencia que finalmente fue aprobada en favor de la no reelección de los legisladores y municipales.

Tercera reforma (8 de enero de 1943)

El texto de la reforma aprobada, relativa entonces al párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, quedó en los términos siguientes: “Los gobernadores de los estados no pueden durar en su encargo más de seis años”. Antes de esta modificación duraban los gobernadores cuatro años.

Esta iniciativa fue promovida por Manuel Ávila Camacho, para que coincidiese el mandato de los gobernadores con el de presidente de la República, mismo que se había fijado en seis años desde la reforma del 24 de enero de 1928. El mandato ampliado estaba destinado a Obregón, pero por la crisis que desató su muerte, correspondió después ejercerlo al presidente Cárdenas. A manera de antecedente, recuérdese también que durante el régimen de Porfirio Díaz, por reforma del 10 de mayo de 1904, se había aprobado también un mandato presidencial de seis años, argumentándose en la iniciativa que era el mismo término que los virreyes duraban en su encargo en la época colonial.

Cuarta reforma (12 de febrero de 1947)

Se adicionó la fracción I, con un párrafo en los términos siguientes: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. Esta iniciativa se debe al presidente Miguel Alemán, en la cual subrayaba que por medio de la reforma “se establecería el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia como es el de la vida común del municipio”.

Quinta reforma (17 de octubre de 1953)

Se suprimió el párrafo que recién acabamos de transcribir, en virtud de que se estableció la ciudadanía plena para las mujeres, que a partir de entonces tuvieron el derecho activo y pasivo en las elecciones federales, estatales y municipales, mediante reforma que se hizo al artículo 34 constitucional, que considera “ciudadanos de la República a los varones y a las mujeres” que tengan 18 años y un modo honesto de vivir.

Esta reforma se impulsó por don Adolfo Ruiz Cortines, quien en su iniciativa expresaba que la mujer debía recibir estímulo para su participación en la vida política, como ya lo había hecho de manera benéfica en las elecciones municipales y además porque había un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos.

Sexta reforma (6 de febrero de 1976)

Se adicionaron las fracciones IV y V, con el objeto de que el municipio estuviese en posibilidades de efectuar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en las materias de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación, a través de acciones concertadas con la Federación. Esta iniciativa se promovió por Luis Echeverría, en un esfuerzo por dotar de instrumentos a los municipios para enfrentarse al acentuado crecimiento que nuestras ciudades experimentaban ya desde aquel tiempo.

Séptima reforma (6 de diciembre de 1977)

Se introdujo el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales así como el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese “cuando menos de trescientos mil habitantes o más”. Esta iniciativa, promovida por José López Portillo y su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, formó parte de la llamada reforma política de 1977, que tuvo el efecto de dinamizar los cuerpos legislativos locales y promover un mayor pluralismo en los ayuntamientos.

Octava reforma (3 de febrero de 1983)

Se reformuló de manera integral el artículo 115 constitucional, introduciéndose progresos notables para los municipios, entre ellos: se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como revocación de muncípipes; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos, que antes levantaba innecesario debate; se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad para que el gobierno del estado colabore cuando fuera menester; se consagró la llamada “esfera económica mínima” de los municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos; se reguló más ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos y se normaron las relaciones laborales de éstos con sus trabajadores.

Mediante esta iniciativa, que presentó el presidente Miguel de la Madrid, se recogieron varias de las demandas que los municipios del país habían venido formulando, así como sirvió de punto de partida para un alivio relativo de sus condiciones financieras que habían llegado a niveles alarmantes.

Novena reforma (17 de marzo de 1987)

Consistió básicamente en un reacomodo constitucional, mediante el que se consagró de manera exclusiva el artículo 115 para regular los asuntos municipales, en tanto que

se incorporaron al artículo 116 aquellas disposiciones que se referían a los gobernadores, a los diputados locales, a las relaciones entre los gobernadores de los estados y sus trabajadores, así como a los convenios entre los estados y los municipios.

Décima reforma (23 de diciembre de 1999)

Se hicieron las siguientes modificaciones. Reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno; precisiones a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones en los servicios públicos y en los ingresos municipales; asociación de municipios más amplia; reformulación en desarrollo urbano ecología y planeación regional. Esta iniciativa fue resultado del acuerdo que lograron varios partidos políticos nacionales y sus efectos pueden también considerarse positivos para el municipio.

Décimo primera reforma (14 de agosto de 2001)

Esta modificación resulta del esfuerzo que se ha hecho para proteger los derechos de los pueblos indígenas, cuyas comunidades viven todavía en condiciones de pobreza, ignorancia y marginación. El asunto se tornó espinoso con el movimiento armado del EZLN en Chiapas, cuyos representantes celebraron con el gobierno federal los llamados Acuerdos de San Andrés. Se han efectuado para proteger los derechos de los pueblos indígenas las reformas de 1982 y 2001; en esta última, se modificó el artículo 115 en el último párrafo de la fracción II, para indicar que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

Décima segunda reforma (18 de junio de 2008)

Se enmendó la fracción VII del artículo 115 constitucional, con motivo de la profunda reforma que instauró un nuevo proceso penal con mayor oralidad y una nueva regulación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública que permita la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

En la nueva fracción VII se sigue disponiendo que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal, pero en lugar de la redacción anterior que decía “en los términos del reglamento correspondiente”, ahora se expresa “en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado”, modificación que según el legislador se hizo para especificar que una ley de las legislaturas de los estados regirá las policías preventivas, con el propósito de que exista un mínimo de homologación al menos al interior de cada uno.

Décimo tercera reforma (24 de agosto de 2009)

Se inspira esta reforma en la urgencia general que tienen los municipios de transparentar sus ingresos, egresos, rendición de cuentas y remuneraciones de sus servidores, en virtud de que infortunadamente han crecido los excesos presupuestarios y en materia de personal, de ahí que se haya adicionado a la fracción IV del artículo 115, que los presupuestos de egresos de los ayuntamientos “deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a los dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución”.

Décimo cuarta reforma (10 de febrero de 2014)

Se agregan al párrafo primero del artículo 115 las palabras *democrático* y *laico*, como cualidades que debe tener la forma de gobierno de los estados. Además, se introduce en el segundo párrafo de la fracción primera del citado artículo, la elección consecutiva por un periodo adicional de presidentes municipales, regidores y síndicos. La reelección será posible si el periodo de mandato no es superior a tres años y si el candidato se postula por el mismo partido político, salvo que haya renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.

Décimo quinta reforma (29 de enero de 2016)

Con la reforma constitucional sobre la autonomía de la Ciudad de México, se modificaron las fracciones IV y V del artículo 115, para precisar que “los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.”

Cabría expresar, por último, que pese a las distintas reformas constitucionales emprendidas, la reforma municipal es una demanda nacional aún no satisfecha. Es preciso ir todavía más lejos. Una institución de gran prosapia como el municipio, requiere de transformaciones a profundidad, que la inserten de manera adecuada en el proceso de transición política, así como en las tendencias constitucionales imperantes que han surgido en nuestro país en los últimos años.

La reforma municipal debe ser de amplio espectro, debe efectuarse desde arriba y desde abajo. Desde arriba, en la reformulación del marco constitucional tanto federal como local, así como en la legislación que con base en ese marco se ha expedido, para incorporarles los avances del derecho municipal, que se traduzcan en la práctica en cambios a las políticas y al trato de los Gobierno federal y estatales hacia los ayuntamientos.

Desde abajo, en el propio esfuerzo que los municipios del país deben realizar para mejorar su estructura de gobierno y de administración; de nada servirán las acciones de

carácter nacional o local, si los municipios permanecen ajenos a ella y no participan de manera entusiasta, promoviendo también la participación efectiva de los ciudadanos en las distintas labores comunales.

Análisis exegético

Para exponer de manera didáctica el análisis exegético contemporáneo del artículo 115 constitucional, es preciso señalar que en su redacción vigente se compone de una parte inicial y de ocho fracciones, a éstas daremos los rubros siguientes: *I.* Gobierno municipal; *II.* Autonomía jurídica; *III.* Servicios públicos municipales; *IV.* Hacienda municipal; *V.* Planeación y desarrollo; *VI.* Conurbación; *VII.* Policía y orden público, *VIII.* Representación proporcional y relaciones de trabajo.

A continuación, en el orden señalado abordaremos el análisis del precepto.

Parte inicial del precepto

En el encabezado se expresa que los estados han adoptado “para su régimen interior, la forma de gobierno, republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”. De esta parte inicial puede afirmarse que postula la autonomía municipal, establece los vínculos del municipio para con los estados y destaca la importancia que en distintos aspectos tiene la institución bajo estudio.

Es preciso detenerse un poco más en el párrafo inicial arriba referido y examinar el sentido de las expresiones que emplea. En cuanto a la expresión “municipio libre”, consideramos que implica el concepto de autonomía cuyos elementos conceptuales ya aportamos. En segundo lugar, hay que recordar que esta expresión fue una fórmula muy común que emplearon los planes y programas revolucionarios que precedieron a la Constitución de 1917. Por último, vale observar que el texto constitucional ganaría en claridad si se reconoce sin ambages el principio de autonomía, como ya lo han hecho varias constituciones y leyes orgánicas locales.

Desde luego, la libertad de que goza el municipio no es de manera alguna absoluta, precisamente en ese sentido debe entenderse que los estados de la Federación tengan el imperativo de tomar para su “régimen interior” como “base” a los municipios que están ubicados en su territorio, mismos que por la importancia que merecen como instancias de gobierno le sirven para su división territorial, política y administrativa. Pero esto no significa que los estados no puedan utilizar otros criterios para subdividirse, como sucede con la desconcentración administrativa de sus dependencias que opera en varios de ellos o con los distritos que se crean para efectos judiciales.

Gobierno municipal

En la fracción I del artículo 115, párrafo primero, se declara al inicio categóricamente: “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

Precisa advertir que en este primer párrafo se produjo un cambio en la reciente reforma constitucional de 1999: el término actual “gobernado” por un ayuntamiento sustituyó al de “administrado”, en virtud de que el poder revisor hizo tal cambio “con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno”.

Se pretende con la reforma superar la concepción administrativista del municipio, conceptuar a éste no sólo como un órgano descentralizado por región, sino como una entidad dotada de un ámbito de gobierno cada vez más autónomo. Este propósito obviamente no se satisfará sólo con un cambio semántico, aunque es útil que se declare en la propia norma primaria la jerarquía gubernamental que posee la corporación municipal.

Por lo que se refiere al término *ayuntamiento*, éste proviene del latín *adiunctum*, surgido de *adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo; de lo cual resulta que el ayuntamiento consiste en un cuerpo colegiado, de carácter deliberante y naturaleza eminentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros.

Se encuentra íntimamente ligado el vocablo *ayuntamiento* con el de *cabildo*, del latín *capitulum*, cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia, pero que se diferencia de su sentido original, porque ahora designa a las personas que poseen cargos de representación en el ayuntamiento, esto es, al presidente municipal, síndicos y regidores.

En lo que concierne a los miembros del ayuntamiento, al presidente municipal se le considera la figura más prominente, en virtud de que es el representante nato del municipio, órgano de ejecución de los acuerdos del ayuntamiento, jefe del gobierno y administración municipales. Sigue en importancia el síndico, usualmente uno o dos en los ayuntamientos del país; se le confiere usualmente la representación jurídica del ayuntamiento, preside comisiones importantes del cabildo y suple al presidente municipal en sus faltas temporales.

Los regidores, por último, cuyo número varía según la importancia del municipio, pueden ser de mayoría o de representación proporcional, éstos en el número que marque la ley. Los regidores tienen obligación de participar en las sesiones de cabildo, el cual les confía diversas comisiones respecto de los ramos de la administración y de los servicios públicos municipales.

En la propia fracción I, primer párrafo, se agrega una segunda parte, misma que dice: “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”. Esta prohibición tajante a las autoridades intermedias entre los municipio y los gobiernos de los estados surge de la actuación que tuvieron

las jefaturas políticas introducidas por el texto gaditano en desmedro de los ayuntamientos, particularmente durante el Porfiriato, en que se convirtieron en una instancia intermedia que sometió la libertad municipal.

Vale en este punto advertir que este principio en la actualidad no sólo es meramente histórico, sino que está adquiriendo un nuevo significado y una interpretación más amplia debido a los criterios que en los últimos años ha sustentado la Suprema Corte en varias controversias constitucionales.

Desde 1933 hasta 2014, se mantuvo en el artículo 115 el principio de no reelección de las autoridades municipales. Sin embargo, en febrero de 2014 se reformó el párrafo segundo, de la fracción I, del citado artículo, para permitir la elección consecutiva de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional. La reelección será posible si el periodo de mandato no es superior a tres años y si el candidato se postula por el mismo partido político, salvo que haya renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.

Finalmente, los párrafos tres a cinco de la fracción I establecen garantías para la actuación de las legislaturas locales respecto de los municipios o sus integrantes: la suspensión o desaparición de ayuntamientos requiere del acuerdo de las dos terceras partes de la legislatura local de que se trate; la suspensión o revocación del mandato de algunos de los miembros de ayuntamiento debe ser por causa grave prevista en la ley, con oportunidad de rendir pruebas y hacer alegatos; si un miembro deja el cargo será sustituido por el suplente o se procederá conforme a la ley; en la desaparición de ayuntamientos o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, las legislaturas designarán de entre los vecinos a los consejeros municipales que concluirán los periodos respectivos, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones.

Autonomía jurídica

Un primer aspecto de la autonomía jurídica, se incluye en el artículo 115 constitucional, fracción II, primer párrafo, donde se determina que “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica”. La personalidad jurídica es una característica esencial de la corporación municipal y requisito indispensable para su autonomía. Merced a la personalidad jurídica, el municipio actúa tanto en la esfera de derecho público como de derecho privado.

Como entidad de derecho público, su personalidad le sirve para ejercer su potestad de mando y de coacción, para llevar a cabo sus atribuciones de carácter impositivo y en las actividades enderezadas a la prestación de los servicios públicos. En la esfera privada, el municipio se convierte en un sujeto apto para ejercer derechos y contraer obligaciones, en otras palabras, puede contratar, gestionar, defenderse o contraer compromisos en favor de sus gobernados.

La personalidad jurídica del municipio difiere de la usualmente atribuida a los particulares. Se trata de una personalidad jurídica originaria, no derivada, en cuanto

está reconocida por la propia Constitución. Además, tienen también el carácter de una persona jurídica de carácter territorial, en cuanto sus normas poseen un ámbito material de validez donde ejercen su poder vinculante.

Es por ello que la personalidad jurídica del municipio es de una jerarquía superior respecto de las personas que no tienen carácter público en su demarcación, es decir, los ciudadanos y entidades jurídicas privadas respecto de las cuales en la esfera de su competencia puede establecer normas de carácter obligatorio y deberes en beneficio de la colectividad.

Otro aspecto de la autonomía jurídica se considera en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115, en la cual se atribuyen facultades a los ayuntamientos para expedir: “bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”. Tales ordenamientos sirven para que los referidos ayuntamientos “organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

¿Qué se pretendió con estos agregados al párrafo segundo de la fracción II?

La intención del legislador se aclara en el dictamen de la Cámara de Diputados del 15 de junio de 1999, en el que se estimó apropiado sustituir el concepto “bases normativas” que tenía el texto anterior de la fracción II por el de “leyes estatales en materia municipal”, para de esta manera deslindar los ámbitos de competencias de las legislaturas y de los ayuntamientos.

Consecuentemente, se trata de proporcionar un criterio de delimitación entre los ordenamientos que competen a los ayuntamientos y las leyes que en materia municipal conciernen a las legislaturas. De este modo, corresponde a las legislaturas, como mejor lo dijo el dictamen de la Cámara de Diputados ya referido, establecer un “marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio”.

Por otro lado, queda a los ordenamientos que expiden los ayuntamientos, “todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal”, así como los demás aspectos reglamentarios necesarios para las actividades municipales.

Se han incorporado, por último, varios incisos a la referida fracción II del artículo 115 constitucional, para determinar el objeto general que deben tener las leyes que expidan las legislaturas locales en materia municipal, así como para ciertas hipótesis específicas que solucionan casos prácticos.

En primer lugar, en el inciso a) de la fracción II, se subraya que las leyes que expidan las legislaturas en materia municipal tendrán como objeto establecer “Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo”. Este último, se agrega, debe incluir “los medios de impugnación y los órganos

para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad”.

Se contiene en la modificación anterior una de las aportaciones de mayor mérito en la reforma constitucional de 1999, en virtud de que se crean las bases para modernizar la justicia en el ámbito administrativo municipal, que se encuentra notablemente atrasada respecto de otras esferas de la administración. Dicho avance de la justicia administrativa municipal deberá manifestarse en una regulación jurídica más apropiada, que establezca claramente los límites de la autoridad y brinde mayor seguridad jurídica a los gobernados.

Por otro lado, en lo que se refiere a los incisos b) hasta e) de la fracción II, se han fijado también normas procedimentales para ciertos casos importantes: resoluciones que afectan el patrimonio inmobiliario municipal o actos y convenios que comprometen al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento; convenios en materia de servicios públicos y administración de contribuciones; casos de municipios que no cuentan con los bandos o reglamentos correspondientes; conflictos entre el municipio y el gobierno del estado con motivo de los convenios celebrados.

Servicios públicos municipales

Puede afirmarse que la fracción III, que se refiere a los servicios públicos a cargo del municipio, tiene la virtud de reconquistar un ámbito de actividad administrativo propio de éstos. En principio, la regla general es que los servicios públicos enumerados corresponden precisamente a los municipios y que sólo por excepción, cuando sea necesario, los prestarán con el concurso de los estados, salvedad que era prudente añadir dado el escaso desarrollo y potencialidad económica de muchas comunas.

La disposición constitucional, además, deja también abierta la posibilidad para que los municipios enriquezcan su actividad, al indicar que las legislaturas locales podrán agregar a los anteriores otro tipo de servicios que estimen puedan prestarse con eficacia por aquellas corporaciones.

En el primer párrafo de la fracción III se enumeran aquellos servicios públicos que, por su propia naturaleza, pertenecen a los ayuntamientos. Dicha enumeración se introdujo desde 1983 y se modificó en 1999, quedando por esta modificación los incisos afectados en los siguientes términos:

- a) A la materia de agua potable y alcantarillado, se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- c) Que se refiere al servicio de limpia, se añade que se refiere también a los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos;
- g) Al concepto de parques, calles y jardines, se le agrega genéricamente “el equipamiento” que se entiende como la obra, el mobiliario y la infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados;

h) Se ha adicionado con un reenvío al artículo 21 constitucional y con la referencia a la policía preventiva municipal.

Algunas de las modificaciones a los servicios públicos municipales hechas en 1999 parecen resultado de ese ocioso afán reglamentario que a veces acomete a los legisladores; que en su mayoría son innecesarias, sea porque el concepto genérico las comprendía o porque una adecuada interpretación constitucional podía fácilmente inferirlas, tales las expresiones “agua potable” respecto de aguas residuales, “alcantarillado” de drenaje, “limpia pública” de residuos o “calles, parques y jardines” de equipamiento.

La única modificación que añadió algo nuevo al texto constitucional en la reforma del 99 fue el inciso h, que prescribe que estará a cargo del municipio la seguridad pública, la policía preventiva municipal y de tránsito, sin perjuicio de las facultades concurrentes de los otros niveles de gobierno. Esta modificación constitucional amplía la competencia de los municipios en las materias mencionadas, que antes dependían de los gobiernos de los estados, o éstos tenían en ellas una influencia preponderante.

Coordinación y asociación municipal

En los dos últimos párrafos de la fracción III, se trata el importante tema de la coordinación y asociación municipal en la prestación de los servicios público o en el ejercicio de las funciones municipales, estableciéndose algunas reglas: en el caso de la asociación de municipios de dos o más estados se debe contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas; el ayuntamiento puede celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de manera directa o a través del organismo correspondiente en forma temporal de algún servicio público o para que se preste de manera coordinada entre el estado y el propio municipio; las comunidades indígenas pueden también coordinarse o asociarse dentro del ámbito municipal en términos de ley.

Se considera en los mencionados párrafos constitucionales el tema cardinal de la asociación y la cooperación municipal, que puede llegar a convertirse en un auxiliar de primer orden para concitar la acción de los municipios en unidades más amplias y propias para el desarrollo regional, así como una respuesta efectiva para la llamada “atomización municipal”, que ha sido la creación indiscriminada de municipios sin que cuenten con los elementos indispensables para su supervivencia.

El fenómeno de la pulverización es particularmente grave en algunas entidades federativas, como Oaxaca, Veracruz o Puebla, en las cuales muchos de sus municipios carecen de elementos para subsistir o cuando menos deben aceptar asociarse con otros para prestar de manera efectiva los servicios que tienen a su cargo.

Una gran tarea educativa y de fomento del espíritu cooperativo se hace necesaria. No son sencillas las dificultades que hay que superar; desgraciadamente una vez que un municipio se ha creado, por modesto que sea, resulta difícil fusionarlo, asociarlo y menos suprimirlo. Se acostumbra a los ciudadanos a una cabecera municipal propia y si

se atenta contra este orgullo normal de la aldea, se pueden provocar inevitables fricciones y hasta una conmoción social de consideración.

Sólo la aplicación ponderada e inteligente de la cooperación puede conducirnos a una reordenación del mapa municipal en el país, de tal manera que los ayuntamientos formen verdaderas unidades naturales y funcionales mediante su reagrupamiento, con la consecuente elevación de los niveles de eficiencia de los servicios que les están encomendados.

A la cooperación municipal pueden contribuir de manera decisiva las asociaciones nacionales de municipios que se han venido formando en los últimos años. Estas asociaciones, creadas por los partidos políticos, han tenido logros significativos y seguramente tendrán un mayor dinamismo en el futuro.

Las asociaciones referidas son: Asociación Mexicana de Municipios, A. C. (AMMAC), 1994, formada por el Partido Acción Nacional (PAN), el cual hace poco creó también la Asociación Nacional de Alcaldes de Acción Nacional (ANAC), 2009; Federación Nacional de Municipios de México, A.C (FENAMM), 1997, constituida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC), 1997, afiliada al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Con motivo de las grandes concentraciones urbanas que han ido conformándose en el país, se ha establecido también recientemente la Asociación Nacional de Municipios Metropolitanos, 2014.

En fin, han decidido en buena hora las asociaciones nacionales coordinar esfuerzos y sentar bases para trabajos futuros en común, para tales propósitos crearon la Conferencia Nacional de los Municipios de México (CONAMM), el 29 de junio de 2001. La Coordinación General de la Conferencia está integrada por tres alcaldes de cada una de las asociaciones nacionales partidarias y por el director ejecutivo de cada una de ellas.

Hacienda municipal

En la actual fracción IV del artículo 115 constitucional se ha consagrado una esfera económica mínima, misma que si bien no es suficiente, constituye al menos un principio de solución que amerita de su mayor fortalecimiento. En la regulación constitucional actual se ha establecido por fin la enumeración de fuentes de ingresos propias para los municipios, tantas veces reclamada, así como diversas garantías y reglas de carácter fiscal y presupuestario que fortalecen a los ayuntamientos.

Se forma la hacienda municipal, que se administrará libremente por los municipios, puntualiza el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115, de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso por:

- a) Contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales, o las provenientes de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora o cambio de valor de los inmuebles;

- b) Las participaciones federales, que se cubrirán por la federación a los municipios en los términos determinados por la legislatura;
- c) Ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo, y
- d) Rendimientos de los bienes que le pertenezcan. Todo lo anterior, sin perjuicio de que las legislaturas puedan establecer en favor de los municipios otro tipo de contribuciones y de ingresos.

Independientemente de la esfera privativa descrita, se han establecido también constitucionalmente algunas reglas y garantías para la hacienda municipal, que se encuentran en los cuatro últimos párrafos de la fracción IV, cuyo propósito es propiciar el libre manejo patrimonial y hacendario de los ayuntamientos.

Tales reglas son las siguientes:

- a) Cuando los bienes del dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, no estarán exentos de las contribuciones, ni de los derechos municipales;
- b) Los ayuntamientos podrán proponer a las legislaturas, para efectos de la ley de ingresos municipales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria;
- c) Las legislaturas de los estados no sólo revisarán, sino también fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios, y
- d) Los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien éstos autoricen conforme a la ley.

Planeación y desarrollo

Se han otorgado en la fracción V del artículo 115 constitucional atribuciones constitucionales a los municipios para la planeación y el desarrollo, mismas que se han explicado en diversos incisos:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional;
- d) Autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo, en el ámbito de su competencia;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, así como en los programas en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial, e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Es saludable que aumente la participación de los municipios en el desarrollo urbano, la ecología y la preservación del medio ambiente, la cual ha sido hasta ahora

insuficiente a pesar de los buenos deseos de la norma constitucional. Con estas nuevas facultades los municipios podrán enfrentar de manera más decidida los retos que plantean el crecimiento y la preservación de nuestras ciudades.

Aunque se han hecho algunos esfuerzos, los gobiernos de los estados y de los municipios tienen en los ámbitos que comentamos responsabilidades y tareas urgentes, la reforma debe servir para que revisen de manera cuidadosa su legislación en las materias indicadas e implementen programas apropiados. Ojalá esta reforma sirva de acicate a dichos gobiernos para implementar medidas que eleven el nivel de vida de los ciudadanos en renglones tan importantes.

Conurbación y áreas metropolitanas

La fracción VI se refiere a la conurbación, misma que surge cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman o tienden a formar una continuidad demográfica, señalando que la Federación, estados y municipios tendrán facultades concurrentes para planear y regular dichos centros.

Tiene el fenómeno de la conurbación suma importancia para las áreas metropolitanas, cuyos problemas desafortunadamente no se ha enfrentado de manera integral por la legislación, los planes o las propias políticas de desarrollo urbano. Es éste un asunto de urgencia nacional, pues la sociedad mexicana, como muchas otras del mundo, cambió de rural a urbana, desbordando a nuestras principales ciudades y con la consecuente demanda explosiva de servicios.

Por si ello fuera poco, la estructura urbana de nuestro país está conformada de manera muy desequilibrada, lo que se traduce en una paradoja de concentración-dispersión, realidad que reclama la planeación conjunta y coordinada de las instancias de gobierno como lo postula la norma constitucional.

Es menester subrayar, que por diversas razones, las áreas metropolitanas y las conurbaciones se han elevado de manera notable en nuestro país. Este fenómeno requiere de una respuesta integral del Estado mexicano, que debe configurar un modelo de gobierno y administración para las grandes ciudades del país, el cual requerirá de una regulación constitucional apropiada, así como de la reforma a distintas leyes, tanto federales como locales.

En la actualidad están reconocidas como zonas metropolitanas 59 áreas. Estas zonas se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

- a) 46 zonas metropolitanas definidas a partir de una conurbación intermunicipal o interestatal;
- b) Cuatro zonas metropolitanas definidas con base en criterios estadísticos y geográficos;
- c) Dos zonas metropolitanas definidas por tamaño, y
- d) Siete zonas metropolitanas definidas con base en criterios de planeación y política urbana (INEGI, 2000; INEGI, 2005; INEGI, 2010).

Policía y orden público

La fracción VII del artículo 115 se ocupa específicamente de la policía preventiva municipal estableciendo ciertas reglas: *a)* la policía preventiva estará al mando del presidente municipal, en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado; *b)* dicha policía debe acatar las órdenes del gobernador del estado en caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público; el jefe del Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente. Esta fracción está vinculada con el inciso *h)* de la fracción III del artículo 115 a la que ya hicimos referencia.

Antes de la reforma, los gobernadores de los estados tenían el mando de la fuerza pública en los municipios en que residieren habitual o transitoriamente (generalmente, las capitales de los estados); ahora, la policía preventiva municipal dependerá en dichos lugares también del alcalde. No obstante, para ser congruentes con el sistema nacional de coordinación en materia de seguridad pública, dichos mandos deberán acatar las órdenes del gobernador que corresponda en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o por alteración grave del orden público.

Representación proporcional y relaciones de trabajo

En la fracción VIII, se establece la obligación por imperativo constitucional que las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios del país. Ese principio se introdujo en 1977 para los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes, pero en 1983 se amplió para todos los municipios del país. Con esta medida se ha propiciado un pluralismo político en el seno de los ayuntamientos y se ha coadyuvado a la transición democrática en el nivel de gobierno más sensible para el ciudadano.

En cuanto a las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores, el párrafo segundo de la fracción VIII prescribe que se regirán por leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Aunque esta fracción no indica si las relaciones laborales de estos trabajadores se regulan por el apartado A o el apartado B del artículo 123 constitucional, los estados han expedido leyes del servicio civil, estatutos o leyes laborales inspirados en el último apartado referido, con las particulares adecuaciones a las entidades federativas correspondientes.

Desarrollo legislativo

El artículo 115 constitucional ha sido reglamentado de manera amplia por la legislación federal. Es cierto que dichas leyes federales no están consagradas específicamente al

municipio, pero en algunos de sus artículos le otorgan participación en las actividades que regulan. Se desarrolla también el artículo 115 por la legislación local, a través de ella las entidades federativas establecen los principales lineamientos para el gobierno, la administración y las actividades que los municipios desempeñan.

Respecto de las leyes federales, un grupo de ellas complementan las disposiciones constitucionales. De esta manera, la Ley de Planeación vincula el proceso de planeación nacional con el municipio, artículos 2º; 14, fracción III, 33; 34, fracción II. En la Ley General de Asentamientos Humanos se reglamenta la concurrencia en esta materia de la Federación, los estados y los municipios, artículos 1º, 6º, 8º y 9º.

Igual propósito tiene la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, artículos 1º, fracción VIII, 7º, 8º, 112, 159, 189. Algunas leyes subrayan la coordinación y establecen mecanismos al respecto: Ley de Aguas Nacionales, artículos 13 y 44 a 47; Ley Agraria, artículo 3º, y Ley Forestal, artículo 6º, párrafo segundo.

Otro grupo de ordenamientos federales otorgan atribuciones a los municipios o les permiten participar en las actividades que norman. En la Ley General de Educación se otorgan facultades a los municipios para participar en diversas actividades de esta índole, artículos 11, fracción III; 14, fracciones V a VIII, y 70. La Ley de Coordinación para la Educación Superior se refiere también a la participación de los municipios en este nivel educativo, artículos 1º y 8º. En la Ley General de Bibliotecas se prescribe que los municipios promoverán el establecimiento, la organización y el sostenimiento de las bibliotecas públicas, artículo 1, fracciones I y IV.

Se otorga al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, atribución para realizar convenios con los ayuntamientos, artículo 22. Se concede, en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a las autoridades de los estados y de los municipios el carácter de “auxiliares de la federación”, estableciéndose la obligación para cualquier autoridad de no intervenir en los asuntos internos de las asociaciones religiosas, así como abstenerse de asistir con carácter oficial a actos religiosos de culto público o actividades que tengan propósitos o motivos similares, artículo 25.

Considera la Ley General de Bienes Nacionales, como bienes destinados a un servicio público, los inmuebles de propiedad federal que se utilicen por los gobiernos de los estados y de los municipios. En cuanto a sus bienes de dominio privado, se usarán de manera preferente por las dependencias de los gobiernos referidos, artículos 4º, 34, fracción V, y 59.

Se han asignado también diversas obligaciones para los municipios en las leyes federales. En la Ley de Nacionalidad se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para solicitar informes o certificaciones a los estados y municipios en los asuntos que sean de su competencia, artículo 5º.

Se refiere la Ley del Escudo, la Bandera e Himno Nacionales, al uso y honores que deben rendirse a tales emblemas, artículos 6º, 11, 14 y 15. Según la Ley de Información Estadística y Geografía, se consideran informantes de dichos sistema a los funcionarios de los gobiernos de los estados y municipios, artículo 36, fracción III. Por último, la

Ley General de Protección Civil indica que los municipios coadyuvarán para el logro de sus objetivos y ejecutarán las medidas de seguridad que les competan, artículo 73.

Recientemente, debido a la mala administración de los recursos económicos tanto de las entidades federativas como de los municipios, y con la finalidad de homogeneizar criterios de responsabilidad hacendaria, financiera y de endeudamiento, el 27 de abril de 2016 se expidió la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la cual en su artículo establece específicamente las obligaciones de los ayuntamientos para que las leyes de ingresos y sus proyectos de presupuestos de egresos se elaboren en armonía con los planes estatales y municipales de desarrollo y de acuerdo con lo que establezca la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización contable, por lo que deben incluir cuando menos objetivos, estrategias y metas anuales.

Ahora bien, dado lo profuso y extenso de la legislación local, nos referiremos a ella sólo en términos generales.

Como consecuencia de la aplicación del artículo 124 constitucional, ha quedado en la competencia de las entidades federativas expedir el marco constitucional local para los municipios, así como diversas leyes necesarias para su funcionamiento.

En las constituciones locales se dedica usualmente un título a los municipios o cuando menos un capítulo. Se refieren dichas disposiciones al municipio en general, reconocen al ayuntamiento como forma de gobierno, establecen requisitos para sus titulares, y algunos textos incluyen disposiciones sobre el patrimonio y la hacienda municipal, así como sobre la desaparición y la suspensión de ayuntamientos.

De mayor contenido son las leyes orgánicas municipales, que en una regulación mucho más amplia se encargan de determinar los elementos del municipio, los requisitos para constituirlos, describen sus órganos de gobierno, así como las actividades y los principales servicios que desempeñan.

A diferencia de las constituciones locales, las leyes orgánicas han revelado mayor dinamismo y por lo general cuentan con una fecha de expedición mucho más reciente. En algunos estados a las leyes orgánicas se les denomina códigos municipales como en Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas; mientras que en otros se les da el nombre de Ley Orgánica para la Administración Municipal, como acontece en Nuevo León, Sonora y Nayarit.

Las legislaturas de los estados tienen a su cargo, además, expedir diversos ordenamientos que se refieren a actividades financieras, sociales o políticas que se relacionan con el municipio. Entre los ordenamientos más importantes están la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos Municipales, las leyes electorales locales y otras.

Desarrollo jurisprudencial

Durante muchos años de vigencia de la Ley Fundamental de 1917, la Suprema Corte no brindó a través de su jurisprudencia una defensa constitucional adecuada para el municipio. Sin embargo, a finales del siglo XIX, y más precisamente con la reforma

judicial de 1994, se ha sentado por nuestro máximo tribunal valiosos precedentes que contribuyen a una protección más eficaz de los municipios.

Como es bien sabido, en el juicio de amparo imperó la tesis que sólo operaba esta vía en favor del municipio cuando sufría un agravio personal y directo en aquellos intereses distintos a su carácter de autoridad, esto es, en sus funciones de derecho privado. Así se concedía el amparo fundándose en el artículo 103 constitucional, en su fracción I, y en el artículo 9 de la Ley de Amparo, mismo que indica: “Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o ley que se reclamen afecten los intereses patrimoniales de aquéllas”.

A *contrario sensu*, la Suprema Corte sustentó en diversas resoluciones que cuando el gobierno federal, los estados o los municipios actúan en protección de sus intereses en su carácter de entidades públicas, es decir, no patrimoniales, el amparo no es procedente. Específicamente, en el caso de los ayuntamientos, la Corte expresó:

Ahora bien si un ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica y en defensa de sus derechos privados, sino como una entidad pública, y para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, como es la orden para ser incautados los arbitrios del municipio debe sobreseerse dicho amparo (*Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1987-1988, segunda parte, salas y tesis comunes, p. 1342).

Tampoco pudieron los municipios, además, acudir al amparo fundados en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que contienen el llamado amparo “por invasión de esferas” o amparo “soberanía”, porque tales fracciones si no sirvieron para resolver los conflictos entre los estados y la Federación, mucho menos tratándose de aquellos que afectaban a los municipios.

En este contexto, se comprende que por no encontrar en el amparo los municipios una protección eficaz, tuvieron que recurrir a la controversia constitucional prevista en el artículo 105 constitucional, que en su texto original daba competencia la Corte para conocer de las controversias entre los estados, los poderes de un mismo estado o de éstos con la Federación, sin aludir expresamente a los municipios.

Bajo el texto primitivo del precepto mencionado, las controversias constitucionales no fueron muy numerosas. Durante su vigencia se promovieron 55 controversias constitucionales, de las cuales 14 se suscitaron entre la Federación y un estado, 22 entre poderes de un mismo estado, una entre estados, 12 entre municipios y estados, y una entre un municipio y un estado (Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Mediante la resolución de estas controversias se fijaron criterios sustantivos y procedimentales, estos últimos en virtud de que bajo la vigencia del derogado artículo 105 no se promulgó la correspondiente ley reglamentaria.

Como se advierte, pese a que los municipios habían sido ignorados en la regulación constitucional de las controversias, acudieron desde época muy temprana ante la Suprema Corte en ejercicio de este medio de defensa, pero el criterio que prevaleció en nuestro máximo tribunal fue que no tenían derecho a tal vía por no tener el carácter de

un poder, pues sólo había tres poderes tradicionales reconocidos constitucionalmente. Además, tampoco podían ejercitar la controversia, porque sólo tenían jurisdicción en parte del territorio de un estado y no en toda su extensión como se requería para que actuara la Corte.

Desde 1919, en la controversia entre el ayuntamiento de Teziutlán y la legislatura del estado de Puebla, la Corte sostuvo que para nuestra doctrina constitucional era inadmisibile que el municipio tuviera el carácter de un poder, basándose en la consideración de que “no tenía todos los privilegios de un poder independiente”. El reconocimiento de municipio libre “no implica, en ninguna forma, que los municipios adquieren todos los derechos y prerrogativas de un Cuarto Poder”.

Años más tarde, en la controversia constitucional 12/35, la Suprema Corte añadió el argumento de la jurisdicción limitada del municipio para negarle el acceso a dicho medio de defensa, así sostuvo que:

Aun cuando [los municipios] forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen, consiguientemente personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello, no obstante tales condiciones no otorgan a los municipios el carácter de “poder político” a que se contrae al artículo 105 constitucional [Además] por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del estado, toda vez que aquélla está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias.

Finalmente, en la controversia constitucional 2/36, se corroboraron los argumentos que negaban al municipio el carácter de poder y evidenciaban su jurisdicción restringida.

Hasta la década de los noventa del siglo XX estuvo vigente este criterio jurisprudencial, que impedía que los municipios acudieran a la controversia constitucional, pero entonces se inició un viraje decisivo en varios casos que resolvió la Suprema Corte y que abrieron definitivamente el acceso de dicha vía a tales corporaciones.

Un par de casos iniciaron el cambio del criterio jurisprudencial. En las controversias 36/90 y 2/84, aunque la mayoría de los miembros de la Corte mantuvieron su criterio tradicional, se produjeron ahora votos particulares que sostuvieron que el municipio tenía el carácter de poder, fundándose en las reformas constitucionales que se habían operado en 1983 sobre dicha institución.

Un paso definitivo se dio con el ahora llamado “amparo Mexicali”, en revisión y con el número 4521/90, que había sido promovido por el ayuntamiento de Mexicali contra los poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo estado, en virtud de que dichas autoridades mediante decreto le habían disminuido sus participaciones federales. En la resolución de este amparo, aprobada por mayoría en 1991, se expresó:

[...] el municipio constituye un poder pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un Poder Político. Si de manera analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno.

En estas condiciones, cuando se presentó la controversia constitucional 1/93, promovida por el ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, contra el gobernador y el secretario de gobierno de ese estado, se declaró procedente dicha vía, reproduciéndose las consideraciones medulares en que se había sustentado el caso anterior.

La resolución determinó que era inválido en acuerdo con el gobierno del estado, que afectaba al servicio del registro civil en ese municipio. Dicho acuerdo, so pretexto de la modernización integral del referido servicio, había ordenado que el gobierno del estado prestara directamente dicho servicio en varios municipios del estado de Chihuahua, entre ellos precisamente el del promovente.

El terreno estuvo así preparado para la reforma constitucional que se produjo en 1994, en la cual se reconoció de manera amplia y expresa en el artículo 105, fracción I, que el municipio podía recurrir a la controversia constitucional en múltiples casos.

De este modo, en la referida fracción I, se abrió un abanico de posibilidades y se prescribe que la Corte conocerá de controversias constitucionales en que intervenga un municipio, en los siguientes casos: la Federación y un municipio, inciso b) de dicha fracción; el Distrito Federal y un municipio, inciso f); dos municipios de diversos estados, inciso g); un estado y uno de sus municipios, inciso h); un estado y un municipio de otro estado, inciso j).

Al cobijo de la nueva regulación constitucional ha venido ocurriendo *una verdadera eclosión* de las controversias constitucionales en materia municipal, fenómeno inusitado en nuestro derecho público, tanto por el número de conflictos que han llegado a conocimiento de la Corte, como por el contenido y los precedentes que se han fijado en las resoluciones. También se debe agregar que la propia Suprema Corte ha emitido interesantes resoluciones tanto en amparo como en acciones de inconstitucionalidad que se refieren a la materia municipal. Entre las resoluciones que han favorecido a los municipios destacan las siguientes:

- a) Interpretación más amplia del principio que prohíbe autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, en las controversias constitucionales a que ya se hizo referencia;
- b) Declaración de inconstitucionalidad de una disposición de la constitución política estatal que autoriza al gobernador a nombrar a los jefes de la policía municipal, controversia 19/95, cuyo actor fue el ayuntamiento de Rfo Bravo, Tamaulipas, contra el gobernador, procurador y otras autoridades de esa entidad;
- c) Obligación del gobierno de una entidad federativa de transferir el servicio público de tránsito, incluso cuando se trata del lugar en que reside el gobierno estatal, controversia 25/98, promovida por el ayuntamiento de Xalapa, Veracruz contra el gobernador, secretario general de gobierno y presidente de la Comisión Permanente de la Legislatura en ese estado;
- d) Se han establecido criterios para los conflictos de límites de los ayuntamientos, en la controversia 27/97, el ayuntamiento de Tarimbaro, Michoacán, obtuvo la invalidez de un acuerdo de la legislatura local que segregaba un fraccionamiento y lo atribuía al gobierno de Morelia, y en la controversia 31/97, en favor del ayuntamiento de Temixco, Morelos, respecto del acuerdo del Congreso que se declaró inválido y que desconoció la jurisdicción del municipio en ciertas áreas geográficas;

- e) Se determinó ilegal la revocación hecha por el Congreso local del nombramiento de un presidente municipal en la controversia 32/97, promovida por el ayuntamiento de Valle Bravo, Estado de México;
- f) Se calificaron de inconstitucionales los comités de planeación para el desarrollo municipal, creados por la ley de hacienda del estado de Puebla en la controversia 4/98, promovida por el ayuntamiento de Puebla y otros 11 municipios;
- g) Nulidad de un convenio por el cual el gobierno del estado de Sonora autoriza el desarrollo de un parque industrial, en la controversia 35/97 promovida por el ayuntamiento de San Luis Río Colorado;
- h) Lineamientos sobre la naturaleza y alcances de las participaciones y aportaciones federales, en las controversias 4/96, 5/96 y 4/98;
- i) Derecho de audiencia de los municipios afectados por la creación de uno, controversia 11/2004;
- j) Reconocimiento de la existencia de un orden jurídico municipal, controversias 14/2001 y 18/2008;
- k) La relación por el principio de competencia y no por el de jerarquía entre los reglamentos municipales y las leyes estatales en materia municipal, controversia 146/2006

Ha habido también resoluciones que han acotado a los municipios o deslindado sus relaciones con el gobierno estatal y federal, entre las que sobresalen:

- a) Declaración de invalidez del reglamento de seguridad y protección bancaria expedido por el ayuntamiento de Guadalajara por ser de competencia federal en la controversia 56/96, promovida por el consejero Jurídico del Gobierno federal, en representación del presidente de la República;
- b) Declaración de invalidez de la parte relativa a transporte del reglamento de tránsito y transporte del municipio de Oaxaca de Juárez por ser materia de los poderes estatales, en la controversia 2/98 promovida por el gobierno del estado de Oaxaca;
- c) Se determinaron válidos los requerimientos del gobierno del estado para que presentaran declaraciones patrimoniales el presidente municipal y otros servidores del ayuntamiento, en las controversias 3/93 y 4/95, que promovieron los ayuntamientos de San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza, Nuevo León, respectivamente;
- d) Se reconoció la validez de la ley del gobierno local que crea las juntas de mejoramiento moral, cívico y material en el estado de Nuevo León en la controversia 2/95, promovida por el ayuntamiento de Monterrey, en el mismo sentido se declaró válido el Consejo Estatal de Concertación para la obra pública del estado de Sonora, controversia 19/2004, promovida por el municipio de Hermosillo;
- e) Se determinó válida la disposición de la Constitución de Nuevo León que prohíbe a los ayuntamientos acordar las remuneraciones de sus integrantes sin la aprobación del Congreso del estado, en la controversia 8/95, promovida por el ayuntamiento de Monterrey;
- f) Se consideraron válidos los requerimientos del contador mayor de hacienda para fincar responsabilidad a integrantes del ayuntamiento por conceptos de sobresueldos no autorizados por el Congreso local en las controversias 9/95 y 13/95, así como para reintegrar gratificaciones no aprobadas por el cuerpo legislativo local en la controversia 10/95;

g) Se declararon nulos varios acuerdos del cabildo del municipio de Puebla sobre desarrollo urbano y asentamientos humanos, en la controversia 25/97 promovida por el Poder Ejecutivo de dicho estado.

Las controversias constitucionales han venido utilizándose en los últimos años cada vez más por los municipios para defender su autonomía ante los órganos de los gobiernos federal y locales. En recientes estadísticas, se muestra que poco más de 70 por ciento de las controversias constitucionales entre los años de 1995 a 2015 fueron promovidas por los municipios del país, habiéndose admitido en trámite aproximadamente más del 54 por ciento de ellas (<http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>; informes de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

El hecho de que las controversias sean ahora la vía preferente de los municipios para defenderse habla por sí mismo, pues en sus conflictos prefieren acudir a la protección de la justicia federal antes que a la justicia constitucional de sus respectivas entidades, de ahí la necesidad de que tales órganos ganen en autonomía y confiabilidad.

Sólo un comentario final. Nadie duda del enorme logro que entraña haber conferido el rango de poder al municipio, ni tampoco el acierto de haber mejorado su defensa a través del acceso a la controversia constitucional. Sin embargo, en el considerable número de controversias constitucionales promovidas por los municipios hay también motivo de reflexión: revela hasta qué punto los mecanismos constitucionales y administrativos locales no están funcionando como una primera instancia de solución de conflictos entre los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

Consideramos que es imperativo fortalecer mediante reforma constitucional a los poderes judiciales locales, específicamente en cuanto a su autonomía económica y en el proceso de nombramiento de magistrados para hacerlo más objetivo e imparcial.

Esta situación requiere mejorarse en el futuro, si consideramos, asimismo, que muchos de esos conflictos no llegan a la instancia final de la Corte por ausencia de asesoría adecuada o incluso por el desconocimiento de los ayuntamientos. Estimamos que las controversias, además, deben ser la excepción y no la regla para los ayuntamientos, por lo cual es preciso que para bien del federalismo y del municipio, se fortalezcan los mecanismos de solución de conflictos de carácter local y se imaginen otros nuevos para aquellas áreas que carecen de protección efectiva.

Derecho comparado

Cualquiera de los estados contemporáneos, en función de su historia, su geografía y sus particulares características, ha establecido un régimen local propio para atender de manera más cercana las necesidades de los ciudadanos, en la imposibilidad de que los órganos centrales puedan hacerlo con la misma inmediatez y eficacia. Es en este contexto que se entiende que la utilidad del estudio de los modelos municipales nos sirve, a manera de orientación, para conocer de qué forma se organizan y prestan los servicios públicos los gobiernos locales en cualquier lugar de nuestro globo.

Hasta hace algunos años, el estudio de la organización local partía de dos modelos opuestos, a saber: *a)* el modelo anglosajón, basado en el *self government*, en el cual las entidades locales gozaban de considerable autonomía, y *b)* el modelo francés, de inspiración napoleónica, que ejercía una fuerte tutela central sobre las entidades locales.

Curiosamente hoy día ninguno de estos modelos ha mantenido su pureza inicial, aunque sí conservan sus líneas generales. Así, el régimen local inglés que gozó de mucha autonomía ha estado sujeto en los últimos años a una fuerte centralización, en tanto que en las entidades locales francesas sujetas tradicionalmente al poder central, se está impulsando de manera decidida la descentralización.

Por lo demás, en muchos países del mundo la organización local ha experimentado también diversos cambios. La aparición del estado regional en Italia y España, así como la experiencia alemana, han configurado organizaciones locales que es conveniente examinar. En la actual Rusia y en los países del Este ha desaparecido el llamado “centralismo democrático” y se han modificado en buen grado las entidades locales. En fin, en varios países latinoamericanos ha comenzado a repuntar el federalismo y la autonomía municipal en claro contraste con el acentuado proceso de globalización que se vive.

Se suministrará en las líneas siguientes una perspectiva bastante somera, por razones de espacio, de derecho comparado.

En el Reino Unido siempre ha tenido un especial régimen su propia capital, Londres. A partir de 1986, en virtud de una *Local Government Act* aprobada el año anterior, se suprimió el Gran Consejo de Londres y los consejos de los condados metropolitanos, cuyas atribuciones fueron absorbidas por las autoridades centrales y las locales.

Actualmente, Londres carece de una autoridad única, se encargan de su gobierno 32 burgos (*boroughs*), la Corporación de Londres (a cargo de la City, centro comercial y financiero de Londres), así como algunas autoridades que ejercen funciones especiales.

Los burgos de Londres se integran por consejeros electos mediante sufragio directo, para un periodo de cuatro años, y dichos consejeros eligen al alcalde. Ciertamente, con la reforma los burgos vieron fortalecidas sus atribuciones, en materias tales como planeamiento urbanístico; tráfico, carreteras y vías públicas; depósito, tratamiento de basura y residuos; administración de justicia.

Pero aunque los burgos han acrecentado facultades, también están sujetos a una supervisión central más estricta, a través de las dependencias del gobierno central de que se trate, así las directivas del secretario de Estado para Medio Ambiente y Gobierno Local en el caso urbanístico o del Ministerio de Transportes para las carreteras y las vías públicas.

Por lo que se refiere a los condados metropolitanos que fueron suprimidos, sus funciones fueron absorbidas por 36 distritos metropolitanos, para crear estructuras de poder unitarias (*single tier authorities*). Con esta medida se atribuyó de manera decidida a los distritos competencia administrativa de derecho común, dejando al nivel superior reducido a unos cuantos organismos sectoriales, que funcionan en las grandes ciudades: Birmingham, Liverpool, Manchester, Sheffield, Leeds y Newcastle.

En cuanto a los condados no metropolitanos (*county councils*), existen actualmente 39 con 296 distritos. Los consejos de condado están integrados por el *chairman* y los *councillors* democráticamente elegidos por un periodo de cuatro años. Todos ellos cesan de su cargo al mismo tiempo. Cada consejo cuenta con una serie de competencias que puede ejercer en concurrencia con los *districts*, tales como museos y galerías de arte, terrenos abandonados, parques y jardines, baños públicos, ocio y deportes, aeropuertos, conservación de árboles y otros muchos aspectos de desarrollo urbano. Otras competencias, en cambio, le corresponden en exclusiva: planificación a nivel del condado, autopistas, protección a los consumidores, educación, empleo juvenil, etcétera.

Los condados se dividen en una serie de distritos, mismos que cuentan con su correspondiente consejo, integrado igualmente por un *chairman* y varios consejeros. Cada consejo es elegido para un periodo de cuatro años, pero normalmente una tercera parte del consejo se renueva cada año, excepto en aquellos años en que se han de celebrar elecciones. Así, son muchos los consejos que han optado por la permanencia de todos sus miembros durante la totalidad del mandato.

Aunque existen funciones que comparten con los condados, los consejos de distrito asumen competencias exclusivas en materias como vivienda, regulación sobre edificios, ferias y mercados, salud pública, licencias locales, recolección de residuos, seguridad en el hogar o planificación urbana.

En la base se han mantenido, por último, las denominadas parroquias, una forma de organización política rural que está vigente desde el siglo anterior. Están por regla general a cargo de un consejo parroquial. Actualmente, el número de parroquias se eleva a 10,200; su tamaño es variable y su población va desde 10 hasta 50 mil personas. Por regla general, los consejos parroquiales son cuerpos subordinados a los distritos, aunque algunos de ellos son tan pequeños que están gobernados por una junta constituida por todos los electores que viven en la circunscripción correspondiente.

Por lo que se refiere a los Estados Unidos, el gobierno municipal se ha sustentado en la doctrina del *home rule*, que consiste en el *charter-making power*, o sea, la facultad atribuida por la Constitución de un estado a los electores de un municipio para elaborar su propia Carta, fijando su peculiar forma de gobierno y su propia esfera de competencia. Esta doctrina prendió en muchas constituciones de los estados de la Unión Americana. Claro que el grado de autonomía municipal real que tienen las ciudades varía mucho de un estado a otro; en algunos dicha autonomía se interpreta de manera muy amplia, en tanto que en otros no tiene tanta fuerza o resulta aparente.

La doctrina del *home rule* provocó que Estados Unidos haya sido pródigo respecto de las formas de gobierno municipal. De este modo, en varias ciudades norteamericanas se han venido ensayando diversas fórmulas de gobierno municipal y encuadrándolas a su particular entorno. Para efectos de clasificación, señalaremos cuando menos tres formas de gobierno municipales, a saber: 1) el sistema federal o presidencialista, que se basa en el alcalde-consejo; 2) el sistema de comisión, y 3) el sistema de *mánager* o gerente.

El sistema federal o presidencialista se basa en esencia en una reproducción casi exacta del Gobierno federal de los Estados Unidos, llevado a la esfera local. En la misma se establece una diferenciación integral entre las funciones normativas y las de

gestión y, como consecuencia de ello, actúan dos poderes paralelos, en órbitas independientes y sin sometimiento del uno al otro.

De esta manera, de acuerdo con este sistema, el gobierno municipal se distribuye en: *a)* el consejo, órgano deliberante y con facultades legislativas en sentido material; y *b)* el mayor, jefe de la administración, quien tiene conferidas facultades para nombrar y remover los funcionarios dependientes del departamento ejecutivo.

El sistema de comisión denominado *city government by commission* o *commission government* fue creado en 1901 en la ciudad de Galveston. Un año antes, un fuerte temporal había prácticamente barrido con la ciudad, los funcionarios del gobierno municipal fueron incapaces de estar a la altura del siniestro y dilapidaban los pocos recursos públicos existentes, por lo cual la ciudadanía, a través de la comisión Depwater, formuló el proyecto de una nueva Carta para la ciudad, en la cual se prescindió del tipo de gobierno de alcalde-consejo para sustituirla por una comisión de cinco miembros, en la que se concentraban todos los poderes y que logró superar la crisis.

Esta forma de gobierno municipal la constituye usualmente un *board* de cinco comisionados retribuidos, designados por elección popular. La comisión posee las funciones normativas y las de administración: las primeras, las ejerce colectivamente; respecto de las segundas, unas veces suelen repartirse entre los comisionados actuando cada uno de ellos como jefe de un departamento o, bien, en otras ocasiones son también desempeñadas por todos ellos. Existe un presidente de la comisión, pero éste se limita a dirigir los debates y a ostentar la representación del municipio.

El sistema de *mánager* o de gerente nació en 1908 en la pequeña municipalidad de Staunton, Virginia, pero sus caracteres se afirmaron cuatro años más tarde cuando lo adoptó el municipio de Sumter, Carolina del Sur y, se definieron totalmente cuando lo hizo suyo una ciudad importante, Dayton, en el estado de Ohio. Curiosamente, en esta última ciudad otro desastre natural, la inundación causada por el río Miami, evidenció la incapacidad de sus autoridades, acogándose con entusiasmo la idea de encargar los asuntos de la ciudad a un director o gerente.

Este sistema es un tipo intermedio entre el federal y el de comisión, aun cuando dado el parecido que tiene con este último, puede estimársele como un tipo de administración por comisión modificado.

En Francia, las entidades que hoy día constituyen su administración local francesa son las siguientes: los departamentos, las regiones y las comunas.

De las entidades locales mencionadas, la Constitución vigente promulgada el 4 de octubre de 1958, alude expresamente sólo a los departamentos y a los municipios. En su artículo 72, primer párrafo, se dice textualmente:

Las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, los territorios de ultramar; cualquier otra colectividad territorial es creada por la ley [tales entidades, indica el segundo párrafo] se administran libremente por concejos elegidos y en las condiciones previstas por la ley.

Pese a su multiplicidad municipal, la forma de gobierno comunal francesa ha permanecido uniforme. Descansan los municipios franceses en un doble pilar: una asamblea deliberante (*conseil communal*) y una autoridad ejecutiva (alcalde o *maire*) elegida por aquélla y asistida por sus adjuntos (*les adjoints*). El Código de Municipios, del 27 de enero de 1977 es un ordenamiento de importancia básica para tales corporaciones.

Los miembros del consejo municipal son designados mediante elección por sufragio universal directo. El desempeño de su función es gratuito, la duración del mandato es de seis años y la renovación es total. El número de escaños varía según el tamaño del municipio, oscilando entre los nueve, en los municipios de menos de 100 habitantes, y 69, en los municipios de más de 300 habitantes; pero Lyon cuenta con 73 escaños, Marsella con 101 y París con 163.

Una relevante figura dentro de la comuna es el *maire* (alcalde). Él actúa con un doble carácter, como representante de la comuna y también como un agente del gobierno central. Como representante de la comuna, el alcalde ejecuta las deliberaciones del consejo municipal, así como organiza y vigila los servicios públicos. Como agente del estado, el alcalde funciona como encargado del registro civil, de manera menos frecuente como oficial de la policía judicial y tiene la obligación de publicar leyes, reglamentos y gestionar en su demarcación los servicios públicos del estado.

Hasta 2015 funcionaban en Francia 36,767 municipios (ubicados en su mayoría en el territorio metropolitano). Esta proliferación excesiva proviene, como lo señalamos, de los tiempos revolucionarios. Para resolver el *éparpillement* (dispersión) de las comunas, se han emprendido diversos programas y utilizado diferentes medios para tratar de remediarla, pero hasta ahora con resultados bastante relativos.

En un principio, se intentó la fusión de municipios, pero ante el fracaso de la política obligatoria se ha propiciado la figura del *syndicat des communes*, que se trata de una asociación libre entre varios municipios, mismos que pueden pertenecer incluso a departamentos distintos. Existen hoy día más de 15 mil asociaciones de municipios y múltiples categorías diferentes de organización supramunicipal.

En España, la Constitución de 1978 ha tenido el mérito de haber instaurado el llamado Estado autonómico, que ha funcionado hasta ahora como una original y adecuada solución a la compleja realidad española. En este sentido, el artículo 2 del ordenamiento referido señala que en la nación española se “garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”, por ello añade el artículo 137: “el Estado se organiza territorialmente, en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas”.

Para hacer posible los objetivos de las normas constitucionales, después de una breve etapa de revisión de las normas en la materia, se han expedido la Ley de Bases de Régimen Local, del 2 de abril de 1985, el Real Decreto Legislativo, del 10 de abril de 1986, así como una serie de reglamentos que desarrollan aquellos ordenamientos.

A los municipios, el artículo 140 constitucional les “garantiza la autonomía” y les otorga “personalidad jurídica plena”. El sistema de gobierno de los municipios reposa en el ayuntamiento, el cual tiene dos órganos esenciales: el Pleno y la Alcaldía. En los

municipios superiores a 5 mil habitantes se agrega un tercer órgano la “Comisión de Gobierno”, que sustituye a la antigua Comisión Municipal Permanente.

Se integra el Pleno por todos los concejales, que se eligen por sufragio popular directo y para un mandato de cuatro años. El número de concejales depende de la cantidad de la población que resida en el municipio, de cinco hasta 25, o incluso más si fuera necesario. Este órgano deliberante, que se reúne cuando menos una vez por trimestre, tiene una función política en cuanto interviene en las decisiones y actos más importantes para la vida municipal, y una función de control, por lo cual el alcalde debe tenerlo informado.

Puede también el pleno hacer comparecer a los funcionarios municipales y ejercer la moción de censura constructiva; esta moción puede hacer cesar en sus funciones al alcalde si así se decide por la mayoría absoluta de los concejales, quienes deben también proponer al candidato para sustituirlo.

Hoy día en España existen 8,125 municipios, de los cuales 86 por ciento cuenta con una población inferior a los 5 mil habitantes, y en total agrupa solamente 16 por ciento de la población. Un dato más, 84 por ciento de los municipios españoles no supera los 100 kilómetros de superficie.

En razón de esta fragmentación, se ha fomentado el asociacionismo municipal, que ha encarnado esencialmente en las llamadas “mancomunidades”, las cuales han existido desde hace bastante tiempo en ese país; dichas mancomunidades municipales, a las cuales se les otorga personalidad jurídica, se fundamentan en el derecho de los municipios a asociarse con otros para la ejecución en común de obras y servicios determinados.

Por lo que se refiere a Italia, respecto de los municipios, se han fijado por la Constitución de 1947 los siguientes principios: *a)* los municipios son entidades autónomas y descentralizadas, artículos 128 y 129; *b)* los órganos y funciones de las comunas se establecen por las leyes generales de la república, artículo 128; *c)* las corporaciones municipales tienen intervención en la fusión o creación de regiones, artículo 132, primer párrafo; y *d)* los municipios poseen la posibilidad de solicitar ser segregados de una región y agregados a otra, artículo 132, segundo párrafo.

De acuerdo con la legislación vigente, los órganos de gobierno de las comunas son los siguientes: *1)* un consejo comunal (*consiglio comunale*); *2)* una junta municipal (*giunta municipale*), y *3)* un alcalde (*sindaco*).

El consejo comunal, órgano deliberante, se compone de 15 a 80 miembros, se renueva cada cinco años y se elige por votación directa popular. La junta municipal, de actividades prevalentemente ejecutivas, se integra del alcalde que la preside y de dos a 14 asesores. El alcalde, que se elige dentro de los miembros del consejo, como en el municipio francés, exhibe una doble faz: se califica como oficial del gobierno cuando el Estado se sirve de él para la realización de ciertas tareas y representa también al municipio, supervisando su actuación específica.

Padece Italia de la pulverización municipal (*comuni polvere*); a fines de 1998 existían 8,097 municipios, de los cuales sólo seis superaban el medio millón de habitantes. Para solucionar el problema se ha fijado un techo de 10 mil habitantes para

crear un municipio, se han propiciado las fusiones, establecido garantías para los ciudadanos de los municipios que desaparecen, así como regulado entidades locales menores y comunidades de montaña. Se han impulsado, por otro lado, fórmulas asociativas como los acuerdos, los consorcios y las uniones (*convenzioni, consorzi* y la *unione di comuni*, respectivamente).

En cuanto a Alemania, a las entidades locales se les reconoce autonomía y diversos derechos en la Constitución de 1949. En el artículo 28.1 indica que en los *Länder*, los distritos y los municipios “el pueblo debe tener una representación surgida del sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. En los municipios en lugar de corporación electiva puede funcionar la asamblea municipal”.

Inmediatamente, pero ahora en el apartado 2 del mismo artículo, se expresa: “Se garantiza a los municipios el derecho a resolver, bajo su propia responsabilidad, y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local”. Asimismo, dentro de los límites de sus atribuciones legales y con arreglo a las leyes, las agrupaciones municipales gozarán de autonomía administrativa.

Ha concedido también la Constitución alemana mucha atención a la cuestión financiera de los municipios. En este aspecto, contienen varios preceptos que les favorecen: se pueden otorgar financiamientos por inversiones de importación especial a los *Länder* y a los municipios, artículo 104a.4; las leyes federales sobre impuestos cuyo producto total o parcialmente corresponde a los *Länder* o a los municipios requieren la aprobación del *Bundesrat* (Cámara Alta), artículo 105.3; los municipios reciben una parte de los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta (cuota que, por cierto, en 1979 aumentó de manera significativa), artículo 106, inciso 5); los ingresos provenientes de los impuestos reales corresponden a los municipios (se considera esta disposición una “garantía institucional”), así como los impuestos de consumo y de lujo, pero estos últimos pueden asignarse a las agrupaciones municipales por ley local, artículo 106, inciso 6); los *Länder*, los municipios y las agrupaciones municipales recibirán un porcentaje que se determina en la ley local de los ingresos totales provenientes de sus impuestos comunes, artículo 106, inciso 7); si la Federación crea instituciones especiales en los *Länder* o los municipios que les origine directamente gastos, deben conceder la compensación necesaria, artículo 106, inciso 8); se garantizará mediante la ley que quede debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los *Länder*, teniendo en cuenta las necesidades y los recursos de los municipios, artículo 107.2.

Tiene el municipio alemán diversas formas organizativas: *a*) sistema de corporación municipal (norte de Alemania: Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia), en el cual dicha corporación municipal elige presidente y representante del municipio a un alcalde y, asimismo, designa a un director municipal como jefe de la administración; *b*) sistema de consejo municipal (Hesse, Schleswig-Holstein), en el cual el pleno municipal, como representación de la ciudadanía, elige un consejo municipal que dirige colegialmente la administración comunal, con ello la representación del pueblo y la administración quedan claramente separadas, y *c*) sistema de alcalde (Baden-Wurtemberg, Baviera, Sarre), en el cual los ciudadanos eligen directamente a la corporación municipal y al

alcalde, ello otorga a éste una posición clave, porque ostenta la presidencia de la corporación y al mismo tiempo dirige la administración.

Se observa también en el régimen municipal latinoamericano una tendencia a renovarlo en su estructura y recuperarlo como una instancia democrática efectiva. Algunas modalidades de transformación de esas estructuras a nivel comunal están en marcha, otras son innovaciones sugeridas y todas están sujetas a controversias técnicas y políticas.

Casi todas las constituciones latinoamericanas dedican varios de sus artículos para regular de manera puntual el régimen municipal, a excepción de Argentina y Cuba (para los textos latinoamericanos, *Colección...*, 1994).

En ciertos países se reconoce de manera muy consistente la autonomía del municipio. En Brasil, la Constitución de 1988 “incluye como una novedad a los municipios como componentes de la federación y consagra la tesis que otorga a esta corporación la jerarquía de una entidad de tercer grado”. De este modo, en el artículo 1º se expresa que “la República federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los estados, municipios y del distrito federal, se constituye en Estado democrático de derecho”; después, en el artículo 18 ratifica a todas estas entidades el carácter de autónomas.

Por su parte, la Constitución de Guatemala, de 1986, en su artículo 253 declara que “los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas” y deslinda inmediatamente la esfera autonómica, señalando que a los municipios entre otras funciones les corresponde: elegir sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, así como cumplir sus fines propios y emitir ordenanzas y reglamentos.

En cuanto al gobierno, se ha conservado en lo general el esquema político uniforme que lo deposita en dos órganos: un cuerpo deliberante, de elección popular directa, denominado concejo municipal, y un órgano ejecutivo, que recibe el nombre de alcalde, en ocasiones los nombres cambian, al cuerpo deliberante se le llama en Brasil cámara municipal y al alcalde, prefecto, en tanto que en Uruguay se le denomina junta departamental e intendente. Los integrantes del cuerpo deliberante son normalmente el propio alcalde, los síndicos y los regidores (*vereadores* en Brasil).

Los términos de los mandatos de los funcionarios representativos son muy variables. Algunos países han optado por términos muy fugaces, impropios para una buena administración municipal. Así, en Bolivia se establecen dos años y en El Salvador tres años, aunque pueden ser reelectos. Varios países se inclinan por cuatro años. Por ejemplo, República Dominicana, Ecuador, Costa Rica y Haití, éste con reelección. Finalmente, Panamá ha establecido un mandato de cinco años y Nicaragua de seis.

Cabe aclarar que en algunos países existen ciertas restricciones en materia de gobierno municipal. De esta manera, en Uruguay, cuya Constitución data de 1966, hay una notable superposición entre el gobierno departamental y el municipio. Es más, la autonomía de éste se sujeta a lo que disponga la ley orgánica de los gobiernos departamentales (artículos 262, 273 y 300).

En Chile, los alcaldes son designados por el consejo regional a propuesta de terna del consejo comunal, y el intendente tiene facultad de vetar dicha terna por una vez.

Además, corresponde al presidente de la República la designación de alcaldes en aquellas comunas que la ley determine en atención a su población o ubicación geográfica (artículo 108).

En Costa Rica, en su Constitución de 1949, durante varios años la ambigua redacción del artículo 169 permitía que los ejecutivos municipales fueran nombrados directamente por el Poder Ejecutivo, amén de que en cada distrito está representado ante la municipalidad por un síndico, con voz, pero sin voto.

Para romper con el esquema isomórfico del gobierno municipal, en el afán de adaptar las estructuras político-administrativas a las diferentes localidades de un país, se han creado por varias constituciones categorías de municipios.

De este modo, la Constitución de Colombia, de 1991, en su artículo 320, prescribe que la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración. Se refiere también dicho ordenamiento por separado a las áreas metropolitanas, las fronterizas y a un régimen especial para la capital del país.

Otros países latinoamericanos han establecido también disposiciones constitucionales que consideran diversas categorías de municipios, como son Guatemala, artículo 256; Paraguay, artículo 171, y Ecuador, artículo 125.

Por lo que se refiere a los recursos y a la hacienda pública, se otorga competencia a las corporaciones municipales para aprobar su presupuesto y establecer las contribuciones correspondientes, aunque todo ello normalmente sujeto a la supervisión de órganos superiores.

En las constituciones de algunos países se han introducido normas que revelan adelantos notables en recursos públicos para los municipios. En este sentido, en Guatemala, artículo 257, se prescribe que habrá un presupuesto para obras de infraestructura y servicios públicos de carácter municipal, que no será menor a 8 por ciento del presupuesto de ingresos general del Estado.

Por su parte, en El Salvador, en el artículo 207, se indica que se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los municipios, el cual no podrá centralizarse, pero del que se rendirán los informes documentados a la Corte de Cuentas de la República.

En Brasil, artículos 30 y 31, por último, se le asignan a los municipios facultades hacendarias bastante amplias, en la inteligencia de que la fiscalización de los recursos que de dichas facultades provengan se ha encomendado a la propia cámara municipal mediante un control externo. Las cuentas de los municipios se exponen a disposición de cualquier contribuyente para su examen y apreciación, pudiendo cuestionarse su legitimidad.

Derecho internacional

Según el derecho público tradicional, era inconcebible a todas luces que las entidades locales de los estados nacionales, entre ellas el municipio, que habían sido creadas para conformar su organización interna, tuvieran acceso a las actividades internacio-

nales. Este mito se fue desvaneciendo de manera paulatina por la propia actividad de las entidades locales.

En un inicio, tuvieron lugar importantes reuniones y congresos de carácter internacional que impulsaron el principio de autonomía de las entidades locales. Nacieron y se fortalecieron al propio tiempo asociaciones internacionales que han tenido una destacada participación en favor de las entidades locales, así como se produjo el hermanamiento de muchas ciudades en el mundo.

En los últimos años, se puede hablar incluso de una “acción internacional” de dichas entidades, que también se denomina “acción exterior de las entidades locales” o “cooperación descentralizada”, que consiste, señala Rousset, en un “espacio relacional” en el que actúan dichas entidades en el campo internacional, en dominios antes sólo reservados a la acción estatal o a las organizaciones internacionales gubernamentales.

Como se advierte, el mito de que las entidades locales sólo pueden actuar dentro de los límites del estado nacional se ha debilitado al impulso de constitucionalismo global. Ahora las entidades locales participan —de manera cada vez más decidida— en el ámbito externo, en el cual han ido asumiendo el papel de actores en diversos convenios e instrumentos de cooperación que se han puesto en marcha, así como en programas específicos en los que intervienen entidades de este tipo que pertenecen a diferentes países.

En este sentido, en el curso del año de 1985 se aprobaron un par de documentos de gran relevancia para las entidades locales. El 25 de septiembre del año referido, se suscribió La Declaración Universal de la Autonomía Local, emanada del XXVII Congreso Mundial de la Unión Internacional de Administraciones Locales (IULA), realizado en Río de Janeiro. Inmediatamente después, el 15 de octubre del propio año, se suscribió, en la ciudad de Estrasburgo, La Carta Europea de Autonomía Local, por los Estados miembros del Consejo de Europa.

Años después, en la ciudad de Caracas, el 22 de noviembre de 1990, se suscribió la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana. Este documento hizo particular hincapié en que el concepto de autonomía local superara el plano teórico, y que se incorporara a los ciudadanos en los procesos de gobierno y la gestión municipal, así como que los municipios iberoamericanos participaran en el desarrollo económico y en la toma de medidas protectoras del entorno físico ambiental.

Finalmente, una organización que ha estado muy activa es la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), con sede en Granada, España. En los diversos congresos que ha realizado se encuentran importantes declaraciones de principios que dicha organización entiende deben regir la vida municipal.

Se han creado, por último, asociaciones internacionales de organizaciones locales que formalizan una serie de instrumentos de cooperación, particularmente en las áreas fronterizas de varios países europeos.

La primera organización que surgió fue la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), en 1913. Su participación ha sido muy importante ante las Naciones Unidas y otros organismos intergubernamentales, se integra principalmente de asociaciones

nacionales de gobiernos locales, aunque también es posible la adhesión de carácter individual. Cuenta con miembros en más de cien países en todas las regiones del mundo.

Esta organización tiene su sede en La Haya (Holanda), donde está ubicada su secretaría general, pero para funcionar en el resto del mundo se han creado secciones regionales. Estas regiones tienen su sede en las siguientes ciudades: África, Harare (Zimbawe); América Central, Guatemala (República de Guatemala); América Latina, Quito (Ecuador); América del Norte, Washington (EU); Asia-Pacífico, Jakarta (Indonesia); Medio Oriente, Estambul (Turquía); Europa, París (Francia).

Más tarde, se creó otra organización internacional de no menor importancia. En 1957, nació en Aix-les-Bains (Francia), la Federación Mundial de Villas Gemelas, que se convirtió más tarde en la llamada Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU). Esta Federación es una asociación de casi 2 mil ciudades y autoridades locales de todo el mundo. Como organización internacional no gubernamental, goza de estatuto consultivo ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, así como ante el Consejo de Europa.

Han establecido contactos importantes ambas asociaciones internacionales en los últimos años con el objetivo de unificarse. En su propósito de lograr una organización única de gobiernos locales, se formó un Comité de negociación IULA-FMC que convienen o acuerdan desde hace algún tiempo.

En una declaración conjunta suscrita en la ciudad francesa de Lyon, el 14 de octubre de 1998, indicaron que decidieron proseguir sus trabajos bajo la forma de dos grupos *ad hoc* organizados por sus secretarías generales para que hagan proposiciones en torno a los objetivos y misiones que debe perseguir una organización unificada, así como definir los principios organizacionales y estatutarios que la regirían.

A resultas del acercamiento de las organizaciones IULA-FMC, se celebró en Río de Janeiro del 3 al 6 de mayo de 2001, el Congreso de la Unidad, al cual acudieron más de 1,100 representantes de gobiernos locales y de sus asociaciones, agencias donantes y organizaciones relacionadas con las entidades locales provenientes de 90 países diferentes. Ha participado también en este acercamiento la asociación internacional denominada Metrópolis, que desde 1984 agrupa a 81 ciudades con población superior al millón de habitantes.

Han logrado por fin las tres asociaciones internacionales mencionadas unificarse, en el Congreso Fundador que tuvo lugar del 2 al 5 de mayo de 2004 en París, al cual concurrieron aproximadamente 3 mil alcaldes y representantes locales. La nueva organización ha recibido el nombre de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), su sede se encuentra en la ciudad de Barcelona. La nueva organización se ha estructurado en siete zonas geográficas: África, Asia-Pacífico, Euro-Asia, Europa, Medio Oriente y Asia Occidental, América Latina y Norteamérica. Se cuenta también con una Sección Metropolitana para las ciudades con más de un millón de habitantes.

Acaba de celebrar la CGLU, del 28 al 31 de octubre de 2007, su II Congreso Mundial, en la isla de Jeju, Corea, en el cual se aprobó la declaración “Las Ciudades Cambian y Transforman al Mundo”. Se presentó también el Primer Informe Mundial sobre la Des-

centralización y la Democracia Local, que fue elaborado por la propia organización y por prestigias universidades e institutos de educación superior del mundo.

En referencia específica a Europa, se han dado también pasos importantes en la acción internacional de las organizaciones locales. En este sentido, en el seno del Consejo de Europa, se suscribió en Madrid, el 2 de mayo de 1980, una Convención-cuadro que se ha ratificado por 19 estados y entró en vigor al año siguiente. En alcance a dicho instrumento internacional, se firmó un Protocolo Adicional en Estrasburgo el 2 de abril de 1995. En el plano práctico, dichos instrumentos internacionales promueven la cooperación en varios dominios: desarrollo regional, urbano y rural; protección del medio ambiente; mejoramiento de infraestructuras y servicios, y ayuda en casos de siniestros.

Información bibliográfica

Durante los últimos años ha venido fortaleciéndose de manera muy firme el derecho municipal y elaborándose también una bibliografía cada vez más amplia. Entre las obras más recientes sobre el tema es preciso mencionar las siguientes: Teresita Rendón Huerta, *Derecho municipal* (1985), Gustavo Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal de México* (1985), Juan Cortés Ugarte, *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio* (1985), José Francisco Ruiz Mas-sieu, *Estudios de derecho político de estados y municipios* (1986), Reynaldo Robles Martínez, *El municipio* (1987), Pedro Emiliano Hernández Gaona, *Derecho municipal* (1991), Carlos F. Quintana Roldán, *Derecho municipal* (1995), María Emilia Janetti y Arturo Pontifes, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio* (1996), Manuel Añorve Baños, *Los servicios públicos municipales* (1998), Miguel Ángel Orozco Deza, *El municipio mexicano en el tercer milenio* (2000) y Salvador Valencia Carmona, *Derecho municipal* (2003 y 2006).

Han abordado, igualmente, el tema del municipio los diferentes autores de derecho constitucional en nuestro país. Destacan las páginas del municipio de un autor clásico, Felipe Tena Ramírez, en su *Derecho constitucional mexicano* (1995), y más recientemente de Elisur Arteaga Nava, quien en su *Derecho constitucional* (1998) dedica un amplio cuarto libro a los asuntos municipales.

Ha habido también aportaciones de otras disciplinas de notable utilidad para el estudio del municipio, en las cuales se utilizan enfoques de carácter sociológico, de la ciencia política o de la ciencia de la administración. Entre ellas cabe referirse a Julián Medina y Samuel Espejel, *Desarrollo, administración y planeación municipal* (1990), Alicia Ziccardi, *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas* (1995), Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano* (1994) Enrique Cabrero Mendoza, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales* (1996), y *Los dilemas de la modernización municipal* (1999).

Varias instituciones se han dedicado también a difundir de manera constante, tanto en el plano de investigación como en programas de alcance práctico, diversos temas relacionados con el derecho municipal. Destaca el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el cual publica regularmente la *Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal* desde hace muchos años, además, tiene diversos libros, estudios, y ha establecido cursos muy útiles dedicados a las mismas cuestiones.

El Centro de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (CEDEMUN) publicó de 1984 a 1988 su revista *Estudios Municipales*, infortunadamente suspendida. A cambio ha editado sus *Guías Técnicas* de especial valor didáctico, asimismo su *Enciclopedia de los Municipios*.

Asimismo, ha merecido prestigio el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (INDETEC), que publica en sus revistas *Hacienda Pública* desde 1981 y *Trimestre Fiscal* desde 1978, artículos de mucho interés sobre distintos aspectos financieros y hacendarios municipales. En fin, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) y el Instituto de Administración Pública del Estado de México han igualmente contribuido con su producción editorial a enriquecer el tema municipal.

Bibliografía

- AÑORVE BAÑOS, Manuel, *Los servicios públicos municipales*, México, Porrúa, 1998.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1998.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Porrúa, 1999.
- et al., *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE, 1996.
- Colección de Constituciones de los diversos países de Latinoamérica*, México, UNAM/FCE, 1994.
- CORTÉS UGARTE, Juan, *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México, Porrúa, 1985.
- HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, *Derecho municipal*, México, UNAM, 1991.
- INEGI, “Grupo Interinstitucional con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000”, México, INEGI, 2000.
- , “II Conteo de Población y Vivienda 2005”, México, INEGI, 2005.
- JANETTI, María Emilia y Arturo Pontifes, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, México, CIDE, 1996.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP, 1985.
- MEDINA, Julián y Samuel Espejel, *Desarrollo, administración y planeación municipal*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1990.
- MERINO, Mauricio, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México/Centro de Estudios Internacionales, 1994.
- OROZCO DEZA, Miguel Ángel, *El municipio mexicano en el tercer milenio*, México, Secretaría de Gobernación/Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2000.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 1987.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1986.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1995.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2003 y 2006.

ZICCARDI, Alicia y Socorro Arzaluz, *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Artículo 115

Trayectoria constitucional

Primera reforma

115

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31-VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Reducción del número de representantes populares de la Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo L. Rodríguez, 3-IX-1932/30-XI-1934

Se establece la elección directa de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales. Se fortalece el principio de no reelección al prohibir la elección de individuos que hubieren desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter para el periodo inmediato. Se dispone también que los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, salvo en caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio. Se cambia el requisito de vecindad en el Estado por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para poder ser gobernador.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-I-1943

XXXVIII LEGISLATURA (1-IX-1940/31-VIII-1943)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Ampliación en la duración del cargo de gobernador de Estado de cuatro a seis años.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 12-II-1947

XL LEGISLATURA (1-IX-1946/31-VIII-1949)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30-XI-1952

Participación de la mujer en las elecciones municipales: se les concede el derecho de votar y ser votadas.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 17-X-1953

XLII LEGISLATURA (1-IX-1952/31-VIII-1955)

Presidencia de Adolfo Ruiz Cortines, 1-XII-1952/30-XI-1958

Se deroga la disposición que concede voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-II-1976

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-08-1976)

Presidencia de Luis Echeverría, 1-XII-1970/30-XI-1976

Establece la facultad de estados y municipios para legislar en materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbanización en el ámbito de sus competencias, por medio de acciones concertadas con la Federación.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Introducción del sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 3-II-1983

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Se asegura al municipio los principios de libertad política, económica, administrativa y de gobierno.

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 17-III-1983

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Se depuran los lineamientos estrictamente municipales en relación con otras cuestiones del derecho local en general, al derogarse aquellos en relación con la reforma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; así como lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, con los convenios entre la federación y los estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X, para incorporarlas al nuevo artículo 116.

Décima reforma

Diario Oficial de la Federación: 23-XII-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

En la fracción I, se precisó que cada municipio sería gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; se precisó que la competencia otorgada al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado. En la fracción II, se estableció la facultad de los ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, los procedimientos, las funciones y los servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Se modificaron algunos incisos de la fracción III referentes a las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios.

Por lo que hace a la hacienda municipal, en la fracción IV se precisó que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones

relativas a las tasas por propiedad inmobiliaria y a los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas. En la fracción V, se establecieron los términos de las leyes federales y estatales relativos a las facultades de los municipios. Asimismo, se les otorgó la facultad de expedir, en lo conducente y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, los reglamentos y las disposiciones administrativas que fueren necesarios. Finalmente, en la fracción VII, se establecieron las líneas de mando de la policía preventiva municipal y la fuerza pública.

Undécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 14-VIII-2001

LVIII LEGISLATURA (1-IX-2000/31-VIII-2003)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se agregó un último párrafo al artículo para establecer que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Duodécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 18-VI-2008

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Como parte de la reforma penal se reforma la fracción VII para establecer que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley de Seguridad Pública del Estado.

Decimotercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 24-VIII-2009

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma el cuarto párrafo del inciso c) de la fracción IV, para facultar a las legislaturas de los estados el aprobar las leyes de ingresos de los municipios y la revisión y fiscalización de sus cuentas públicas.

Decimocuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma establece que, desde ahora, la forma de gobierno republicano que los estados adoptarán para su régimen interior será democrático, laico, popular y representativo. Se añade que podrá haber reelección consecutiva en los estados, para presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando éste no sea superior a tres años. Además, señala que la postulación de estos cargos puede ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos que integran una coalición, porque las fracciones parlamentarias no representan distritos, sino partidos, por lo que no importa qué partido postule, salvo que hayan renunciado a su militancia desde la mitad de su mandato.

Decimoquinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo de acuerdo con la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “entidades federativas”.

Derechos del pueblo mexicano

México a través de
sus constituciones

X
SECCIÓN TERCERA

se terminó en la Ciudad de México
durante el mes de noviembre del año 2016.
La edición impresa sobre papel ahuesado
ecológico de 60 gramos con *bulk* a 75,
estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la casa editora.

MAPorrúa
librero-editor • México

EDICIÓN DIGITAL



Derechos del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones

NOVENA EDICIÓN



9 786075 240732



Jorge González Camarena: *Venustiano Carranza y la Constitución de 1917*, MUSEO NACIONAL DE HISTORIA-INAH. Acrílico, 1967. 4.66 × 5.76 m.

USO DE LA IMAGEN FOTOGRÁFICA, AUTORIZADA POR: Secretaría de Cultura-INAH-Méx. y Fundación Cultural Jorge González Camarena, A.C.



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



MA Porrúa
librero-editor • México