



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo
acuerdo número 2003040 de fecha 24 de Enero de 2003

**«LA EFICACIA JURÍDICA COMO ELEMENTO EXISTENCIAL DE TODO MEDIO DE
CONTROL CONSTITUCIONAL»**

Tesis que para obtener el grado de

MAESTRO EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

Sustenta la

Lic. Erika Godínez Escamilla

Director de la Tesis

Dr. Marcos del Rosario Rodríguez

A mis padres, por todos esos días que necesité una palabra de aliento, un apoyo, una dirección e incluso un regaño. Por darme las bases de lo que ahora soy, pero sobre todo por darme las fuerzas y ganas de conquistar todo aquello que pudiera parecer incierto. De guiarme y cuidarme, pero más aún, de permitirme caer y cometer mis propios errores.

De amarme y apoyarme de manera incondicional, a pesar... a pesar de tantas cosas.

Por enseñarme la cultura del trabajo y esfuerzo y que no hay mejor satisfacción que la ganancia y éxito compartidos.

Por simplemente ser y estar.

Infinitamente gracias.

Los amo.

A Karla, mi alma gemela, lo eres todo.

A Hugo, gracias por siempre alentarme.

A Óscar por asegurarme cada día que la grandeza es lo menos que se puede esperar.

A Luis y Felipe Torres por brindarme la oportunidad de superarme y ser la mejor profesionalista que puedo ser. Soy la abogada que soy gracias a Uds.

A todos mis maestros, quienes me han ayudado a definir mi propia visión sobre el Derecho.

Al Dr. Marcos del Rosario, por su tiempo y dedicación y quien sin su guía y apoyo, este proyecto no hubiera sido posible.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	1
1. CONSIDERACIONES PREVIAS.	7
1.1. Contenido de la defensa de la Constitución y el nacimiento de la materia de Derecho Procesal Constitucional.	7
1.2. Tipos de instrumentos protectores de la Constitución mexicana.	18
1.3. Evolución de los controles constitucionales en México.....	21
1.4. Contenido esencial y/o elementos de existencia del medio de control constitucional.	31
2. ANÁLISIS DE LA EFICACIA JURÍDICA EN LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.	38
2.1. Eficacia jurídica. Doctrina y criterios en el derecho nacional e internacional.	38
2.2. La eficacia jurídica en los medios de control constitucional.	48
2.3. Medios de control constitucional dotados de eficacia jurídica. ...	56
2.4. Medios de control constitucional carentes de eficacia jurídica.....	64
2.5. Casos emblemáticos.	96
3. IMPLICACIONES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE JUNIO DE 2011 EN EL FORTALECIMIENTO DE LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.	117
3.1. Contenido de las reformas constitucionales.	117
3.2. Análisis de los criterios judiciales emitidos a la luz de las reformas constitucionales.	138

CONCLUSIONES. 154

BIBLIOGRAFÍA. 159

INTRODUCCIÓN

Antes del surgimiento de lo que ahora conocemos como Estado, hacia finales de la Edad Media, los conflictos entre los individuos o entre éstos y las autoridades, se solucionaban generalmente a través de medios violentos como la venganza, la ley del talión, el ejercicio del propio derecho por la fuerza o incluso el duelo. Esto era invariablemente ocasionado por la ausencia de reglas que armonizaran las relaciones y los intereses opuestos surgidos de estas relaciones. Es precisamente en atención a dichos conflictos que el Derecho como ciencia normativa surge *“unido al anhelo de eliminar el uso de la fuerza en las relaciones humanas”*¹.

Más allá de explicar los orígenes o planos del saber jurídico, lo cual no es objetivo del presente trabajo, es importante advertir que se consideró que el primer paso para lograr una cordial convivencia entre las personas de una comunidad y éstas con sus dirigentes, fue la necesidad de crear reglas o normas comunes para todos. Así, primero se fijaron normas muy sencillas, principalmente encaminadas a definir cuestiones de propiedad y de familia, es decir, normas enfocadas a resolver los problemas que se suscitaban de manera cotidiana en una sociedad.

Sin embargo, en la medida que las sociedades fueron adquiriendo cierta complejidad y viviendo acontecimientos sumamente difíciles; como las revoluciones internas, las guerras civiles y/o las dos Grandes Guerras Mundiales, que trajeron consigo no sólo atrocidades, sino retos normativos a gran escala², la preocupación de regular los intereses particulares pasó a segundo término. Ahora,

¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001. P.1.

² Precisamente a raíz de los totalitarismos existentes en el mundo, tales como el nacionalsocialismo y el fascismo y las Guerras Mundiales, es que se justifica un cambio ideológico en la forma de percibir el Derecho. Así, el concepto de un Estado de Derecho, el cual predominó en los siglos XIX y más de la mitad del XX, evolucionó para ahora concebir un Estado Constitucional de Derecho, dejando atrás principios de legalidad en donde lo único que importaba, para la validez de un ordenamiento jurídico, era que se cumplieran las leyes independientemente del contenido de éstas, lo que ha llevado precisamente a legitimar regímenes autoritarios como los mencionados; ahora, el neoconstitucionalismo busca, por un lado, que la interpretación del Derecho sea en base de principios y valores, y por otro lado, concebir a la Constitución no sólo como un ente viviente, sino eje rector omnipresente en todos los aspectos de una sociedad.

no sólo nos hacíamos conscientes de los grandes males producidos por el ejercicio del poder absoluto y su choque con las convicciones sobre la naturaleza humana sino, más importante aún, se dejó en claro que era por demás necesario establecer controles destinados a evitar estas arbitrariedades, y en razón de ello, coartar el poder absoluto con la instauración de garantías claras y efectivas. Ya lo advertía el historiador Lord Acton desde finales de la década de 1800 con su célebre frase: *“el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”*³.

Así, la idea de controlar al poder proviene incluso desde los años setenta con una de las máximas obras políticas denominadas como “El Federalista” redactada por James Madison que advierte, *“... Si los hombres fueran ángeles no sería necesario un gobierno, si los ángeles gobernarán a los hombres, no se requerirían controles externos o internos para el gobierno. A efecto de delimitar un gobierno que es administrado por hombres, existe la siguiente dificultad: primero se debe controlar a los gobernados; después debes de controlar al gobierno...”*⁴.

No obstante que dichos controles varían a lo largo del tiempo en función de la realidad política y social de las diferentes organizaciones políticas, lo cierto es que el control del poder más influyente e indispensable que tiene toda sociedad, es la instauración de su texto fundamental, es decir, la Constitución.

Así, este eje e instrumento esencial, ya no se analiza como un simple texto normativo o de principios constitucionales programáticos, sino que resulta indispensable tener en cuenta, en primer término, que *“para que una Constitución tenga pleno sentido en la actualidad, debe estar concebida esencialmente como un instrumento de control y de limitación del poder”*⁵. En segundo término, es

³ OROZCO SOLANO, Víctor “El Control de Constitucionalidad en la Constitución de 1949: Algunos antecedentes históricos” dentro de la obra compilada por DIAZ REVORIO Francisco, MARTÍN SÁNCHEZ María & MOLERO María (Coord.), “Reflexiones sobre Justicia Constitucional en Latinoamérica” Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, España, noviembre 2013 P. 23.

⁴ Frase célebre emitida por James Madison el 6 de febrero de 1788. Visible en <http://www.carlosrodriguezbraun.com/articulos/expansion/cliches-antiliberales-7-si-los-hombres-fueran-angeles/>.

⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Op.cit., P. 27.

visualizar a la Constitución como un texto que contiene los principios, valores y normas que se consideran esenciales para la sana y correcta convivencia de una comunidad política. En un último término, y precisamente la base de la presente tesis, es que estos principios, valores y normas esenciales, sean no sólo respetados y aplicados de manera efectiva en la realidad política en la que se viva, sino, más importante aún, que en el desastroso supuesto de que estos principios se vean vulnerados, exista el remedio eficaz para su pronta restauración. En ese sentido *“es indispensable, si no se quiere que el documento se transforme en un simple texto nominal, que éste tenga aplicación en la realidad, y si dicha aplicación no es efectiva, así sea de manera limitada, deben establecerse los mecanismos necesarios para que esta situación pueda corregirse y se restablezca el orden constitucional desconocido o vulnerado”*⁶.

Precisamente estos mecanismos para corregir el orden constitucional vulnerado, son denominados por nuestra ley suprema como “garantías constitucionales” y por la actual doctrina como “medios de control constitucional”. Dichos instrumentos están encaminados no sólo a proteger y hacer efectivas las prerrogativas a favor de los habitantes de un Estado, sino que los mismos se *“constituyen como condiciones de legitimidad del mismo”*⁷. Esto es así, ya que tratando de un Estado Constitucional, como el que se pretende instaurar en la actualidad, sólo puede hablarse propiamente del mismo, sólo y sí, los derechos fundamentales o naturales del hombre se encuentran debidamente concretizados o positivizados en una ley superior.

Dicho en otras palabras, para el Estado Constitucional, no sólo importa que los derechos fundamentales estén consagrados en la Constitución, esto sencillamente es el primer paso; lo verdaderamente destacable es que estos derechos tengan eficacia jurídica, entendiéndose por esto, que en el caso de que

⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano”, Segunda Edición, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998. P.15.

⁷ SALAZAR, Pedro, “La democracia constitucional. Una radiografía teórica”. Primera reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México 2006. Pág. 85.

los derechos no puedan ser plenamente ejercidos por todos, existan los medios IDONEOS para “reponer” y/o “restaurar” el derecho violado. Incluso, tal como lo veremos a lo largo del presente trabajo de investigación, hay juristas que afirman que cuando las Constituciones carecen de mecanismos jurídicos para su defensa, realmente no son Constituciones, sino meras expresiones de un constitucionalismo sin Constitución.

De tal suerte que, el objetivo inmediato de la presente tesis, no sólo es determinar la importancia del medio de control constitucional sino, más relevante aún, desmenuzar el concepto, analizar los elementos que integran la definición del mismo para así estar en aptitudes de probar, incluso sin lugar a dudas, que la eficacia jurídica resulta ser “EL” elemento esencial y/o existencial de cualquier medio de control constitucional que busque ser llamado como tal, y que en el caso de adolecer de dicho elemento de existencia, no se debe ni se puede hablar de un medio de control constitucional.

Tal vez se pueda pensar que el llamar las cosas por su nombre es una tarea que pudiera carecer de importancia o pasar inadvertida, pero debemos recordar que el sistematizar un concepto, nos ayudará no sólo a verdaderamente comprender el mismo; sino, más relevante aún, nos obligará a que todos los subelementos que desean formar parte de dicho concepto se perfeccionen para alcanzar los objetivos en el planteados.

Tal como se verá con el análisis que se presenta, la eficacia y fuerza jurídica de los derechos fundamentales y del funcionamiento del orden jurídico constitucional, va a depender a su vez, de la propia efectividad de los medios de control constitucional, ya que es precisamente a través de estos últimos, que los derechos fundamentales son velados y respetados, por lo que si los medios de control constitucional no funcionan o no están diseñados para lograr la eficacia de los derechos fundamentales, estaríamos hablando gravemente que estos derechos fundamentales, sólo serían valores y principios obsoletos y fútiles.

Así, la presente tesis no aspira a brindar una solución exacta a los problemas prácticos que se presentan en cada uno de los medios de control constitucional, sino ofrecer una perspectiva en la que se advierta que estos problemas surgen en virtud de la falta de comprensión y de aceptación de la naturaleza y objetivos que persigue todo medio de control constitucional. El lograr este entendimiento, es el primer paso para estar en posibilidades de emprender, ahora sí, una tarea de reconstrucción dirigida a que todo medio de control constitucional tenga, eficacia jurídica. En otras palabras, definir los porqués antes de los cómo.

Para lograr el entendimiento de lo anterior, primeramente se intentará desmenuzar el concepto de un medio de control constitucional, y esto se logrará, a su vez, a través del estudio de las cimientos, es decir, se realizará el análisis del tema de la defensa de la constitución, la conceptualización del Derecho Procesal Constitucional y como las reformas constitucionales han contribuido en lo que conocemos actualmente como justicia constitucional. Posteriormente, se realizará un análisis breve de cómo la eficacia o fuerza jurídica se surte en cada uno de los medios de control constitucional y si ésta se encuentra satisfecha o no. Se estudiarán diversos ejemplos o casos reales a fin de entender de una manera real y práctica, cuáles son las consecuencias negativas de no determinar a la eficacia jurídica como un elemento esencial del medio de control constitucional, así como los beneficios que se lograrían si se estableciera de dicha manera.

A fin de concluir con el estudio que se pretende y reforzar el objetivo de la presente tesis, no se puede pasar por alto, las implicaciones y efectos que trajeron consigo las reformas constitucionales de junio de 2011 sobre el futuro de los medios de control constitucional, así como las interpretaciones judiciales que han realizado los tribunales federales sobre las mismas ¿se pretende la eliminación o el fortalecimiento de los medios de control constitucional? Esto así, ya que tal como se detallará en el apartado respectivo, por un lado veremos la enorme ampliación y reforzamiento de un catálogo de derechos humanos, pero por otro

lado, la desaparición de un medio de control constitucional, es decir, la eliminación de los medios para efectivizar este catálogo de derechos humanos.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

1.1. Contenido de la defensa de la Constitución y nacimiento de la materia de Derecho Procesal Constitucional.

Es por todos conocidos, que la Constitución Política de un país, es de suma importancia para la propia existencia del mismo. La Carta Magna no sólo dicta la organización política de un Estado, sino que además de delimitar facultades y competencias, es un sistema de valores y principios que aseguran la vida, la libertad, la dignidad y todos los derechos esenciales de los gobernados. Es en atención a ello, que existe un común acuerdo en la doctrina que establece que, si bien es cierto, existen muchos elementos que integran una Norma Fundamental, lo cierto es que se puede hablar de un contenido mínimo de cualquier Constitución que jacte de llamarse como tal, consistente en: i) el principio de división de poderes y ii) el listado, y por tanto, reconocimiento y protección de los derechos fundamentales⁸. De esta manera, independientemente de la definición que se le pueda otorgar a la Constitución, ya que existen muchas atendiendo al criterio utilizado –jurídico, sociológico, político, etc.⁹ – la Constitución resulta ser la base y el presupuesto básico del venir y porvenir de un Estado¹⁰. Sin la existencia de una

⁸ Este contenido mínimo tuvo su origen en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente Francesa en 1789, cuyo texto indica: *“una sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”*.

⁹ Miguel Carbonell, dentro su artículo titulado “La Normatividad de la Constitución Mexicana: tres propuestas”, citando a su vez a Manuel García Pelayo, advierte que el concepto de Constitución ha tenido y tiene un sinfín de definiciones, muchas de ellas incompatibles e incluso contradictorias entre sí en virtud de dos circunstancias: a) que el concepto de Constitución se refiere a la sustancia de la existencia política de un pueblo, por lo que es un concepto simbólico y b) que no puede agotarse en una significación jurídica porque comprende diversas esferas de la vida humana objetivada. Localizable en la biblioteca jurídica de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/130/6.pdf>.

¹⁰ El jurista Hans Kelsen dentro de su obra titulada “Garantía jurisdiccional de la Constitución” advierte que como quiera que se defina la Constitución, esta siempre es el fundamento del Estado, la base del orden jurídico que pretende conocerse. Así, lo que se entiende siempre y ante todo por Constitución es que constituye el principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas políticas en un momento determinado, siendo la norma que regula la elaboración de las leyes y de las normas generales en ejecución, concluyendo que la Constitución es el asiento fundamental del orden estatal.

Constitución, simplemente el Estado no podría conformarse como tal, ya que dicho documento resulta ser fuente de todo el ordenamiento jurídico¹¹.

Tal como lo define Jellinek, -citado por Felipe Tena Ramírez- *“la Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado”*¹². Por su parte, Bordalí Salamanca advierte que la Constitución *“ya no puede ser concebida como mera regla procedimental y de organización, como lo concebía Kelsen, sino fundamentalmente fuente de valores, principios y directrices por los cuales se organiza una sociedad determinada”*¹³.

Debido a la enorme relevancia que implica el contenido de la Constitución, es que se advirtió que no resultaba suficiente que sólo se instaurara un texto fundamental, sino más importante aún, era indispensable que se velará que dicho texto tuviera aplicación en la realidad jurídica y social de un país. Este objetivo, se conseguía no sólo con la instauración clara de principios¹⁴, valores y normas atemporales, sino en la imperiosa necesidad de establecer los mecanismos necesarios para proteger activamente estas normas fundamentales.

¹¹ Miguel Ángel Castillo Soberanes responde a la siguiente interrogante ¿Por qué razones se ha convertido la Constitución en norma superior? con las siguientes tres circunstancias (1) La perdurabilidad de los sistemas que basan su organización en una Constitución y no en cualquier fenómeno social, por lo anterior, está el procedimiento especialmente rígido que tienen las constituciones para modificarse, a diferencia de las leyes ordinarias; (2) la adopción de los diversos países a exigencias modernas del Derecho Social y así proclamar garantías en medio de las guerras mundiales y/o la opresión causada por regímenes totalitarios y (3) por tanto la exigencia del orden con la consecuente exigencia moderna de libertad y garantías para la población.

¹² TENA RAMIREZ, Felipe “Derecho Constitucional Mexicano” Editorial Porrúa, 37º Ed. México, 2005, Pág. 22.

¹³ BORDALÍ SALAMANCA, Andrés, “La Función Judicial de Defensa del Orden Constitucional” dentro del compendio elaborado por Ferrer Mac-Gregor titulado “Derecho Procesal Constitucional” Tomo I, Editorial Porrúa, México 2006. P. 3.

¹⁴ Aquí es importante señalar que uno de los principios más importantes de los que surgen en virtud de la constitucionalidad de un ordenamiento jurídico, es el de la supremacía constitucional. Este principio esencialmente postula: el ubicar a la Constitución de un país jerárquicamente por encima de todo el ordenamiento jurídico de ese país. En México, dicho principio está consagrado en el artículo 133 constitucional que textualmente señala lo siguiente: Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Como lo advertía Karl Loewenstein: *“pasar de una Constitución “nominal” a otra auténticamente “normativa”, en la que comunidad y Constitución se sitúan en una relación de simbiosis”*¹⁵.

Sobre el particular, es importante señalar que incluso el profesor español Acosta Sánchez, al realizar un estudio de las Constituciones alemanas y francesas del siglo XIX, concluyó que realmente dichas Constituciones sólo eran meras expresiones de un constitucionalismo sin Constitución, precisamente porque ambas estaban desprovistas de mecanismos jurídicos para su defensa¹⁶. Así, para dicho jurista, lo importante es la fijación clara de mecanismos de protección, más que la mera redacción de un texto nominal.

En virtud de lo anterior, es de señalar que la protección activa de la Constitución no sólo surge de ésta, sino resulta ser un componente esencial que la define. Y esta protección se logra a través de la instauración, en primera parte, de herramientas de prevención, es decir, de la fijación clara de una obligación de respeto y cumplimiento voluntario de la norma fundamental. Y en un segundo plano, la instauración de acciones correctivas y de restablecimiento que serían utilizadas cuando lamentablemente aquel principio, valor o norma fuese desconocida o vulnerada.

Ahora bien, no obstante que esta protección a los valores primarios a través de diversos instrumentos ya existía, no fue sino hasta la cuarta década del siglo pasado *“cuando se inició una sistematización de los conceptos y de las ideas relativas a los instrumentos que se han establecido de manera paulatina, en una constante y atormentada lucha para lograr la efectividad de las disposiciones de carácter fundamental”*¹⁷. Con el inicio de esta tarea de sistematización, se definió

¹⁵ ETO CRUZ, Gerardo “Defensa Constitucional” dentro del “Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional”, Ferrer Mac-Gregor, Martínez Ramírez, Figuera Mejía, Coords., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo de la Judicatura Federal. Edición abril de 2014. México. P. 311.

¹⁶ OROZCO SOLANO, Víctor, Op.cit., P. 17.

¹⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op.cit., P. 21.

una nueva materia identificada como “la Defensa de la Constitución”¹⁸, la cual tiene como precursores a grandes juristas tales como Carl Schmitt, Hans Kelsen, Eduardo J. Couture, Piero Calamandrei, Cappelletti y Héctor Fix-Zamudio, por mencionar algunos¹⁹.

Bajo ese tenor, el gran jurista mexicano Dr. Fix-Zamudio, define al tema de la Defensa de la Constitución como “*todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales*”²⁰. Esta evolución debía ser analizada en un doble sentido, según el Dr. Fix-Zamudio. Desde un punto de vista de la Constitución formal; a fin de lograr que dichas normas constitucionales se adaptaran a la realidad político social, y desde un punto de vista de la Constitución real; teniendo en cuenta la transformación de la Constitución en virtud de sus normas programáticas.

Este entendimiento evolutivo resulta indispensable para la defensa de la Constitución, puesto que debe entenderse que dicha defensa tiene por objeto no sólo la subsistencia de las normas fundamentales, sino con mayor relevancia, su debida aplicación a las necesidades reales de cada momento histórico, es decir,

¹⁸ El maestro Eto Cruz, dentro de su artículo titulado “Defensa Constitucional” señala que dicha denominación –Defensa de la Constitución– fue acuñada por primera vez en dos grandes obras del pensamiento constitucional contemporáneo: “El protector de la Constitución” de Carl Schmitt publicada en Alemania en 1931, y posteriormente en la obra titulada “¿Quién debe ser el protector de la Constitución?” de Hans Kelsen.

¹⁹ Eduardo J. Couture, Piero Calamandrei, Cappelletti y Héctor Fix-Zamudio han realizado enormes aportaciones al mundo jurídico y en especial al Derecho Procesal Constitucional. Couture y Calamandrei, específicamente realizaron importantes aportaciones al procesalismo científico del siglo XX y ambos se acercaron al derecho constitucional y lograron la unión entre el derecho procesal y el derecho constitucional. Calamandrei, por su parte, influyó en la Constitución Italiana de 1948, en el que incluso se le atribuyó la configuración del Poder Judicial y de la Corte Constitucional italiana. A su vez, fue el primero en Italia en establecer las bases de una jurisdicción constitucional. Finalmente, Couture emprendió un análisis científico de las normas constitucionales que regulan las instituciones procesales, especialmente en la unión que existía entre las disposiciones constitucionales con el proceso civil, implicando una nueva materia denominada como derecho constitucional procesal.

²⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Op.cit., P.176.

como brillantemente lo dispone el -Dr. Fix-Zamudio, “*su evolución y su compenetración con la realidad política*”.

Del concepto genérico de “Defensa de la Constitución”, brindado por el Dr. Fix-Zamudio, se habla a su vez del surgimiento de dos temas basados en los dos tipos de herramientas utilizadas para la defensa de la Constitución. Por un lado, se encuentran todos los factores sociales, políticos y económicos que están plasmados en los textos fundamentales a fin de limitar el poder y lograr el funcionamiento equilibrado de los poderes públicos, y por otro lado, el tema de la presente tesis, se refiere a todos aquellos instrumentos de naturaleza predominantemente procesal consagrados en la Constitución y que tienen como finalidad última que, cuando el orden constitucional ha sido vulnerado, estos ayuden a reintegrar dicho orden. A estas herramientas procesales, la doctrina mexicana las denomina como garantías constitucionales y/o medios de control constitucional.

Como puede vislumbrarse de lo anterior, la naturaleza de estos medios de defensa de la Constitución son, por un lado, políticos, económicos y sociales, y por otro lado, procesales o jurisdiccionales. De tal suerte que, cuando los primeros, es decir, aquellos instrumentos de naturaleza política, económica y social, no son suficientes para lograr el respeto y debida satisfacción de las normas fundamentales, en consecuencia, se tiene acceso a los medios procesales para recuperar el orden constitucional vulnerado.

Así, en opinión de la suscrita, se puede tratar de resumir que estos instrumentos de defensa de la Constitución tienen entre sí, una relación indisoluble; uno obedece a la existencia del otro. Primero, un listado de prerrogativas esenciales, las cuales, en virtud de tratarse de un Estado de Derecho, todos y todas, sin importar su carácter de autoridad o de ciudadano, deben velar por su cumplimiento y respeto voluntario. Y por otro lado, la existencia de un remedio eficaz cuando este listado no sea respetado de manera voluntaria,

por lo que es a través de dichos medios procesales que se busca la exigencia, incluso de manera coercitiva, de la satisfacción y cumplimiento de estas prerrogativas esenciales.

De esta manera, debe entenderse que no sólo es importante un listado de derechos, sino que dicho listado debe invariablemente estar “asegurado” por medios procesales que certifiquen su plena satisfacción. En resumidas cuentas, por una parte valores esenciales, y por otra, la parte correctiva cuando los primeros no se cumplan de manera voluntaria.

Anterior opinión incluso la cual encuentra sustento en lo afirmado por el jurista Díaz Revorio quien brinda un sentido más amplio al concepto de Defensa de la Constitución atendiendo a las Constituciones occidentales modernas. Dicho jurista divide igualmente el tema en dos categorías; un sentido formal y un sentido sustantivo. El primero de ellos lo denomina como “Garantía de la Constitución” en virtud de que se trata de todos aquellos mecanismos de reacción, es decir, de instrumentos que tienen por objeto reformar y sancionar la conducta infractora, mientras que el segundo de ellos, se refiere al sistema de valores y principios destinados a salvaguardar los valores fundamentales de un sistema constitucional.

Por tanto, para dicho autor, la Defensa de la Constitución será, *“la técnica constitucional consistente en ilegalizar actividades que tienen por finalidad atacar el orden constitucional subyacente. Se busca, por este medio, que la Constitución no permita que sus enemigos, utilizando los medios que ella dispone, alteren el orden constitucional y pretendan destruir el sistema democrático”*²¹, es decir, el aseguramiento total y pleno, de las disposiciones constitucionales.

De lo anterior se puede advertir que la Defensa de la Constitución no es una tarea menor, hay diversos autores que afirman que la noción de Defensa de la Constitución se concreta o se materializa a través de la jurisdicción constitucional,

²¹ ETO CRUZ, Gerardo, Op. cit. P. 311.

es decir, de una protección jurídica de la Constitución²², entendiendo en consecuencia, que la importancia de dicho tema no es la existencia del conglomerado de valores y principios fundamentales, sino el fin mediato e inmediato de garantizar a través del ejercicio de medios procesales, la observancia efectiva de la Constitución. Así, tal como se advirtió con anterioridad, existen varios juristas que le dan prioridad a las herramientas procesales para la defensa de la Constitución, tal es el caso también del propio Díaz Revorio quien asegura que *“desde la perspectiva jurídica, tiende a entenderse que una garantía jurisdiccional de la Constitución es imprescindible para que la misma pueda considerarse como una norma jurídica suprema”*²³.

De tal suerte que, es válido concluir, que no existe una Constitución –bajo el concepto que se pretende concebir ahora, es decir más allá de un conjunto de normas, sino como un conglomerado de valores y principios–, sin la plena existencia y vigencia de los mecanismos jurídicos para su protección. Y esto no debe llamar al asombro, no es una idea nueva, ya que desde 1789 con la emisión de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, tal circunstancia ya era reconocida. Así, el artículo XVI textualmente señaló lo siguiente:

“XVI.- Una sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.

(Énfasis de la suscrita)

Ahora bien, es de señalar que el ejercicio de este segundo tipo de herramientas para la Defensa de la Constitución, es decir, el uso de las garantías constitucionales y/o medios de control constitucional, va a traer consigo a su vez, la delimitación de una nueva rama del Derecho denominada “Derecho Procesal Constitucional”. Así, el Derecho Procesal Constitucional es considerado como una

²² *Ibidem*.

²³ DIAZ REVORIO, Francisco, “Tribunal Constitucional y procesos constitucionales en España. Algunas reflexiones tras la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2007” visible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002009000200004&script=sci_arttext.

rama específica de la Defensa de la Constitución que estudia la actividad procesal²⁴. Es importante señalar que existen muchos autores que también nombran a dicha materia como Justicia Constitucional o Jurisdicción Constitucional sin distinguos, es decir, como sinónimos²⁵. Algunos prefieren el término de justicia constitucional puesto que señalan que es un término más abierto y abarca todas las funciones, incluso las no jurisdiccionales que realizan los tribunales constitucionales; mientras que la jurisdicción constitucional la consideran un tanto limitativa. En cambio, otros opinan exactamente lo contrario, que el término de justicia constitucional es demasiado amplio; mientras que la jurisdicción constitucional precisamente se enfoca en *“el aspecto propiamente judicial del control de constitucionalidad de leyes, de tal manera que con la expresión jurisdicción constitucional estiman que abarca tanto al órgano concentrado como aquellos sistemas de control difuso, mixto y paralelos”*²⁶.

Sin embargo, es de mencionar que el término propiamente de Derecho Procesal Constitucional, surgió como tal, con posterioridad a los términos de justicia o jurisdicción constitucional y fue utilizado por primera vez en Argentina por el jurista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo en el título de su obra *“Ensayos de derecho procesal (civil, penal y constitucional)”*. Posteriormente, dentro de la obra *“Proceso, autocomposición y defensa”*, el jurista ya emite una postura clara sobre la existencia de una nueva rama del Derecho²⁷.

Es después de este evento, que fueron surgiendo aportaciones importantes por parte de otros grandes juristas como Calamandrei, Cappelletti y principalmente el jurista Héctor Fix-Zamudio, quien en su tesis de licenciatura,

²⁴ GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “Derecho Procesal Constitucional”, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Perú, 1996. P. 7.

²⁵ *Ibidem*. El maestro advierte que “Podría decirse, teniendo en cuenta los congresos, las numerosas publicaciones, incluso las especializadas (libros y revistas), las mesas redondas, cátedras, etc., que las expresiones que más uso tienen son “justicia constitucional” y “jurisdicción constitucional”, tomadas generalmente como sinónimos.

²⁶ FERRER MAC-GREGOR, MARTÍNEZ RAMÍREZ, FIGEROA MEJÍA, Coords. Op.cit. P. 459.

²⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano”, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2005. P.74.

realizó la primera sistematización de la materia²⁸. Sin embargo, existen muchos autores que opinan que el verdadero fundador de dicha rama procesal lo fue Hans Kelsen²⁹ al señalar que dicho jurista fue quien estableció los lineamientos, principios e instituciones del Derecho Procesal Constitucional, en sus aspectos generales.

Sin importar el momento exacto de su denominación, el jurista Fix-Zamudio advierte que el Derecho Procesal Constitucional resulta ser una disciplina novedosa, puesto que si bien con anterioridad ya se habían analizado los instrumentos de defensa de las normas constitucionales, no es sino hasta la actualidad cuando se empieza a llevar a cabo la sistematización de la misma, es decir, apenas se está formalizando la construcción de sus conceptos, principios e instituciones. Incluso es de mencionar, que no existe en la actualidad una certeza de cuál es el contenido exacto de dicha materia³⁰. Para el jurista Fix-Zamudio, el contenido consiste en “*aquellos instrumentos predominantemente procesales que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los órganos del poder*”³¹, es decir, que el Derecho Procesal Constitucional esencialmente versa sobre el ejercicio de las garantías constitucionales.

²⁸ FERRER MAC-GREGOR, MARTÍNEZ RAMÍREZ, FIGEROA MEJÍA, Coords. Op.cit. P. 459.

²⁹ Según García Belaunde dentro de su obra titulada “Derecho Procesal Constitucional”, P. 8, advierte que el verdadero fundador de dicha rama procesal lo es Hans Kelsen, puesto que fue él quien por vez primera advertía que era necesaria la creación de un tribunal especial dedicado a la salvaguarda de la Constitución, por tanto, “*fue él quien teorizó e hizo realidad que una jurisdicción constitucional funcionase, se instalase y operase*”. Por otra parte, advierte que fue Niceto Alcalá-Zamora y Castillo el primero que contribuye a divulgarla en el mundo prehispánico, en conferencias y artículos que publica desde la década de los treinta y que se refiere a dicha materia en sus ensayos: “El derecho procesal en España, desde el advenimiento de la República al comienzo de la guerra civil” de 1983 y “Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales” de 1933. También señala que por la misma época, Eduardo J. Couture publica una obra en la que reúne diversos ensayos bajo el título genérico de Estudios de Derecho Procesal Civil en 1948 y que en el primer tomo, existen estudios relacionados con la problemática constitucional a la cual titula como “Casos de Derecho Procesal Constitucional”.

³⁰ Diversos autores han señalado que aún no está completamente definido este tema. Por ejemplo, el Dr. Juan Carlos Hitters advierte que la materia de Derecho Procesal Constitucional es una nueva asignatura que se encuentra en constante evolución y cuyos contornos ofrecen todavía zonas grises, que a su vez, dificultan la fijación de su contenido. Por su parte, el Dr. Fix-Zamudio advierte que en la doctrina no existe consenso, sino por el contrario, un debate sobre el contenido de esta disciplina.

³¹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al Derecho Procesal Constitucional” dentro del compendio elaborado por Ferrer Mac-Gregor “Derecho Procesal Constitucional” Tomo I, Editorial Porrúa, México 2006. P. 217.

Por su parte, para los autores Sagües, Gozaíni y Bidart Campos, además de lo anterior, señalan que también dicha materia abarca las instituciones procesales reguladas por las normas establecidas en la Constitución; como por ejemplo, los derechos de acción y el debido proceso, lo que a opinión de la suscrita, resultaría por demás extenso ya que también se podría hablar de instituciones, organismos y procesos en los conflictos de todas las materias, lo que provocaría una confusión de su contenido al extender en sobremanera el mismo. En diverso sentido, el jurista Rodríguez Domínguez, al citar a Carnelutti, advierte que el Derecho Procesal Constitucional estudia el proceso, el cual presupone el ejercicio de la acción y la jurisdicción, siendo su fin inmediato resolver la litis con carácter definitivo, y su fin último, restablecer con justicia la paz social quebrantada por el litigio. En consecuencia, el Derecho Procesal Constitucional estudia los procesos que resuelven las litis constitucionales.

Por otra parte, el jurista García Belaunde, dentro de su artículo titulado “De la Jurisdicción Constitucional al Derecho Procesal Constitucional” brinda, al parecer de la suscrita, un contenido más adecuado a esta rama del derecho puesto que da un contenido más amplio sin llegar a ser exageradamente extendido, señalando que el contenido mínimo del Derecho Procesal Constitucional consiste en los siguientes tres subtemas: a) jurisdicción constitucional, b) procesos constitucionales y c) magistratura constitucional.

En atención a estos tres subtemas, el jurista señala a su vez, que dentro del subtema de jurisdicción constitucional deben considerarse los siguientes conceptos: el valor jurídico de la Constitución, el control y sus alcances, los sistemas de control, la sentencia constitucional y la interpretación constitucional. En lo que se refiere a los procesos constitucionales, estos son los que ya conocemos, tales como el juicio de amparo, acciones y controversias constitucionales, entre otros, los cuales precisamente me referiré en el siguiente apartado. Por último, en cuanto a la magistratura constitucional, esencialmente se

refiere a quién o quiénes tienen a su cargo la resolución de los conflictos de naturaleza constitucional.

Así, si bien hay una diversidad de contenidos dependiendo de los juristas que analizan el tema; si existe un acuerdo consensuado sobre el contenido general del mismo, advirtiéndose, que a través de dicha rama del Derecho, se pretende realizar un estudio científico de las diversas garantías constitucionales. Esto es lo esencial, agregar cuestiones sobre principios, organismos, tipo de procedimientos y demás instituciones constitucionales va a depender de cada autor y de cada momento histórico.

Otro aspecto importante que se debe mencionar, es que también existe un común acuerdo en catalogar al Derecho Procesal Constitucional dentro del Derecho Procesal. Esto en virtud de que el contenido de dicha materia versa exclusivamente en instrumentos procesales constitucionales y los temas relacionados íntimamente con los mismos; como la magistratura constitucional, los procedimientos y procesos que se llevan a cabo en el ejercicio de dichos controles constitucionales. De este mismo tenor, el Dr. Fix-Zamudio señala que *“el derecho procesal constitucional examina las instituciones, los organismos, los procesos y los procedimientos que tienen como finalidad la solución de controversias constitucionales en sentido estricto, que podemos agrupar en lo que se ha denominado justicia constitucional o garantías constitucionales”*³².

Así, concluyendo este tema y atendiendo a los aspectos generales de la misma, es dable puntualizar que el Derecho Procesal Constitucional es una disciplina de reciente creación que se ocupa del estudio científico de las garantías constitucionales, siendo estas últimas, instrumentos de naturaleza procesal que son utilizados para efectivizar las normas constitucionales y restaurar el orden constitucional, en el supuesto de que este haya sido o sea vulnerado.

³² FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano”, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2005, P. 78.

1.2. Tipos de instrumentos protectores de la Constitución mexicana.

Tal como se mencionó anteriormente, la Defensa a la Constitución es ejercida a través de dos tipos de instrumentos protectores, los denominados políticos, sociales y económicos, y por otra parte, los procesales o jurisdiccionales.

Los primeros, a los que el gran jurista Fix-Zamudio los cataloga dentro del concepto de *Protección de la Constitución*, constan principalmente de factores sociales o principios jurídicos que tienen por objeto limitar el poder y lograr que aquellos que detentan dicho poder, estén sometidos a lineamientos fundamentales, por tanto, están enfocados a lograr “*el funcionamiento fisiológico constitucional de los órganos del poder, por ello también se les puede calificar como medios preventivos de la defensa de la carta fundamental, en cuanto pretenden evitar que dichos órganos constitucionales rebasen las competencias, prerrogativas y atribuciones que les confieren las normas de la ley suprema*”³³.

En nuestra Constitución mexicana se vislumbran los siguientes instrumentos políticos, sociales y económicos: la división de poderes, la participación de los grupos sociales, la instauración de partidos políticos, el estatuto jurídico de la oposición, la judicialización de los conflictos electorales, la regulación de los recursos económicos y financieros del Estado, el principio jurídico de la supremacía constitucional y el procedimiento dificultado de reforma a la Constitución.

Por otra parte, las herramientas procesales denominadas también como garantías constitucionales y/o medios de control constitucional; a los cuales el Dr. Fix-Zamudio los cataloga dentro del concepto de *Justicia Constitucional*, tienen por objeto reintegrar el orden constitucional cuando éste ha sido vulnerado por los órganos del poder, es decir, se acceden a ellos cuando los instrumentos mencionados en el párrafo anterior, no han sido suficientes para lograr el

³³ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. cit. P. 11.

cumplimiento de las normas constitucionales. Las garantías constitucionales “*tienden a combatir situaciones de patología constitucional, en cuanto el desconocimiento o la infracción de los preceptos fundamentales, lo que provoca un estado de alteración de la normalidad constitucional que es necesario restablecer...*”³⁴. El jurista Díaz Revorio denomina a estos como procesos constitucionales, puesto que tienen como objeto específico la garantía de la supremacía constitucional³⁵.

En México, la Carta Magna establece los siguientes medios de control constitucional: i) el juicio de amparo consagrado en los artículos 103 y 107 de la Constitución, ii) la controversia constitucional y iii) la acción de inconstitucionalidad, ambas garantías constitucionales establecidas en el artículo 105 de la Constitución, iv) la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, la cual estaba contemplada en el artículo 97 constitucional y *lamentablemente*³⁶ fue abrogada en virtud de la reforma constitucional de fecha 10 de junio de 2011, v) el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos y vi) el juicio de revisión constitucional electoral, ambos establecidos en el artículo 99 de nuestra Carta Magna, vii) el juicio político establecido en el artículo 110 de la Constitución y viii) el procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos el cual surge del artículo 102 de nuestra Constitución.

³⁴ *Ibidem*, P. 12.

³⁵ DIAZ REVORIO, Francisco, Op. Cit. visible en:

http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002009000200004&script=sci_arttext.

³⁶ Resulta, a opinión de la suscrita, que la decisión de eliminar la Facultad de Investigación de la Suprema Corte, si bien resolvió el problema de su falta de practicidad e ineficacia, lo cierto es que la respuesta más sencilla, no siempre es la más adecuada. Tal como se explicará y fundamentará en el apartado respectivo, dicha herramienta procesal representaba una gran área de oportunidad para la salvaguarda de los derechos humanos, pues quien mejor sino nuestro más Alto Tribunal Constitucional y el último intérprete de la Constitución, decida sobre casos relevantes en materia de derechos humanos, máxime que las reformas constitucionales de 2011 obliga a todos, desde el quehacer legislativo hasta las autoridades del Poder Judicial, a mejorar el espectro de los derechos humanos, incluyendo, evidentemente, su protección y vigencia. De esta manera lo que hubiera resultado en un mayor beneficio para la justicia constitucional, en concordancia con los objetivos de las reformas, era buscar el mejoramiento de dicha figura jurídica para lograr su real efectividad en la práctica, en vez de simplemente eliminarla.

Ahora bien, ¿porqué estos instrumentos de defensa de la Constitución son de gran relevancia y/o porqué tienen un rango distinto a cualquier otro principio o herramienta procesal? A opinión de la suscrita, y tal como se puede desprender de los elementos brindados durante el desarrollo del tema de “Defensa de la Constitución”, son dos claves esenciales de estos instrumentos de defensa, que provocan que estas herramientas difieran de cualquier otro medio ordinario establecido en las leyes secundarias.

En primera parte, y atendiendo a una cuestión meramente formal; pero importante, estos elementos y/o herramientas están consagradas en el texto fundamental, es decir, no surgen de un ordenamiento ordinario, de un código adjetivo o sustantivo local o federal, sino están consagrados y surgen del principal texto político jurídico, la Constitución. Esta circunstancia, invariablemente implica, que la instauración de estos instrumentos de defensa de la Constitución, fue producto de la participación de diversos grupos sociales –sindicatos, gremios, colegios, organizaciones – y/o partidos políticos quienes representan, por lo menos en teoría, los intereses de todos los ciudadanos, provocando que el análisis y la toma de decisiones respecto al medio de control constitucional fue, y será por siempre, realizada de manera consensuada por la mayoría de los sectores sociales para satisfacer las necesidades básicas de una comunidad.

De esta manera, al estar consagradas en la Constitución, dichas herramientas de defensa de la Constitución resultan ser la ley suprema del sistema jurídico vigente, es decir, son el principio básico y el fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico y, al no ser posible su reforma o eliminación sino a través de un procedimiento especial y dificultado, dota a dichos instrumentos de seguridad y estabilidad jurídica.

La segunda clave esencial consiste en que, cualquiera de estos dos tipos de herramientas, es decir, las políticas y las procesales, tienen por objeto el debido respeto y cumplimiento de las disposiciones constitucionales, es decir, no

velan ni salvaguardan intereses particulares, sino velan por los principios, valores y normas consideradas como esenciales para una comunidad política, por lo que velan por la debida protección y respeto de a) la normatividad política y jurídica de un país y b) de los derechos humanos.

1.3. Evolución de los controles constitucionales en México³⁷.

Dentro del presente apartado, de manera muy concreta, se tratará de brindar un panorama general sobre las reformas constitucionales y legales más importantes que han acontecido en México, esto con el objetivo de poder vislumbrar cómo dichos cambios han repercutido en lo que actualmente conocemos como justicia constitucional.

Primero, es importante recordar que, tal como se mencionó anteriormente, los instrumentos de defensa de la Constitución surgieron mucho tiempo antes a su sistematización científica. Existe un común acuerdo por casi toda la doctrina, que el debate suscitado entre los grandes juristas, Carl Schmitt y Hans Kelsen³⁸ fue el primer paso para el inicio de una sistematización de conceptos e ideas sobre los instrumentos que se han establecido para lograr la efectividad de las disposiciones constitucionales. Así, este debate esencialmente consistía en las ideas dispares que tenían ambos juristas sobre quién sería o haría un mejor papel como guardián de la Constitución. Primeramente, Carl Schmitt advertía que el órgano tutelar de las normas constitucionales debería ser de naturaleza política, y esto así, puesto que dicho jurista entendía que el ordenamiento jurídico era una decisión política, por lo que era adecuado que su protector también tuviera dicha naturaleza. Hacer lo contrario, es decir, conferir dicha facultad a tribunales ordinarios o especiales,

³⁷ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo “Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México, dentro de la obra del compendio elaborado por Ferrer Mac-Gregor “Derecho Procesal Constitucional” Tomo I, Editorial Porrúa, México 2006. P. 233 y S.S.

³⁸ El Dr. Fix-Zamudio dentro de su obra titulada “Estudio de la Defensa de la Constitución” advierte que como fecha de inicio de una revisión más rigurosa de los instrumentos de efectividad de las disposiciones constitucionales se puede señalar la famosa polémica suscitada entre estos dos grandes juristas. Por una parte con la aparición del libro de Carl Schmitt titulado “El protector de la Constitución” en 1931, y por otra, la réplica a dicha obra, “¿Quién debe ser el protector de la Constitución” realizada por Hans Kelsen. P.5.

implicaría no sólo la judicialización de la política, sino también una politización de la justicia³⁹, lo cual no era lo más adecuado. Por su parte, Hans Kelsen, al concebir al ordenamiento jurídico como un sistema de normas ordenadas de manera jerárquica, la tarea protectora debería ser encomendada a un tribunal especial de naturaleza jurisdiccional. Así entonces surgía la polémica de si era mejor un control político o un control jurisdiccional.

Ahora, no obstante este debate, el cual incluso continúa en nuestra actualidad en virtud de la polémica generada por las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por los Tribunales Constitucionales de diversos países, las cuales provocan que determinadas disposiciones normativas sean eliminadas del orden jurídico –existen ideologías que advierten que los derechos fundamentales estarían mejor protegidos si no se permitiera que los tribunales invalidaran la Constitución– es de señalar que en la doctrina mexicana, nunca hubo una duda sobre que la protección de las normas constitucionales fuera ejercida jurisdiccionalmente, es decir, a través de los Tribunales Constitucionales.

En cuanto a esta evolución procesal constitucional en México, el Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor divide las reformas legales y constitucionales en dos grandes etapas⁴⁰. En la primera etapa, dicho autor advierte que todas las reformas constitucionales tuvieron como objetivo principal combatir el enorme rezago que tenía la Suprema Corte de Justicia en virtud del incremento exorbitante en el número de demandas de amparo que hacían que dicho órgano constitucional funcionara solamente como un mero tribunal de legalidad, puesto que existía, y aun en la actualidad así sucede, un enorme conglomerado de los amparos casación⁴¹. Posteriormente, y una vez logrado que se limitará el tipo de asuntos del conocimiento de la Suprema Corte, inició la segunda etapa de reformas, la cual tuvo como objetivo principal convertir a la Suprema Corte de Justicia en un

³⁹ *Ibidem*, P.7.

⁴⁰ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, Op. cit. P. 254 y S.S.

⁴¹ Recordemos que el amparo casación resulta ser un mero estudio de legalidad, el cual, tiene por objeto anular una sentencia judicial cuando esta último contiene una incorrecta interpretación o aplicación de la ley, o bien, que ha sido dictada sin cumplir los requisitos legales.

órgano jurisdiccional especializado en materia constitucional, dejando a tras, toda cuestión de mera forma o legalidad.

De tal suerte, veamos a continuación las reformas más trascendentales de dichas dos etapas:

Las primeras reformas constitucionales se llevaron a cabo el 20 de agosto de 1928 y el 15 de diciembre de 1934. Dichas reformas tuvieron como objetivo llevar a cabo un incremento en el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia, primero de 11 a 16; posteriormente de 16 a 21. En la primera reforma estos 16 ministros funcionaban en pleno y en tres salas de cinco ministros cada una; civil, penal y administrativa. En la segunda reforma mencionada, se crea una cuarta sala en materia laboral.

No obstante este incremento en el número de ministros, el rezago significativo que tenía la Suprema Corte, continuaba, por ello, el 19 de febrero de 1951 se llevó a cabo una reforma importantísima. Se crearon los Tribunales Colegiados, y con ello, el conocimiento de los amparos se dividió entre estos nuevos órganos y la Suprema Corte. Ahora, los Tribunales Colegiados se enfocarían en cuestiones procesales, mientras que la Corte resolvería los problemas de fondo. También en esta reforma, hay un nuevo aumento en el número de ministros pasando de 21 a 26.

En fecha 31 de diciembre de 1957 se llevó a cabo una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a través de la cual se facultaba al Tribunal Pleno para conocer del amparo en revisión, es decir en segunda instancia de los juicios de amparo contra la constitucionalidad de leyes. Dicha competencia antes pertenecía a las Salas de la Suprema Corte.

En fecha 30 de abril de 1968, otra reforma a la Ley Orgánica trajo consigo dos cambios importantes: En el primero de ellos, se dota a la Suprema Corte de

Justicia de la Nación con la facultad discrecional para conocer de aquellos asuntos de importancia trascendente⁴² para los intereses de la nación. Dicha competencia la tenía originariamente los Tribunales Colegiados. El segundo cambio consistió en que ahora las Salas de la Suprema Corte tienen competencia para conocer de la inconstitucionalidad de leyes cuando exista ya jurisprudencia emitida por el Pleno.

Ahora bien, una vez mejorado un poco ese rezago, empieza la segunda etapa de reformas constitucionales las cuales fueron emitidas en los años 1987, 1994, 1996 y 1999; así como la emisión de diversos acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte. Estas reformas y acuerdos generales, tal como se mencionó anteriormente, tienen como objetivo principal convertir a nuestro más Alto Tribunal, en un órgano jurisdiccional especializado exclusivamente en materia constitucional⁴³.

En ese tenor, en fecha 29 de agosto de 1987 se llevó a cabo una reforma constitucional la cual fue complementada con una reforma a la Ley de Amparo y otra a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Este paquete de reformas tuvo como objetivo principal convertir a la Suprema Corte en un tribunal especializado en materia constitucional, en virtud de que el control de legalidad que venía ejerciendo la Corte, pasaría ahora a ser competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, para así darle oportunidad a que la Corte dejará todos los asuntos de mera legalidad y se especializara en asuntos de fondo constitucional.

Por su parte, la reforma de fecha 31 de diciembre de 1994 trajo consigo un cúmulo de modificaciones importantísimas para el tema de justicia constitucional. Por un lado, fueron cambios destinados a la composición orgánica de la Suprema

⁴² Es importante resaltar que no fue sino hasta la expedición del Acuerdo General 5/1999 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió qué y qué no se debe entender por “importante y trascendente”.

⁴³ El propio Acuerdo General 6/1999 de fecha 22 de junio de 1999 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Primer Considerando advierte lo siguiente: “Que por decreto de fecha 30 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre del mismo año, se introdujeron diversas reformas constitucionales tendientes a transformar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tribunal constitucional...”.

Corte, y por otro lado, la creación y definición de un sistema de control constitucional. Esta reforma fue principalmente impulsada por el reconocimiento de que muchas de las instituciones de esa época estaban siendo superadas por una realidad social que demandaba un nuevo diseño.

En ese tenor, es importante mencionar que en cuanto a los cambios orgánicos, en dicha reforma se reduce el número de ministros de 26 a 11 y se suprime la inamovilidad de los mismos estableciendo ahora, un periodo de duración del cargo de 15 años.

En la parte de fondo, es decir, de la definición de un sistema de control constitucional, es de mencionar que primeramente se introdujo la acción abstracta de inconstitucionalidad y se ampliaron los supuestos de las controversias constitucionales, otorgando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de conocer de manera exclusiva de dichos procesos jurisdiccionales. Así, *“a partir de la reforma al artículo 105 constitucional en diciembre de 1994 y con la expedición de su ley reglamentaria en mayo de 1995, el tradicional juicio de amparo ha dejado de tener el monopolio de la defensa de la Constitución, al consolidarse un sistema integral de instrumentos procesales para su tutela”*⁴⁴.

En otras palabras, se amplían los medios procesales para hacer efectivas las prerrogativas constitucionales en virtud de que ya no sólo se cuenta con el juicio de amparo para restaurar el orden constitucional vulnerado, sino que además se tiene acceso a las acciones de inconstitucionalidad y a los nuevos supuestos jurídicos de controversias constitucionales, por lo que a través de estos instrumentos, ya se cuenta con la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes con efectos *erga omnes*⁴⁵.

⁴⁴ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México” en Op.cit. P. 233.

⁴⁵ Las sentencias constitucionales suelen tener efectos *erga omnes*, que quiere decir que abarca o alcanza a todos, así entonces, las sentencias no sólo afectarán a las partes judiciales específicas dentro del proceso jurisdiccional, sino que tendrá repercusiones en todo el sistema jurídico, y por tanto, a toda la población en general, desde los ciudadanos, hasta las autoridades de cualquier índole.

De esta manera la justicia constitucional ya no se circunscribía a una sola palabra: amparo; ahora se empieza a hablar de “medios de control constitucional”.

También dicha reforma trajo consigo la creación del Consejo de la Judicatura Federal como parte integrante del Poder Judicial e independiente de la Suprema Corte. Ahora sería dicho órgano el encargado de llevar a cabo las tareas administrativas que manejaba la Corte, por lo que estaría a su cargo no sólo la administración del Poder Judicial, sino además, la supervisión de la carrera judicial, es decir, ahora a dicho órgano le correspondería las tareas de administración, vigilancia y disciplina de todos los integrantes del Poder Judicial, con excepción, de la Suprema Corte de Justicia, tal como lo establece el actual artículo 94 de la Constitución mexicana⁴⁶.

Ahora bien, la reforma constitucional de fecha 21 de agosto de 1996 estuvo enfocada en la materia electoral, y con la cual, tal como lo define el Dr. Ferrer Mac-Gregor, se terminó de completar el sistema de control constitucional. Esto es así, porque por un lado, se elimina la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, es decir, ahora ya se puede combatir la constitucionalidad de las leyes electorales a través de las acciones de inconstitucionalidad, y por otra parte, el Tribunal Federal Electoral pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación, instaurándose con ello, las siguientes nuevas garantías constitucionales: a) el juicio de revisión constitucional electoral y b) el juicio para la protección de los derechos político-electorales.

La reforma constitucional de fecha 11 de junio 1999⁴⁷ es, a opinión de la suscrita, el último “impulso” para convertir a la Suprema Corte, en un verdadero

⁴⁶ Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

⁴⁷ En la exposición de motivos del proyecto de decreto de 9 de junio de 1999, se reafirmó el propósito de las reformas constitucionales al advertir que la Suprema Corte debe tener, con mayor plenitud, el carácter de Tribunal Constitucional, por lo tanto, en diversas partes de dicho documento se manifestó que con el objeto de

Tribunal Constitucional. Esto es así puesto que se limitó, con más rigor, los temas que serían de la competencia de este máximo órgano. Así, se estableció que las resoluciones dictadas por los Tribunales Colegiados en materia de amparo no admitirían recurso alguno –los recursos de revisión que antes eran competencia de la Suprema Corte– salvo en los casos en que se decida sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, y que además, a juicio de la Suprema Corte sea un asunto de importancia y trascendencia. Es decir, además de que el fondo del recurso de revisión verse sobre cuestiones constitucionales, la Corte es quien decidirá, si el asunto es de cierta importancia o trascendencia para atender a su estudio, de lo contrario, desechará el recurso intentando⁴⁸.

Así, solamente cumpliendo estos requisitos se podrá interponer recurso de revisión, y por ello, la sentencia que en su momento se emita, versará exclusivamente sobre las cuestiones constitucionales.

fortalecer la Corte en su carácter de tribunal constitucional, se sometía a la consideración del Poder Reformador de la Constitución la reforma del párrafo sexto del artículo 94 "a fin de ampliar la facultad con que cuenta el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito todos aquellos asuntos en los cuales hubiere establecido jurisprudencia, no revistan interés o trascendencia o, en general, la propia Corte estime innecesaria su intervención"; que "si bien es cierto que la Suprema Corte continuará, en principio, conociendo de todos los recursos de revisión que se promuevan en contra de sentencias de los Jueces de Distrito, en que se haya analizado la constitucionalidad de normas generales, también lo es que la propia Corte podrá rechazar el conocimiento de aquellos casos en los cuales no es necesaria la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional"; "que ello permitirá a este cuerpo colegiado dejar de conocer, a manera de ejemplo, de aquellos litigios que sean similares a otros en los que ya se han fijado los criterios precisos de interpretación a través de una resolución previa"; que "en esa virtud, es imprescindible permitir a la Suprema Corte concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de aquellos asuntos inéditos o que comprendan un alto nivel de importancia y trascendencia y que, por tal razón, impactan en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional".

⁴⁸ Es importante destacar aquí, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un criterio jurisprudencial, determinó que si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia -acceso a una tutela judicial efectiva-, lo cierto es que tal derecho no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, incluyendo el recurso de revisión en amparo directo, puesto que de lo contrario se dejarían de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, en detrimento de la seguridad jurídica de los gobernados. Por tanto, las restricciones y/o limitaciones al ejercicio del recurso de revisión, no afectan el derecho al acceso a una tutela judicial efectiva.

En ese mismo decreto de reforma, es decir, de fecha 11 de julio de 1999, también se reformó el artículo 94 constitucional, a fin de facultar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para emitir acuerdos generales para “lograr mayor prontitud en el despacho de los asuntos y mejor impartición de justicia”⁴⁹ y en el también reformado artículo 107 del mismo texto fundamental, nuevamente se reitera que será mediante acuerdos generales, donde el Alto Tribunal establecerá, los supuestos en que proceda el recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo.

Por lo anterior, y con el objeto de que la Suprema Corte enfocara sus energías a asuntos que contribuyeran a mejorar el sistema constitucional, este mismo órgano emitió los acuerdos generales 5⁵⁰ y 6⁵¹ de 1999 y el acuerdo 4 de 2000, en los cuales esencialmente se establecieron ciertas reglas para los asuntos de la competencia de la Corte, tales como: a) las bases de tramitación de los amparos directos; b) la conceptualización de los elementos de “importancia y trascendencia”; c) el envío de asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito en

⁴⁹ El artículo 94 constitucional establece en lo conducente lo siguiente: El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia.

⁵⁰ En dicho acuerdo se establecieron las siguientes reglas de procedencia: El recurso de revisión es procedente contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, si se reúnen los supuestos siguientes: a) Si en ella se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional; o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones acabadas de mencionar, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo. b) Si el problema de constitucionalidad referido en el subinciso anterior, entraña la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva.

Por su parte se advierte que se entenderá que un asunto es importante cuando de los conceptos de violación, se vea que los argumentos son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés; y será trascendente cuando se aprecie la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un criterio que tenga efectos sobresalientes en la materia de constitucionalidad.

También se estableció que se entenderá que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando: a) Exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado y b) Cuando no se hayan expresado agravios o cuando, habiéndose expresado, sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, siempre y cuando en estos últimos casos, no se advierta queja deficiente que suplir.

⁵¹ En el considerando QUINTO de dicho acuerdo general se estableció que la iniciativa “*se encauza en el espíritu de la reforma del 94 y en consecuencia, nuevamente busca dar a la justicia en México la fortaleza y eficiencia que el país reclama (...) dentro de las reformas que hoy se propone aprobar destaca la de otorgar a la Suprema Corte la facultad de expedir acuerdos generales a fin de algunos de los asuntos que son de su competencia, puedan ser resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito.*”

amparo indirecto y d) las reglas para el envío de asuntos de competencia originaria del Pleno a las salas de la Corte.

Esta limitación o restricción en el conocimiento y tramitación de los asuntos de la Suprema Corte, es explicada incluso en los propios acuerdos citados de la siguiente manera: *“La experiencia obtenida en el despacho de asuntos, tanto en el Pleno como en las Salas de la Suprema Corte, se advierte que, de febrero de 1995 a la fecha en que entró en vigor el decreto del 9 de junio de 1999, demuestra que por cuestiones técnicas y formales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que distraer parte importante de su tiempo a ocuparse en cuestiones diferentes a la de su función esencial que es la de concentrarse en asuntos de constitucionalidad de trascendencia e importancia, puesto que no debe olvidarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el intérprete supremo de la Constitución y, por ello, no se requiere de su intervención en aquellos asuntos que no aborden cuestiones estrictamente constitucionales.”*

Por último, y a opinión de la suscrita, es necesario agregar una nueva generación de reformas o una tercera etapa a la evolución procesal constitucional ya delimitada por el Dr. Ferrer Mac-Gregor. Esto es así, puesto que las nuevas reformas constitucionales emitidas en el año 2011, ya no tienen por objeto combatir el rezago de la Suprema Corte, ni de convertir a dicho órgano en un tribunal constitucional, esto afortunadamente ya se ha logrado con las anteriores reformas. Ahora, estas reformas constitucionales estuvieron dirigidas a mejorar el espectro de las garantías constitucionales. Veamos.

Primeramente, es importante recalcar que en el presente apartado sólo se mencionarán brevemente dichas reformas constitucionales bajo una visión histórica, puesto que en un diverso capítulo, se estudiarán a fondo las mismas, analizando sus implicaciones, efectos y consecuencias en la materia de justicia constitucional.

En ese tenor, es de mencionar que las reformas de fechas 6 y 10 de junio de 2011 trajeron consigo grandes impactos en materia de derechos humanos.

La primera reforma de fecha 6 de junio de 2011, estuvo enfocada en el juicio de amparo; con la cual, se buscaba fortalecer dicho medio de control constitucional. Es de mencionar que los cambios fueron de tal magnitud, que trajeron como consecuencia la publicación de una nueva ley reglamentaria a fin de que el juicio de amparo estuviera acorde con los nuevos estándares constitucionales⁵².

Entre otros cambios importantes, los juicios de amparo ahora podrán promoverse por violaciones a los derechos humanos ya no sólo de aquellos plasmados en la Constitución, sino también de los que están consagrados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Por otra parte, se introduce la figura del amparo adhesivo con el fin último de evitar los amparos para efectos que sólo prolongaba en exceso la tramitación de estos juicios. También los principios del juicio de amparo sufrieron cambios; se cambia el interés jurídico para ser reemplazado por el interés legítimo, ya sea individual y/o colectivo, lo que amplía aún más los supuestos jurídicos para promover el juicio de amparo. Ahora, se reconoce expresamente la violación de derechos por parte de particulares y por la omisión de las autoridades; se detallan claramente las sanciones y providencias que se llevarán a cabo en caso de incumplimiento de una sentencia de amparo, y por último, se prevé la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita una declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma general, exceptuando en la materia tributaria.

En cuanto a la segunda reforma, la misma está enfocada en la materia de derechos humanos y su impacto fue incluso desde la denominación del Capítulo I

⁵² Dicha tarea fue ardua ya que no obstante que la reforma constitucional se publicó el 6 de junio de 2011, no fue, sino hasta el 2 de abril de 2013 que se logra publicar finalmente en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la nueva Ley de Amparo. Así, tomó casi dos años emitir una ley que se ajustará a todos los nuevos lineamientos constitucionales, sin embargo, los tribunales federales se ajustaron a las reformas desde publicadas éstas, no obstante de la ausencia de la ley reglamentaria.

del Título Primero de la Constitución, la que anteriormente tenía por nombre: “De las Garantías Individuales”, para ahora ser titulado: “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. En dicha reforma se incorpora la figura de los derechos humanos en materia de educación, extradición, sistema penitenciario y política exterior. Y en un muy importante paso hacia el fortalecimiento de los derechos humanos, se establece el reconocimiento de los diversos principios que los rigen, tales como: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; estableciéndose en consecuencia, acciones claras para el Estado consistentes en prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier violación a los derechos humanos. Por otra parte, se advierte el tipo de interpretación y forma de aplicación de las normas jurídicas que adviertan algún derecho humano, señalándose que deberá tomarse en cuenta el principio pro persona, así como el de interpretación conforme, que esencialmente significan, que las normas jurídicas deberán interpretarse y aplicarse de forma tal, que favorezcan y brinden mayor protección a las personas⁵³.

1.4. Contenido esencial y/o elementos de existencia del medio de control constitucional.

Es vital nombrar las cosas por su nombre; saber identificarlas. Y si bien esto pudiera parecer una tarea sencilla, es importante recalcar que la plena comprensión de algo se logra sí, sólo y sí, existe un entendimiento claro y un común acuerdo sobre cuáles son los elementos esenciales que conforman aquello que se pretende nombrar y/o identificar. Por ejemplo, todos entenderemos y aceptaremos que cuando se hable de un conjunto de hojas, encuadernadas, que

⁵³ El artículo primero de la actual Constitución advierte expresamente: En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. 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.

forman un volumen, que contiene una obra científica o literaria, no estaremos hablando de otra cosa más que de un libro. Cuando se advierta que algo resulta ser el fruto proveniente del manzano, no diremos otra cosa más que manzana. Es así de sencillo. Y esta sencillez precisamente se logra porque existe un entendimiento claro sobre cuáles son los elementos esenciales que lo conforman.

Esto no es diferente cuando hablemos de las garantías constitucionales o medios de control constitucional, también estas figuras jurídicas cuentan con un “contenido esencial y/o elementos de existencia”. Y la forma más sencilla de saber cuáles son estos elementos esenciales, no es más que acudiendo a su propia definición –la cual, cabe señalar, ya ha sido perfectamente delimitada por grandes juristas–. No olvidemos, que una definición es una proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales del algo material o inmaterial⁵⁴, es decir, desmenuza un concepto hasta sus cimientos, por lo que es la propia definición del concepto, la que advertirá con “claridad y exactitud” cuáles son los elementos esenciales del concepto que se pretende definir.

De esta manera, recordemos cuál es la definición de las garantías constitucionales: “*son aquellos instrumentos de naturaleza procesal establecidos en la Constitución que están destinados a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o vulnerado por los órganos del poder*”.

¿Qué nos brinda esta definición o cuáles son los elementos esenciales que se desprende de la misma?

1. Son herramientas procesales. *Naturaleza*.
2. Están consagradas en la Constitución. *Origen*.
3. Tienen por objeto restaurar el orden constitucional vulnerado. *Objetivo*.

⁵⁴ Definición brindada por el portal de Internet de la Real Academia Española visible en: <http://rae.es>.

Este listado son los requisitos **mínimos** o **esenciales** que debe contener la garantía constitucional a fin de ser llamada como tal. Y sencillamente esto es así, porque precisamente estos son los caracteres –y no otros– los que se desprenden de la propia definición. Es decir, estos elementos no emanan de postulados propios, sino atienden al desmenuzamiento que se hace de la propia definición brindada por juristas reconocidos como Fix-Zamudio, Ferrer MacGregor, Díaz Revorio, entre otros.

Ahora bien, en lo que respecta al “contenido esencial”, este se refiere al contenido mínimo de algo, es decir, aquello que constituye la naturaleza de las cosas⁵⁵. No obstante esta simpleza conceptual, no debe tomarse como un asunto de menor importancia. Debemos comprender que el contenido esencial de algo, va a delimitar lo qué va a ser y cómo será llamado y/o identificado. Así, en el caso concreto que nos ocupa, es decir, en lo que respecta a las garantías constitucionales, el contenido esencial debe ser comprendido en el sentido de que sí determinada figura jurídica a la que pretendemos denominar como garantía constitucional y/o medio de control constitucional, no contiene o no cumple con esos elementos esenciales, no puede ni debe ser llamada como garantía constitucional y/o medio de control constitucional sencillamente porque no lo es, ya que estos elementos esenciales –y no otros, o la carencia de los mismos– son lo que conforman las garantías constitucionales.

Recordemos lo que pasó con los ejemplos del libro y la manzana. Acudimos sin vacilar a estas conclusiones, porque sabemos los elementos esenciales de los mismos. No dijimos mesa o pera.

Ahora, si la anterior lógica-práctica no resulta suficiente y aun se duda sobre la importancia de comprender el “contenido esencial” de una figura, reforcemos un poco más esto pero ahora desde el punto de vista académico. Así,

⁵⁵ La Real Academia Española señala que “esencia” es aquello que constituye la naturaleza de las cosas, lo permanente e invariable de ellas. Por tanto, es lo más importante característico de una cosa.

recordemos los primeros estudios que se realizan en la Licenciatura en Derecho. Nos llegará a nuestra mente la clase de “Teoría General de las Obligaciones”, y para el caso que nos ocupa, sobre los conceptos de inexistencia y nulidad del acto jurídico. Así, nos enseñaron que cuando se habla del acto jurídico, se dice que el acto es inexistente *“cuando no reúne los elementos de hecho que supone su naturaleza o su objeto, y en ausencia de los cuales es lógicamente imposible concebir su existencia”*⁵⁶. Precisamente, el maestro Borja Soriano también advierte que el acto inexistente es *“aquel que no ha podido formarse en razón de la ausencia de un elemento esencial para su existencia. Falta al acto alguna cosa fundamental, alguna cosa que es, si se puede hablar así, de definición”*⁵⁷.

Estas acepciones, es justo lo que pretendo sean tomadas para definir el “contenido esencial” de las garantías constitucionales. Es decir, comprender que los tres elementos anteriormente enlistados, son los elementos de existencia de estas herramientas procesales, por lo que si falta uno o más de dichos elementos, no estamos hablando de una garantía constitucional, podrá ser otra cosa, pero no una garantía constitucional. Bajo la tesis de la Teoría General de las Obligaciones, en estos casos estaremos hablando incluso de la inexistencia del medio de control constitucional en virtud de la ausencia de los elementos de hecho que suponen su naturaleza y objeto.

Debo hacer el hincapié, de que es básico entenderlo de esta manera. Tal como se advirtió con anterioridad, la materia de Derecho Procesal Constitucional es de reciente creación, aún no existe un consenso sobre los alcances y contenidos exactos de dicha materia; en consecuencia, resulta por demás importante, por lo menos, tener un pleno conocimiento del contenido básico del mismo, es decir, saber qué son, en qué consisten y cuál es el objetivo que persiguen las garantías constitucionales. Si no lo entendemos así, no sólo no comprenderemos la figura jurídica, lo cual ya es un asunto sumamente riesgoso,

⁵⁶ BORJA SORIANO, Manuel, “Teoría General de las Obligaciones”, Editorial Porrúa, México 2004, P. 94.

⁵⁷ *Ibidem*. P. 95.

sino llegaremos a llamar garantía constitucional a cualquier herramienta que sea procesal o no, o a cualquier figura que esté consagrada en la Constitución o no, o como pasa en la actualidad, llamaremos garantía constitucional a pesar de que el instrumento no está diseñado para restaurar el orden constitucional vulnerado.

Permitir esto, es sólo un engaño, una mentira. Porque finalmente ¿cómo denominar algo de cierta forma, cuando no es lo que su definición dice que es? ¿Cómo explicar y/o enseñar a las generaciones de abogados y/o juristas un concepto académico cuando en el mundo fáctico tal concepto significa otra cosa?

Ahora, muy en particular atenderemos al tercer elemento listado, es decir, al objetivo de la garantía constitucional. Esto así, en virtud de que en la actualidad no hay debate ni complicación alguna sobre los primeros dos elementos. Casi toda la doctrina ha aceptado, sin mayor distracción, que todos los medios de control constitucional están consagrados en el texto fundamental y cuentan con una naturaleza procesal.

En ese sentido recordemos que el tercer elemento de existencia de la garantía constitucional advierte que estas herramientas procesales, *están destinados a la **reintegración** del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o vulnerado por los órganos del poder*. En otras palabras, es una herramienta **correctiva** que se utiliza cuando el orden constitucional es violado, con el objeto de **restaurarlo**, incluso el Dr. Fix Zamudio señala en numerosas obras de su autoría, que deben considerarse como instrumentos con funciones de carácter **reparador**. Por su parte, el publicista alemán, George Jellinek, desde los primeros años del siglo XX, sostuvo que la naturaleza de las citadas garantías está encaminada a **asegurar** el derecho⁵⁸.

Así, independientemente de la palabra que se prefiera utilizar: restaurar, reparar, restituir, asegurar, reponer, etcétera, es de señalar que todas ellas son

⁵⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op.cit., P. 58.

palabras de acción que esencialmente significan “poner algo, en el estado que antes tenía, o bien, arreglar algo que estaba roto o estropeado”⁵⁹. En ese sentido, una garantía constitucional es una garantía constitucional cuando restaura, repara y restituye el orden constitucional vulnerado. Incluso es importante mencionar que el propio Fix Zamudio reafirma esta naturaleza activa al señalar que: *“no son sólo de naturaleza conservadora; es decir, que tiendan a mantener de manera pasiva las normas fundamentales, sino que también implican el desarrollo dinámico de la normatividad constitucional para amoldarla a los cambios de la realidad y, al mismo tiempo, para modificar dicha realidad a fin de hacer efectivas las disposiciones de principio o programáticas de la ley fundamental”*⁶⁰.

Ahora bien, atendiendo a lo explicado anteriormente, es decir, que el reparar, restituir y reponer resultan ser un elemento de existencia de la garantía constitucional ¿qué sucedería si determinada garantía constitucional no está diseñada orgánicamente para reparar, restituir y/o reponer? ¿Sigue siendo una garantía constitucional a pesar de no contar con determinado elemento de existencia?

Entiendo la implicación de una respuesta negativa a dichas interrogantes, es bastante grave, pero debemos entender que lo único que lograremos si nos permitimos nombrar a las garantías constitucionales de dicha manera a pesar de que no cumple o no cuentan con sus elementos de existencia, es demeritar y denostar la figura, y peor aún, también menospreciar la justicia constitucional. Nuevamente recordando el ejemplo del libro y la manzana, ¿qué pasaría si a todas las frutas las llamáramos manzana y a todo texto lo llamáramos libro? Confusión. Eso es lo único que se lograría.

Pero bien, antes de tener el rechazo de esta idea, no nos anticipemos. En el siguiente capítulo, se analizará ya con mayor detenimiento este tercer elemento,

⁵⁹Definición brindada por el portal de Internet de la Real Academia Española visible en <http://rae.es>.

⁶⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op.cit., P. 57.

el cual se realizará bajo la óptica de eficacia jurídica, se estudiará lo decidido por los tribunales federales en los criterios judiciales, así como el análisis de la eficacia jurídica en cada una de las garantías constitucionales y/o medios de control constitucional, analizando, no sólo la parte académica, sino más importante, analizando dicha figura en casos reales y emblemáticos.

2. ANÁLISIS DE LA EFICACIA EN LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

2.1. Eficacia jurídica. Doctrina y criterios en el derecho nacional e internacional.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra eficacia proviene del latín *efficacia* que significa la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. En el ámbito de la ciencia del Derecho, si bien tiene mayores implicaciones, básicamente parte de esta misma primicia, por ello, el jurista Fix-Fierro es quien nos brinda una acepción muy franca y sencilla del concepto de eficacia jurídica advirtiendo que “*no es otra cosa más que la realización y/o logro de los objetivos para los cuales ha sido establecida una institución o se ha creado un procedimiento*”⁶¹.

Es de señalar que desde el siglo XX, el gran jurista Hans Kelsen, en su Teoría Pura del Derecho, advertía que la eficacia del Derecho implica que los hombres se comporten en la forma en que de acuerdo con las normas jurídicas deben comportarse, es decir, el acto por el cual, la norma es efectivamente aplicada y seguida⁶². Bajo esta acepción, Kelsen traía a relucir otra figura que regularmente suele ser confundida con la eficacia; la validez de la norma, y si bien, tienen implicaciones correlacionadas, éstas no deben confundirse. Para diferenciarlas, Hans Kelsen señalaba que la validez de una norma significa que ésta **debe ser** obedecida y aplicada; mientras que la eficacia significa que la ley **es**, en verdad obedecida y aplicada⁶³.

⁶¹ FIX-FIERRO, Héctor “Eficacia y Eficiencia en la impartición de Justicia” dentro del “Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional”, Ferrer Mac-Gregor, Martínez Ramírez, Figuera Mejía, Coords., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo de la Judicatura Federal. Edición abril de 2014. México. P. 631.

⁶² GARCIA HOLGADO, Benjamín, (2011) “Validez, Eficacia y la Norma Hipotética Fundamental en el pensamiento de Hans Kelsen” Revista electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja” Año V, número especial. P. 467-469.

⁶³ *Ibidem*.

Por tanto, aunque una norma jurídica adquiere su validez incluso antes de su eficacia, esto así puesto que para ser válida sólo basta haber sido creada de conformidad con la Constitución, la norma necesita un mínimo de efectividad como condición de su validez, pues cuando una norma permanece sin eficacia –sin ser aplicada ni seguida– durante un tiempo considerable, la norma deja de ser válida⁶⁴.

Así, la esencia del Derecho se hace dependiente de la eficacia. Al respecto, Oscar Correas advierte que tal aseveración no debe entenderse en el sentido de que la eficacia sea causa de la validez, porque la causa de la existencia de una norma, es el hecho de que alguien la haya producido, por tanto, *“la validez es dependiente de la eficacia en el sentido de que sólo podemos saber de la validez de la norma si comprobamos su eficacia. O como lo dice expresamente Kelsen, la eficacia del derecho es condición de su validez”*⁶⁵.

Como puede observarse, un orden jurídico es considerado válido, cuando en primera parte, sus normas son creadas por una autoridad competente y en la forma prevista para ello, y por otra parte, cuando en términos generales, dichas normas son eficaces, es decir, si son obedecidas y aplicadas⁶⁶. Este entendimiento del Derecho como el cumplimiento formal de la ley, tuviese el fin que tuviese, es lo que esencialmente se denominó como Estado de Derecho, o bien, también denominado modelo paleopositivismo. Así bajo esta ideología política, las normas son más bien vistas como reglas jurídicas sistematizadas, por lo que el Estado de Derecho es aquel en donde existe un sometimiento irrestricto a la ley⁶⁷.

⁶⁴ KELSEN, Hans, “Introducción a la Teoría Pura del Derecho” 3ª Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, México, 2001. P. 50.

⁶⁵ CORREAS, Óscar (1989) “La sociología del derecho como condición de la jurisprudencia en Kelsen” Artículo en Boletín Mexicano de Derecho Comparado de la Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P.3. visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/65/art1.pdf>.

⁶⁶ HANS, Kelsen, “Teoría Pura del Derecho” 2ª Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México. 1982. P. 220.

⁶⁷ GIL RENDÓN, Raymundo (2011), “El Estado Constitucional de Derecho y los Derechos Humanos”, P.3. Visible en:

El problema de esta teoría, es que al importar para el Derecho, sólo la forma de producción de la norma y que ésta sea cumplida, es decir, sin tomar en cuenta el contenido de la norma y sí dicha norma cumple con las exigencias materiales y espirituales del ser humano, ha llevado a legitimar regímenes autoritarios como el nacionalsocialismo en Alemania y el fascismo en Italia⁶⁸.

Es por esto, que no obstante esta claridad en las anteriores definiciones sobre eficacia y validez de la norma, existen posiciones como la del gran jurista Luigi Ferrajoli, que afirman que esta ideología está superada. Específicamente para dicho autor, la eficacia de una norma no condiciona la validez de la misma, mientras que la emisión, y por ende, existencia de una norma tampoco la hace válida. En resumidas cuentas, si para Kelsen la validez de una norma dependía de su forma de producción y si era efectivamente cumplida, para Ferrajoli, la validez de una norma estriba en su contenido y si éste contenido respeta los principios y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. De esta manera, *“una norma –por ejemplo, una ley que viola el principio constitucional de igualdad– por más que tenga existencia formal o vigencia, puede muy bien ser inválida”*⁶⁹.

Esta teoría es denominada como “Garantismo” y precisamente su principal precursor es Luigi Ferrajoli⁷⁰. Así, para dicho jurista el ordenamiento jurídico no sólo se compone de normas formales sobre competencia o sobre los procedimientos de formación, sino se compone también de normas sustanciales, como el principio de igualdad y los derechos fundamentales.

<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/estadoconstitucionaldederechoylosderechoshumanos.pdf>.

⁶⁸ *Ibidem*.

Según lo explica el Dr. Raymundo Gil, Hans Kelsen al final de su vida admitió que era un pleonismo advertir que Estado es Estado de Derecho y en su segunda edición de su máxima obra “Teoría General del Derecho” modificó su pensamiento al señalar que por Estado de Derecho no sólo es aquel conjunto de normas que se crean y se cumplen, sino que debe entenderse un cierto tipo de Estado; siendo éste, aquel que respondiera a las exigencias de la democracia y de la certeza del Derecho.

⁶⁹ FERRAJOLI, Luigi, “Derechos “Derechos y garantías. La ley del más débil”, Editorial Trotta, 7ma ed. Madrid, 2010. P.21.

⁷⁰ Según lo explica el Dr. Miguel Carbonell, el garantismo es una ideológica jurídica, es decir, una forma de representar, comprender, interpretar y explicar el Derecho. La difusión de esta teoría se debe principalmente a la obra de Luigi Ferrajoli, quien a partir de 1989 ha construido y fortalecido dicha teoría, la cual está estrechamente vinculada con el Estado Constitucional de Derecho y el neoconstitucionalismo.

Así, más allá de explicar los alcances, contenidos y efectos precisos de la teoría del garantismo, lo cual nos alejaría del tema de la presente tesis, es importante simplemente destacar, que el propósito principal del sistema garantista es dotar de eficacia y pleno cumplimiento a los derechos fundamentales. De esta manera los derechos humanos son vistos como vínculos sustanciales, los cuales pueden ser negativos; generados por los derechos de libertad que ninguna mayoría puede violar y pueden ser positivos; referidos a los derechos sociales que ninguna mayoría puede dejar de satisfacer. De tal suerte que los derechos fundamentales actúan como factores no sólo de legitimación, sino también como factores de deslegitimación de las decisiones y no-decisiones⁷¹.

Por tanto, ahora ya no sólo va importar para el Derecho que la norma sea creada y cumplida, sino que también para que una norma sea considerada válida, es necesario que ésta deberá ajustarse los contenidos intrínsecos de la dignidad humana, y por tanto, a los derechos humanos.

Ahora bien, regresando al tema puro de la eficacia de una norma jurídica, el jurista Liborio Hierro, advierte que el tema debe visualizarse en diferentes sentidos⁷², y para efectos de la presente tesis, sólo me enfocaré en el de la eficacia como cumplimiento y la eficacia como aplicación. Para el caso del cumplimiento, dicho jurista advierte que la norma jurídica es eficaz, “*si la acción que la norma prescribe es, en realidad, la acción que realizan los destinatarios de la norma*”⁷³; en este sentido se produce una correspondencia entre la conducta real de ciertos sujetos y la conducta que una norma establece como prescrita. En el caso de la aplicación, ésta suele entenderse cuando un órgano de

⁷¹ FERRAJOLI, Luigi, Op.cit. P.24.

⁷² Liborio Hierro advierte que existen siete sentidos distintos en los que cabe hablar de eficacia de las normas, siendo estos los siguientes: i) eficacia como cumplimiento, ii) eficacia como aplicación, iii) eficacia como vigencia, iv) eficacia como correspondencia, v) eficacia como aceptación, vi) eficacia como éxito y vii) eficacia como eficiencia.

⁷³ HIERRO, Liborio “La eficacia de las normas jurídicas” Editorial Fontamara, México, 2010. P. 78.

adjudicación⁷⁴ “*tome una decisión encaminada a forzar el cumplimiento de la norma por su destinatario y, si ello no es posible, le imponga la sanción prevista para el caso de incumplimiento*”⁷⁵. De estos conceptos se advierten entonces las siguientes dos conclusiones: a) una norma jurídica es eficaz si es general y mayoritariamente cumplida, o b) una norma jurídica es eficaz si, cuando no es cumplida, es general y mayoritariamente aplicada⁷⁶.

Independientemente de la visión o perspectiva en la que se analice la eficacia jurídica, esencialmente se acepta que ésta tiene la cualidad de producir, en mayor o menor grado, efectos jurídicos, en virtud de que regula situaciones, relaciones y comportamientos de los que conoce; en ese sentido, según Da Silva, la eficacia da respeto a la aplicabilidad, exigibilidad o ejecutoriedad de la norma, como posibilidad de su aplicación jurídica. Es decir, el alcance de los objetivos de la norma constituye la efectividad; ésta es, por tanto, la medida de la extensión en que el objetivo es alcanzado⁷⁷. Tal como se advirtió con anterioridad, no es más que el logro de los objetivos para los cuales ha sido creada determinada figura jurídica. En ese mismo sentido, Liborio Hierro señala que “*la norma es eficaz cuando es cumplida, esto es, cuando su pretensión de cumplimiento es satisfecha*”⁷⁸.

Así, una vez analizado la doctrina, ahora pasemos a identificar cómo está regulada la eficacia jurídica en el orden jurídico nacional e internacional.

En el ámbito constitucional, el artículo 17 de nuestra Carta Magna prevé el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; advirtiendo que se entenderá por efectiva cuando toda persona pueda, dentro de los plazos y términos que fijen

⁷⁴ Cuando Liborio habla de órganos de adjudicación se refiere a aquellos órganos encargados de aplicar las normas jurídicas, ya sean jueces, en su sentido más amplio y cualquier otra autoridad con funciones de adjudicación como los órganos administrativos sancionadores.

⁷⁵ HIERRO, Liborio, Op.cit. P. 145.

⁷⁶ *Ibidem*. P. 147.

⁷⁷ AFONSO DA SILVA, José “Aplicabilidad de las Normas Constitucionales” Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003 P. 52.

⁷⁸ HIERRO, Liborio, Op.cit. P. 17.

las leyes, acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso, en el que se respeten ciertas formalidades legales, se decida sobre la pretensión o la defensa y con ello, se ejecute dicha decisión⁷⁹.

Así, los Tribunales Federales como la propia Suprema Corte han definido que una tutela judicial efectiva supone tres espectros. En primer término, el derecho de acceso a la jurisdicción, es decir, que cualquier gobernado puede ser parte en un proceso judicial a fin de hacer valer sus derechos y pretensiones; en un segundo momento, el derecho a que en dicho proceso se sigan todas las formalidades esenciales a fin de no dejar al justiciable en estado de indefensión y en tercer lugar, el derecho a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada, la cual debe estar de la mano con su ejecución, identificada como la eficacia de las resoluciones emitidas⁸⁰.

Cabe destacar que en este último espectro, los Tribunales Federales también han definido que para que exista un debido respeto al derecho humano de tutela judicial efectiva, este supone que la sentencia que en un momento se emita, sea útil y justa a fin de lograr la protección más amplia de las personas⁸¹.

En ese sentido, el magistrado Jean Claude Tron Petit advierte que los principios que rigen la función jurisdiccional son los siguientes: acceso, eficiencia, eficacia, imparcialidad y debido proceso legal. Para el jurista en cuestión, dentro del principio de eficacia existen, a su vez, elementos muy importantes que deben considerarse, tales como los siguientes: 1. Que la sentencia que en su momento se emita sea completa, es decir, que verdaderamente sea una solución real al problema planteado. 2. Que se respete el derecho humano de tutela judicial

⁷⁹ 1ª./J. 42/2007 Novena Época, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Abril de 2007, P. 124.

⁸⁰ Amparo en revisión 139/2010 resuelto el 1ero de julio de 2010 por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

⁸¹ Tesis I.3o.C.30 K, Décima Época, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 3, P. 2431.

efectiva y el principio de *effet utile*, es decir, los tres espectros anteriormente mencionados: acceso a la jurisdicción, respeto a las formalidades esenciales dentro de un proceso y la resolución definitiva del conflicto 3. Que sean decisiones de fondo sobre el conflicto. 4. Que se logre un verdadero cumplimiento o acatamiento de los fallos emitidos. 5. Y en caso necesario, se emita una medida cautelar a fin de evitar una continua vulneración a un derecho humano⁸².

Por su parte, en el ámbito internacional, el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que “*Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*”

Así, al interpretar el texto del artículo 25 de la Convención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial, no sólo se reduce a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales y la posibilidad de recurrir ante ellos, sino que los recursos deben tener efectividad, es decir, además de otorgar a la persona la posibilidad real de interponer un recurso, requiere que el medio de impugnación sea idóneo para remediar la violación o agravio que ocasione el acto materia de impugnación. De tal suerte que para que un recurso sea considerado efectivo, debe haber manifestación sobre el fondo del asunto⁸³, y si bien es cierto que el recurso judicial no tiene que resolverse a favor de la parte que alega la violación para que sea considerado efectivo; la efectividad sí implica que el órgano judicial haya evaluado todos los méritos de la denuncia⁸⁴.

⁸² TRON PETIT, Jean Claude, “El Control de Convencionalidad en México”, visible en su sitio personal <http://www.jeanclaude.tronp.com>.

⁸³ Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 6 de agosto de 2008. Párr. 78, 92.

⁸⁴ Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que el análisis por la autoridad competente de un recurso judicial no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por

Así, la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se da en dos espectros: el primero; consistente en la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que sea una autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante, la que determine sí ha habido o no, una violación a algún derecho humano. Por tanto, cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata, constituye una violación al derecho de acceso a la justicia, según lo dispone el artículo 25 de la Convención. En un segundo espectro; la efectividad en el recurso estriba que en aquellos casos donde exista una violación a un derecho humano, el recurso sea útil e idóneo no sólo para combatir la violación, sino para restituir al interesado en el pleno goce de su derecho y repararlo⁸⁵.

Por tanto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha determinado que un recurso judicial efectivo, es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a fin de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos, y en el caso de comprobarse una violación, debe proporcionar una reparación integral⁸⁶.

Tal resulta la importancia del concepto de efectividad, que la propia Corte Interamericana ha señalado en reiteradas oportunidades, que la garantía de un recurso efectivo “*constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención*”⁸⁷.

el demandante y manifestarse expresamente sobre cada una ellas, de acuerdo a los parámetros establecidos por la Convención Americana.

⁸⁵ Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Párr. 296.

⁸⁶ El concepto de reparación integral deriva de lo establecido en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, este dispositivo legal abarca la acreditación de daños en la esfera material e inmaterial y el otorgamiento de medidas tales como: a) investigación de los hechos; b) la restitución de derechos, bienes y libertades; c) la rehabilitación física, psicológica o social; d) la satisfacción mediante actos en beneficio de las víctimas; e) las garantías de no repetición de las violaciones y f) la indemnización compensatoria por daño material e inmaterial.

⁸⁷ Caso Cantos vs Argentina. Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 28 de noviembre de 2002. Párr. 52.

Incluso es de mencionar, que el artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos advierte que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1º no estuvieren garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar; con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de cualquier otra índole que fueren necesarias para hacer efectivos dichos derechos, con lo cual, dicho dispositivo “*exige que los Estados partes no sólo se comprometan a garantizar a todas las personas sujetas a su jurisdicción los derechos y libertades allí reconocidos sino también a dar **efecto jurídico** a esos derechos y libertades en el ámbito interno, y armonizar la interpretación de la legislación vigente*”⁸⁸. Traduciéndose esta eficacia jurídica en no sólo garantizar los derechos establecidos en la Convención, sino a traducir estos derechos internacionales, en un derecho interno vigente.

Al respecto, en el caso *Barrios Altos contra el Perú*⁸⁹, la Corte se refirió a la obligación de los Estados partes de garantizar, el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana, a toda persona sujeta a su jurisdicción. En este caso, la Corte precisó las implicaciones de esta garantía en relación con la vigencia de los derechos considerados inderogables e imprescriptibles y cuya afectación constituye una grave violación de los derechos humanos, así como la posibilidad de la comisión de un delito contra la humanidad.

En consecuencia de lo anterior, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos no sólo importa la ocupación de los derechos humanos en el ámbito internacional, sino también la búsqueda por el real ejercicio en el ámbito interno. Precisamente este Tribunal internacional ha determinado, en numerosas

⁸⁸ GROSSMAN, Claudio, Decano y Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Discurso en el Marco del Diálogo sobre el Perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 3 de mayo de 2001, disponible en <http://www.cidh.org/Discursos/05.03.1.htm>.

⁸⁹ Caso Barrios Altos vs. Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia 14 de marzo de 2001.

sentencias, que el objeto y fin de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es “la eficaz protección de la persona humana”⁹⁰.

Así, de lo anteriormente expuesto podemos concluir nuevamente que si bien es cierto existen numerosas implicaciones de eficacia jurídica, lo cierto es, que primero debemos entender que **a)** esencialmente tiene una cualidad de producir, en mayor o menor grado, efectos jurídicos, al regular situaciones, relaciones y comportamientos de hecho. Posteriormente podemos hablar que **b)** la eficacia da respeto a la aplicabilidad, exigibilidad o ejecutoriedad de una figura jurídica⁹¹, esto en virtud, de que la eficacia jurídica esencialmente significa que el objetivo fijado para determinada figura, es alcanzado.

En lo que respecta a las resoluciones, es decir, al resultado del ejercicio de algún instrumento jurídico procesal, la eficacia jurídica se determina en las siguientes tres vertientes: A) la posibilidad real de instar a los órganos competentes a través del ejercicio de una acción; B) si la resolución emitida por la autoridad competente es efectivamente acatada; C) la forma en cómo la resolución impacta en el problema que dio origen al conflicto, es decir, si la resolución efectivamente resuelve el mismo y D) La forma en la que la resolución es recibida por la sociedad en general, lo que implica determinar en qué manera contribuye a generar seguridad jurídica y confianza en las instituciones del Estado⁹².

Ahora bien, una vez comprendido los alcances de la eficacia en el Derecho, tanto por las acepciones establecidas en la doctrina como los alcances señalados en el orden jurídico nacional e internacional; veamos a continuación cuáles son las implicaciones de esta figura cuando nos referimos a un medio de

⁹⁰ Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, Corte Interamericana de Derechos Humanos sentencia de 4 de Julio de 2007. Párr. 70.

⁹¹ DA SILVA, ob. cit. P. 52.

⁹² “Libro blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México.” Centro de Consulta de Información Jurídica. Biblioteca. México, 2006 P. 38.

control constitucional, y más importante aún, la relevancia de la satisfacción de ésta para la propia existencia del medio de control constitucional.

2.2. La eficacia jurídica en los medios de control constitucional.

Para estar en posibilidades de tratar el tema de la eficacia jurídica en los medios de control constitucional, primeramente debemos de tocar otro tema muy importante denominado: **fuerza normativa de la Constitución**. Esto así en virtud de que: i) los medios de control constitucional son normas constitucionales y ii) la eficacia jurídica de la Constitución, o bien su fuerza normativa, va a depender también de la propia eficacia de los medios de control constitucional.

Así, se debe explicar que existe una doctrina que señala que la eficacia de las normas constitucionales depende de la naturaleza de las mismas. En ese sentido, la Constitución alberga dos tipos de normas, unas referidas a las reglas normativas y otras a reglas constructivas, entendiéndose las primeras como reglas jurídicas propiamente dichas donde se establecen acciones y abstenciones y regulan circunstancias de hecho; las segundas como reglas orgánicas, las cuales son meramente técnicas y establecen cuestiones de competencia u organizan medidas⁹³. Las primeras están revistadas de plena eficacia jurídica por regular directamente a las materias, situaciones o comportamientos de las que conocen; en tanto que las segundas son de aplicabilidad dependientes de leyes ordinarias⁹⁴. Por lo anterior, la eficacia de la norma dependerá si esta es autoaplicativa, o bien, si es heteroaplicativa.

No obstante lo anterior, no se optará por explicar la eficacia jurídica de la Constitución en atención a la naturaleza de sus normas, puesto tal como se explicó en el primer capítulo de la presente tesis, el texto constitucional ya no sólo

⁹³ José Afonso da Silva advierte que si bien es cierto que muchas de las normas constitucionales requieren de reglamentación adicional ulterior que les otorgue ejecución y aplicabilidad plena, esto no significa que en el texto Constitucional existan reglas no jurídicas como algunas doctrinas lo afirman, tales como los autores Azzariti y Duguit.

⁹⁴ AFONSO DA SILVA, José, Op. cit. P. 60.

debe ser visto como un mero texto político que contiene normas programáticas, sino como un verdadero texto normativo donde se atribuyen derechos y obligaciones recíprocos que son aplicables, y por tanto, exigibles.

De tal suerte que, primero debemos partir de la idea de que “*toda Constitución nace para ser aplicada, pero sólo es aplicable en la medida en que corresponde a las aspiraciones socioculturales de la comunidad a la que se destina*”⁹⁵, por tanto, las normas constitucionales son eficaces y aplicables, en la medida en que son efectivamente observadas y cumplidas⁹⁶, lo que se traduce especialmente si son vigentes, si son legítimas y si tienen eficacia⁹⁷.

Así, la fuerza normativa de la Constitución implica que los principios contenidos en la Constitución forzosamente vinculan a todos los integrantes de la colectividad, por lo que ésta depende, más que en las demás normas, en el consentimiento de la sociedad. En otras palabras, tanto los particulares como las autoridades de un ordenamiento jurídico están obligados, sin excepciones, a respetar los principios constitucionales⁹⁸, y esta calidad, obedece a que estas disposiciones son: i) verdaderas normas jurídicas, ii) obligatorias, iii) no constituyen meros programas, idearios o planes y iv) su transgresión debe conducir a la correspondiente sanción⁹⁹.

En ese sentido, al ser los medios de control constitucional normas constitucionales y estar constreñidas a la *reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los órganos del poder*¹⁰⁰, es

⁹⁵ *Ibidem*. P. 34.

⁹⁶ HANS, Kelsen, Op. cit. P. 50.

⁹⁷ AFONSO DA SILVA, José, Op. cit. P. 38.

⁹⁸ Tesis 1ª.X/2013 emitida en la Décima Época por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVI, en enero de 2013, Tomo 1.

⁹⁹ ALDUNATE LIZANA, Eduardo, “La fuerza normativa de la Constitución y el sistema de fuentes del Derecho” artículo publicado en la Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXXII, Chile 1er semestre de 2009.

¹⁰⁰ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, Op. cit. P. 217.

que tal objetivo se traduce en normas jurídicas obligatorias que forzosamente vinculan a todos los integrantes de una colectividad.

Así, de la doctrina analizada anteriormente, como de los criterios nacionales e internacionales previamente desarrollados, esencialmente se puede concluir que, si el medio de control constitucional fue creado para reparar, restaurar y/o reintegrar el orden constitucional vulnerado, el medio de control constitucional será eficaz, **sólo sí**, logra reparar, restaurar y/o reintegrar la garantía violada, es decir, sí el medio de control constitucional es vigente, legítimo y tiene eficacia, las cuales son características propias de la fuerza normativa de la Constitución. Sin embargo, esto no termina ahí, si bien se pretende que se acepte que reparar, restaurar y/o reintegrar la garantía violada es el objetivo inmediato de un medio de control constitucional, la importancia de la eficacia jurídica en dichos medios procesales estriba en el objetivo mediato de los mismos.

En ese tenor, no debemos olvidar que el impedir que la Constitución se convierta en un mero texto nominal, es el porqué y el para qué de la creación e instauración de un medio de control constitucional. Tal como se analizó previamente, todo medio de control constitucional o garantía constitucional tiene por objeto hacer efectiva cada palabra y cada enunciado establecidos en la Constitución, a través de, no sólo la protección a lo dictaminado por ésta, sino a través de acciones correctivas en el supuesto de que determinado enunciado constitucional fuese vulnerado. Por tanto, estas acciones correctivas, no deben visualizarse en un aspecto negativo, por el contrario, ya sea que a través de esas acciones correctivas se imponga un castigo, o se trate de restaurar la situación vulnerada, esencialmente estamos hablando que la norma constitucional efectivamente es aplicada, en otras palabras, la norma es eficaz cuando habiendo sido incumplida, es aplicada¹⁰¹.

¹⁰¹ HIERRO, Liborio, Op. cit. P. 17 y 18.

De tal suerte que resulta esencial que estos mecanismos en verdad funcionen, porque si tomamos como cierto lo establecido por Hans Kelsen, en el sentido de que la norma dejará de ser válida si ésta permanece sin ser aplicada por un tiempo considerable, en el caso que nos ocupa, si el medio de control constitucional no repara la garantía vulnerada y al ser éstos finalmente normas constitucionales, estaremos hablando de lo impensable; la Constitución dejaría de ser válida¹⁰².

Ahora bien, aquí hay que hacer un breve paréntesis, puesto que este último enunciado hay que tomarlo con cierta reserva. Evidentemente el desarrollo de este subtema no tiene por objeto contrariar en ninguna forma la validez de los derechos humanos y de los preceptos constitucionales. Por el contrario, es precisamente el objetivo de esta tesis, destacar, y poner en primer lugar, la eficacia y el pleno cumplimiento de todos los preceptos constitucionales; tanto los derechos humanos como las garantías que los protegen. Esto se menciona, puesto que evidentemente no se debe llegar a la conclusión de que la ineficacia de una garantía constitucional afecta la validez formal, y por tanto, la propia existencia del derecho humano que pretende proteger.

En ese sentido debemos traer a nuestra mente la teoría del garantismo de Ferrajoli que previamente fue analizada. Así, para dicho jurista, las tesis que advierten, por ejemplo, que los derechos escritos en las cartas internacionales no son derechos, porque están desprovistas de garantías, o bien que los derechos sociales, igualmente carentes de adecuadas garantías no existen, son equivocadas. Y estas percepciones surgen, según lo advierte dicho jurista, por la confusión que se hace de dos conceptos; derechos y garantías. Los derechos subjetivos deben entenderse como las expectativas positivas o negativas atribuidas a un sujeto por una norma jurídica; mientras que las garantías son los deberes dictados también por estas normas jurídicas y se categorizan en dos

¹⁰² Para tal efecto, Hans Kelsen advertía lo siguiente: “*Tan pronto la Constitución, y ello significa: el orden jurídico instaurado sobre esa base, pierde como un todo su eficacia, tanto el orden jurídico, como también cada una de sus normas, pierde su validez.*”

sentidos: primarias y secundarias. Las primeras; corresponden a las conductas, en forma de obligaciones de hacer o prohibiciones. Las segundas; son las obligaciones que tiene el órgano jurisdiccional para sancionar o nulificar los actos cuando estos violen las garantías primarias. En este sentido, para que las garantías secundarias actúen y entren en funcionamiento requieren de una violación a las garantías primarias, de las cuales serían dependientes. Sin embargo, las garantías primarias son normativa y conceptualmente autónomas, por lo que pueden existir aún en ausencia de las garantías secundarias¹⁰³.

No obstante esta importante distinción, Ferrajoli no niega la existencia de normas en conflicto, en donde, por una parte, no exista la obligación o la prohibición correlativa a un derecho subjetivo (lagunas primarias), o bien, donde no exista la obligación de aplicar la sanción en caso de violación (lagunas secundarias), y si bien advierte que incluso en estos casos no es posible negar la existencia de los derechos subjetivos, lo cierto es que *“se podrá sólo lamentar la laguna que hace de él un [derecho de papel] y afirmar la obligación del legislador de colmarla”*¹⁰⁴. Por tanto, estas circunstancias sólo quieren decir *“que existe una divergencia abismal entre norma y realidad, que debe ser colmada o cuando menos reducida en cuanto fuente de legitimación no sólo política, sino también jurídica”*¹⁰⁵.

Cabe hacer también la precisión de que estos derechos sobre el papel, es la denominación utilizada por otro reconocido jurista, Riccardo Guastini, para referirse a los derechos no garantizados. De esta manera Guastini explica que una cosa es atribuir un derecho y otra muy diferente garantizarlo, ya que *“para garantizar un derecho no es suficiente proclamarlo, es necesario además disponer*

¹⁰³ CARBONELL, Miguel, (2009) “¿Qué es el garantismo? Una nota muy breve”. Visible en: [http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Qu es el garantismo Una nota muy breve printer.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Qu%20es%20el%20garantismo%20Una%20nota%20muy%20breve%20printer.shtml)

¹⁰⁴ FERRAJOLI, Luigi, Op.cit. P.25.

¹⁰⁵ *Ibidem*, P.64.

*de los mecanismos adecuados para su protección*¹⁰⁶. Por tanto, para dicho jurista existe una distinción válida entre derechos “verdaderos” y “derechos sobre el papel”. De esta manera, los derechos verdaderos son aquellos que satisfacen tres condiciones: i) son susceptibles de tutela jurisdiccional, ii) pueden ser ejercitados o reivindicados frente a un sujeto determinado y iii) su contenido consiste en una obligación de conducta bien definida. Los derechos sobre el papel, también denominados por dicho jurista como derechos ficticios, son precisamente todos aquellos derechos que no satisfacen las anteriores condiciones¹⁰⁷.

Precisamente por esto, incluso con la categorización de los dos tipos de garantías que define Ferrajoli, este jurista advierte que las garantías esencialmente *“no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional”*¹⁰⁸.

Anterior opinión que es compartida por casi todos los juristas que analizan la justicia constitucional. En ese sentido reiteremos lo señalado por el gran jurista Fix Zamudio, *“no es suficiente que se expida un texto fundamental que contenga los principios, valores y normas que se consideran esenciales para la comunidad política en un momento determinado, sino que es indispensable, si no se quiere que el documento se transforme en un simple texto nominal, que éste tenga aplicación en la realidad, y si dicha aplicación no es efectiva, así sea de manera limitada, deben establecerse los mecanismos necesarios para que esta situación pueda corregirse y se restablezca el orden constitucional desconocido o vulnerado”*¹⁰⁹.

¹⁰⁶ GUASTINI, Riccardo, “Estudios de Teoría Constitucional”, colección dirigida por José Ramón Cossío y Rodolfo Vázquez, Editorial Fontamara, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2001. P.220.

¹⁰⁷ *Ibidem*. P.221.

¹⁰⁸ FERRAJOLI, Luigi, Op.cit. P.25.

¹⁰⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op.cit. P.1.

De esta manera, evidentemente el trabajo de un medio de control constitucional no es tarea menor, y esto es así en virtud de que tal como lo advierte el Dr. Marcos del Rosario, el control constitucional condiciona la eficacia de la fuerza normativa de la Constitución¹¹⁰.

Incluso el jurista Robert Alexy al determinar la posición de los derechos fundamentales en el sistema jurídico, habla de la importancia de la eficacia jurídica al señalar que, el que los derechos fundamentales se encuentren regulados en la Constitución es sólo una de las cuatro máximas; la segunda máxima es la referida a la fuerza jurídica¹¹¹. Ésta máxima implica que este tipo de derechos dejan de ser meras declaraciones programáticas que no cuentan con tutela judicial, sino que los mismos vinculan como derecho vigente a los tres poderes, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial. Así, Robert Alexy perfectamente delimita que: *“esta justiciabilidad plena, a la que se acogen también otras normas constitucionales, es uno de los tesoros de la Constitución. Quien pretenda escribir en la Constitución ideales políticos no justiciables, debe ser consciente de lo que se juega. **Con una sola disposición en la Constitución no controlable judicialmente se abre el camino para la pérdida de su obligatoriedad**”*¹¹². En consecuencia, *“si antes valía decir: derechos fundamentales sólo en el marco de las leyes, ahora se quiere decir: leyes sólo en el marco de los derechos fundamentales”*¹¹³.

Lo anterior sencillamente se traduce en que los derechos fundamentales no sean meras expresiones de ideales políticos o programáticos, sino normas jurídicas de los cuales deriven derechos y obligaciones concretas y exigibles ante tribunales. Lo mismo sucede con los medios de control constitucional, no es suficiente que los mismos estén consagrados en las Constituciones, sino que

¹¹⁰ DEL ROSARIO, Marcos “Control de Constitucionalidad” en “Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional”, Ferrer Mac-Gregor, Martínez Ramírez, Figuera Mejía, Coord., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo de la Judicatura Federal. Edición abril de 2014. México. P. 222.

¹¹¹ El jurista Robert Alexy advierte que para estar en posibilidades de determinar la posición de los derechos fundamentales en un sistema jurídico se debe tomar en cuenta cuatro máximas: máximo rango, fuerza jurídica, importancia del objeto e indeterminación.

¹¹² ALEXY, Robert, Op. cit. P. 33.

¹¹³ *Ibidem*. P. 34.

exista una plenitud sobre su ejercicio, esto es, que exista la regulación idónea que delimite la forma de aplicación de los mismos, y por tanto, que existan las medidas legislativas para asegurar su debido ejercicio para evitar su supresión u obstaculización.

Esta fuerza jurídica está perfectamente delimitada en el Derecho Internacional como el principio *effet utile* o principio de efectividad, el cual implica la tarea de excluir cualquier interpretación que anule o prive de eficacia a algún precepto constitucional, además de que ésta no debe hacerse en función de la intención de las partes, sino a partir de la necesidad de producir un efecto útil en el momento de su aplicación¹¹⁴.

Así bien, se debe determinar que no es suficiente que se establezcan cualquier cantidad de instrumentos jurídicos y procesales para la defensa de la Constitución, sino que lo más importante es que todos y cada uno de estos controles que están consagrados en la Constitución cuenten con eficacia jurídica, esto es, no sólo requiere de lineamientos y preceptos escritos, sino que se requiere de normas imperativas y explicativas que complementen estos controles, tales como, leyes reglamentarias que determinen la eficacia del medio de control, a fin de lograr que el medio de control constitucional logre su cometido.

Nuevamente se reitera lo afirmado por el Dr. Fix-Zamudio, al señalar que los medios de control constitucional: *“no son sólo de naturaleza conservadora; es decir, que tiendan a mantener de manera pasiva las normas fundamentales, sino que también implican el desarrollo dinámico de la normatividad constitucional para amoldarla a los cambios de la realidad y, al mismo tiempo, para modificar dicha*

¹¹⁴ El artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos advierte que “los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. Por tanto, este principio de *effet utile* implica la adopción de las siguientes dos medidas: i) la supresión de normas y prácticas que entrañen una violación a las garantías establecidas o que desconozcan los derechos reconocidos u obstaculicen su ejercicio y ii) la expedición de normas y prácticas dirigidas a la efectiva observancia de las garantías.

*realidad a fin de hacer efectivas las disposiciones de principio o programáticas de la ley fundamental*¹¹⁵.

Ahora, a fin de concretizar esta parte doctrinaria y que sea un poco más sencillo de visualizar el porqué es imperante la eficacia jurídica en los medios de control constitucional, a continuación se desarrollará un análisis concreto de los medios de control de constitucionalidad diseñados para producir efectos vinculantes; en contraposición con aquellos que desde su creación fueron diseñados para que los mismos no puedan contar ni satisfacer el elemento de eficacia jurídica, puesto que el ejercicio de ellos no sólo está supeditado al desarrollo de etapas y procesos complicados, sino que además está determinado por una resolución y/o dictamen que tiende a estudiar el planteamiento del conflicto constitucional, pero sin plantear soluciones ejecutables, por lo que únicamente estriban en manifestaciones de derecho que dependen de la “buena fe” de las autoridades involucradas para ser ejecutadas.

2.3. Medios de control constitucional dotados de eficacia jurídica.

Los medios de control constitucional establecidos en nuestra Carta Magna y que están dotados de eficacia jurídica son: el juicio de amparo consagrado en los artículos 103 y 107 de la Constitución, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, ambas garantías constitucionales establecidas en el artículo 105 de la Constitución, el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos y el juicio de revisión constitucional electoral, ambos establecidos en el artículo 99 de nuestra Carta Magna.

El porqué señalo que estos medios de control constitucional están dotados de eficacia jurídica es en atención a dos variables. Primera; simple y llanamente estamos hablando de procesos jurisdiccionales que culminan con el dictado de una sentencia, la cual, crea efectos jurídicos vinculantes para las partes, e incluso,

¹¹⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op.cit., P. 57.

según la figura jurídica que se accione, se podrá producir hasta efectos generales. Segundo; están establecidos expresamente hipótesis normativas que tienen por objeto evitar los incumplimientos de las sentencias, no sólo a) sancionando a las autoridades responsables que no den cumplimiento a los fallos emitidos, sino b) a través de la obligación que tiene el juez federal de precisar con claridad los alcances del fallo a fin de lograr la plena eficacia de los mismos, c) la posibilidad de ejercer medidas de apremio para conminar el cumplimiento, c) la existencia de cumplimientos sustitutos cuando no sea posible reintegrar exactamente la garantía violada, o bien, incluso, d) la negativa legal de “archivar” el expediente sino hasta que la sentencia emitida en verdad se ejecute.

Analicemos a continuación con más detalle esas dos variables:

En el caso del amparo, la ley expresamente delimita cuáles son los efectos en caso de una concesión, señalando en el artículo 77 de la ley de la materia que los efectos estriban en: a) cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, se deberá restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, lo que implica que la autoridad responsable deje insubsistente el acto que fue declarado inconstitucional, y b) cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, se obligará a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija¹¹⁶.

Esta claridad en los efectos del amparo, no es de menor importancia, ya que esta característica contribuye a asegurar la debida protección constitucional, puesto que no existirán amparos “medianamente cumplidos”, sino amparos que efectivamente satisfagan estos efectos y no otros. Además, es importante mencionar la manifiesta intención del juzgador de no dejar dudas sobre qué debe entenderse por “eficaz cumplimiento” señalando para tal efecto, en el artículo 196

¹¹⁶ Tesis I.3o.C.J/6, Décima Época, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 2, Enero de 2014, Tomo IV, P. 2895.

de la Ley de Amparo, que una sentencia de amparo se considera cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos¹¹⁷, por lo que a fin de que la autoridad que cometió la violación no tenga excusas de que no comprendió los alcances de la sentencia, existe la obligación por parte del juez federal de determinar con precisión los efectos de la sentencia de amparo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho¹¹⁸.

Esta obligación está clara en la siguiente jurisprudencia de aplicación obligatoria, al ser emitida por la Segunda Sala de nuestra Suprema Corte en la Novena Época que advierte lo siguiente:

“(...) por su parte, los artículos 104 al 113 de la Ley de Amparo, establecen diversos procedimientos tendientes a obtener el cumplimiento eficaz de las sentencias que conceden el amparo e, inclusive, el último de estos preceptos dispone que no podrá archivarse ningún expediente sin que esté enteramente cumplida la sentencia de amparo. La interpretación congruente de tales disposiciones constituye el sustento en que se apoya toda determinación encaminada a conseguir el cumplimiento pleno de las resoluciones jurisdiccionales, máxime si lo que se pretende es ejecutar un fallo emitido por los tribunales de la Federación en un juicio de amparo, ya que éste tiene por objeto, precisamente, tutelar a los gobernados contra los actos de autoridad que infrinjan sus garantías individuales. De esto se sigue que si la causa del retardo para la ejecución de la sentencia de amparo consiste en la confusión respecto de la manera correcta en la que procede cumplimentarla, para estar en posibilidad de dar solución a la situación descrita, la Suprema Corte tiene facultades para establecer los alcances del fallo protector, determinar qué autoridades se encuentran vinculadas a cumplirlo y en qué medida, con el objeto de conseguir el eficaz y pleno cumplimiento de la sentencia de amparo.”¹¹⁹

(Énfasis de la suscrita)

¹¹⁷ **ARTÍCULO 196.-** (...).

La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al tribunal colegiado de circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de esta Ley.

¹¹⁸ **ARTÍCULO 77.** -En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.

¹¹⁹ Tesis 2ª./J. 47/98, Novena Época, emitida por Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, Julio de 1998, P. 146.

Es de mencionar que esta intención de lograr un eficaz cumplimiento, no sólo se agota con la precisión de los alcances del fallo protector, sino que también se previó que cuando se determina que no existe posibilidad jurídica ni real de llevar a cabo el cumplimiento exacto de los términos del fallo, esto no es razón suficiente para que la sentencia no se cumpla, por el contrario, teniendo como intención la verdadera reparación de la garantía violada, es posible tramitarse en vía incidental, un cumplimiento sustituto, el cual tendrá como efecto reparar al quejoso a través de un pago por concepto de daños y perjuicios¹²⁰.

Ahora bien, en lo que respecta a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, también es manifiesta la intención de hacer cumplir los fallos que en dichas herramientas procesales se pronuncien. Esto así, puesto que tal como lo establece el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene varias obligaciones al emitir las sentencias, tales como: fijar con precisión los alcances de la misma, señalar cuáles son los órganos obligados a cumplirlas, el término en que la parte condenada deba realizar determinada acción, cuáles son las normas generales o actos respecto de los cuales debe operar, así como todos aquellos elementos necesarios para lograr la plena eficacia de la sentencia; con lo que se evita de manera importante cualquier excusa por parte de la autoridad de no saber o no entender los cómo y los cuándo sobre el cumplimiento de una sentencia.

A pesar de que existen estas obligaciones para lograr un eficaz cumplimiento, el legislador no se detuvo en esto, sino previendo que pudieran

¹²⁰ **ARTÍCULO 107.** 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. En lo que respecta al juicio de amparo, el artículo 107 último párrafo de la Ley de Amparo establece expresamente que: *No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional.*

darse casos de incumplimientos, es que, en estos tres medios de control constitucional, se fijaron claramente los supuestos legales para sancionar y superar cualquier incumplimiento a las ejecutorias. Así, tal como lo establece el artículo 107 fracción XVI de la Ley Suprema, tratándose del juicio de amparo¹²¹, controversias y acciones de inconstitucionalidad¹²², si la autoridad responsable incumple con la sentencia emitida, existen dos hipótesis: Si el incumplimiento es justificado, la Suprema Corte otorgará a la autoridad responsable un plazo razonable para su cumplimiento. Si el incumplimiento es inexcusable, el titular de dicha autoridad será inmediatamente separado de su cargo y consignado ante un Juez de Distrito en materia penal por la posible configuración del delito de abuso de autoridad, esto sin perjuicio de que el Presidente de la Suprema Corte haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias.

Por otra parte, en el supuesto de que exista una repetición del acto reclamado, la Suprema Corte, también separará de su encargo al titular de la autoridad responsable y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera habido una actuación dolosa y se deje sin efecto el acto repetido¹²³.

¹²¹ **ARTÍCULO 107.** Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

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.

¹²² **ARTÍCULO 105.** 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.

¹²³ **ARTÍCULO 107.** 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.

En este sentido, es importante destacar que si bien en la Ley de Amparo no se especifica el delito penal que ocasiona la autoridad al no cumplir una sentencia de amparo, puesto que en su artículo 198 señala que se procederá a consignar a la autoridad responsable “*ante el juez de distrito por el delito de incumplimiento de sentencias de amparo*”, siendo que el mismo no está previsto como tal en la legislación penal, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí advierte claramente que en el caso de que la Suprema Corte de Justicia hiciera una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, las autoridades responsables serán consignadas por el delito de abuso de autoridad¹²⁴, delito el cual sí está previsto en el artículo 215 del Código Penal. Esto también debe entenderse con total independencia de cualquier otro delito que pudieran incurrir; además de estar sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en los artículos 108 al 114 de la Constitución¹²⁵.

Como puede observarse, las medidas de separación inmediata del cargo y consignación ante el Juez de Distrito no sólo tienen como objetivo el sancionar a la autoridad que no cumple con las sentencias emitidas, sino el objetivo real, es evitar que un individuo en concreto, actuando como autoridad, deliberadamente intente evadir o burlar un fallo constitucional¹²⁶.

¹²⁴ **ARTÍCULO 49.-** Cuando en términos de los artículos 46 y 47, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciera una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los jueces de distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad.

¹²⁵ Tesis P./J. 70/2003, Novena Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVIII, Noviembre de 2003, P. 433.

¹²⁶ Para tal efecto, en la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con número P./J. 26/2008 con el rubro: Controversias Constitucionales. Régimen de Responsabilidades de las que partes que intervienen en ellas, señala textualmente lo siguiente: “Estos juicios, además de salvaguardar el respeto pleno del orden jurídico primario y el bienestar de la persona humana, conllevan a un régimen de responsabilidades de las autoridades que intervienen en la controversia, que los vincula a cumplir las resoluciones dictadas en el proceso y que prevé las sanciones aplicables cuando no acatan las decisiones del Alto Tribunal, por haber sido espíritu de dicha reforma que éste contara con dos tipos de facultades: la relativa al imperio necesario para hacer cumplir las resoluciones dictadas, y la concerniente a la posibilidad de sancionar a quien incurra en desacato de sus determinaciones(...)”.

Por último, resulta importante destacar que tanto en el juicio de amparo como en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, jamás podrá archivarse el expediente, es decir, tenerlo por concluido sino hasta que se haya cumplido puntalmente con la sentencia que concedió la protección constitucional, con lo que se elimina la figura de la caducidad en tratándose de ejecución de sentencias y reflejando en consecuencia; la intención del legislador de cumplir, sin importar obstáculos jurídicos o materiales, el objetivo de los medios de control constitucional¹²⁷.

Ahora bien, tratándose de los medios de control constitucional en materia electoral, es decir, el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos y el juicio de revisión constitucional electoral, existen varios factores que determinan la fuerza jurídica de las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral como los siguientes: a) son procesos jurisdiccionales resueltos por medio de una sentencia con efectos jurídicos vinculantes, b) el Tribunal Electoral puede utilizar los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus resoluciones, c) también cuenta con la facultad de fijar sanciones a las autoridades y ciudadanos que desacaten las resoluciones dictadas, así como d) adoptar las medidas necesarias para atender prioritariamente la sustanciación y resolución de ciertos medios de impugnación y e) establecer requisitos de procedencia para lograr la debida eficacia de las resoluciones emitidas¹²⁸.

¹²⁷ En lo que respecta al juicio de amparo, el último párrafo del artículo 107 de Constitución señala expresamente que “No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional”. Esta declaración legal se repite en sus términos en el artículo 50 en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁸ **ARTÍCULO 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

(...)

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

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

En ese tenor, el artículo 32 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral advierte que el Tribunal Electoral tiene hasta cinco medidas de apremio que podrá aplicar, discrecionalmente, para hacer cumplir sus determinaciones. Dichas medidas de apremio van desde un apercibimiento, al uso de la fuerza pública y arresto hasta por 36 horas.

Por otra parte, en virtud de que en materia electoral existen circunstancias en donde resulta urgente la oportuna resolución del recurso interpuesto, a fin de lograr la debida reparación de la violación alegada, es que se prevé, en el artículo 47 de la Ley de la materia, la obligación del Tribunal Electoral de dictar la resolución con la oportunidad necesaria. Incluso se establece que en el supuesto de que no obstante una sentencia favorable sea dictada en tiempo y en forma y la autoridad electoral responsable no pueda incluir debidamente en la lista nominal al promovente, bastará la copia certificada de los puntos resolutive del fallo para que las autoridades electorales permitan al ciudadano a ejercer su derecho a votar¹²⁹.

En el caso del juicio de revisión constitucional electoral es de tal relevancia que la sentencia que en su momento se emita efectivamente repare la garantía violada que incluso es un requisito de procedencia para el ejercicio de dicho medio de control constitucional. En ese sentido, el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral advierte que se podrá promover juicio de revisión constitucional, siempre y cuando se cumplan, entre otros, los siguientes requisitos: que la reparación solicitada sea material y

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.

¹²⁹ **Artículo 85.-** En los casos a que se refieren los incisos a) al c) del párrafo 1, del artículo 80 de este ordenamiento, cuando la sentencia que se dicte resulte favorable a los intereses de los promoventes y la autoridad responsable, federal o local, por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, no los pueda incluir debidamente en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su domicilio, o expedirles el documento que exija la ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutive del fallo así como de una identificación para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla que corresponda a su domicilio o, en su caso, en una casilla especial en los términos de la ley de la materia.

jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

Como es de observarse, es manifiesta la intención del legislador de evitar fallos inocuos al prever no sólo obligaciones para dictar una sentencia oportuna, sino más aún, de establecer facultades y obligaciones para que las autoridades electorales puedan llevar a cabo el debido cumplimiento de las sentencias y no vulnerar derechos fundamentales.

2.4. Medios de control constitucional carentes de eficacia jurídica.

Los medios de control constitucional establecidos en nuestra Carta Magna y carentes de eficacia jurídica son: el juicio político; establecido en el artículo 110 de la Constitución, la declaración de procedencia penal; prevista en el artículo 111 de la Constitución, el procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos; establecido en el artículo 102 de la Carta Manga y la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, la cual si bien ya fue abrogada en virtud de la reforma constitucional de fecha 10 de junio de 2011, resulta menester traerla a colación en virtud de que su ejemplo nos podrá brindar un panorama sobre el posible futuro de los medios de control constitucional.

Bien, empecemos entonces con el **Juicio Político**. Dicho medio de control constitucional es el único instrumento que posee el poder legislativo para hacer prevalecer la Constitución contra actos que la contravienen¹³⁰. Sin embargo, en México desde su creación e instauración por los constituyentes mexicanos en 1857, ha tenido hasta ahora en la actualidad, una nula concreción en el sistema constitucional. Y si bien su objetivo es más que loable, ya que con dicha figura se

¹³⁰ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel “Juicio Político” artículo dentro de la obra “Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional”, Ferrer Mac-Gregor, Martínez Ramírez, Figuera Mejía, Coords., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo de la Judicatura Federal. Edición abril de 2014. México. P. 222.

pretende “*proteger los derechos e intereses sustanciales de los integrantes de la comunidad política, mantener la armonía social, frenar los abusos desmedidos del poder, evitar la impunidad institucionalizada, impedir la ruptura del Estado de Derecho...*”¹³¹, lo cierto es que por cuestiones inherentes al sistema político mexicano, y por la propia tramitación del juicio político, su debida aplicación es casi imposible.

En ese sentido recordemos que en los primeros años de democracia en México, “reinaba” un solo partido político. Esta circunstancia hacía que la decisión de enjuiciar políticamente a un servidor público fuera prácticamente imposible, en virtud de que, tal como se explicará más adelante con mayor detalle, en el procedimiento del juicio político intervienen la Cámara de Diputados, como órgano acusador y la Cámara de Senadores, como órgano de sentencia¹³², y al estar ambas controladas por el mismo partido oficial, resultaba imposible que sancionaran a servidores de la misma afiliación política¹³³.

En la medida que el pluralismo político se pudo instaurar en México, específicamente a partir de 1997 donde el Partido Revolucionario Institucional pierde el control del Congreso, es que la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados reporta que las demandas del juicio político se incrementaron a más de un cien por ciento, con lo que se vislumbra tristemente el verdadero sentido del medio de control constitucional: en vez de ser un instrumento utilizado para destituir a los funcionarios irresponsables, resulta ser en una arma de defensa y ataque entre los diferentes partidos políticos para desacreditar a los mismos en busca de la titularidad del poder¹³⁴. “*En teoría, la clase política puede utilizar el*

¹³¹ RODRIGUEZ SALDAÑA, Marcial “El juicio político. Particularidades del Caso Tabasco” dentro del compendio elaborado por Ferrer Mac-Gregor “Derecho Procesal Constitucional” Tomo II, Editorial Porrúa, México 2006. P. 1337.

¹³² **ARTÍCULO 10.** De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

¹³³ RODRIGUEZ SALDAÑA, Marcial, Op. cit. P. 1339.

¹³⁴ GAVIRIA, Rafael (2003) “Juicio Político. El arma de dominio.” Artículo publicado en Enero de 2003 en la revista electrónica Contralinea, Publicado en la siguiente dirección electrónica: http://www.contralinea.com.mx/c10/html/politica/ene03_juicio.html.

*Juicio Político en contra de uno de sus integrantes para salvarse a sí misma, pero resistirá y defenderá a los suyos, hasta donde la lealtad a los intereses y los colores partidistas lo requieran*¹³⁵.

De la investigación que realizó Rafael Gavira para la revista electrónica Contralinea, la cifra de juicios políticos aumentó durante el gobierno de Vicente Fox –precisamente cuando la alternancia llegó al poder–. Sin embargo, los 86 juicios políticos que se instauraron en los últimos 27 meses, ninguno prosperó¹³⁶. Incluso menciona que el único juicio político que terminó con una sentencia de “desafuero” fue aquel instaurado en contra del exsenador Jorge Díaz Serrano, en 1983, por el delito de fraude durante su gestión como director de Pemex. Sin embargo, es de señalar que este caso no puede tomarse como un acierto del juicio político, puesto que lo que realmente aconteció fue el ejercicio de diverso medio de control constitucional, siendo el de la declaración de procedencia penal. Así bien, a pesar de que la Cámara de Diputados ha recibido centenares de demandas contra funcionarios y exfuncionarios, los juicios políticos no han traído consigo alguna sentencia de inhabilitación o suspensión, con lo que evidentemente se pone en entredicho la funcionalidad de este medio de control constitucional¹³⁷. Incluso, preocupantemente, el Dr. Miguel Rábago indicó que el

¹³⁵ RODRIGUEZ SALDAÑA, Marcial, Op. cit. P. 1342.

¹³⁶ Según la investigación a la que se hace referencia, los funcionarios de alto nivel del Estado demandados de 1999 a la fecha (Enero de 2003) sobresalen los siguientes: Con 5 juicios políticos a los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; con 3 procedimientos instaurados a Santiago Creel, secretario de Gobernación; José Ángel Gurría, exsecretario de Hacienda; Arsenio Farrell, excontralor federal; con 2 juicios políticos a Genaro Góngora, expresidente de la Suprema Corte y Francisco Barnés, exrector de la UNAM; con un juicio político a Roberto Madrazo, líder nacional del PRI; Porfirio Muñoz Ledo, embajador plenipotenciario ante la Unión Europea; Andrés Manuel López Obrador, jefe del gobierno capitalino; Patricio Chirinos, exgobernador de Veracruz; Ernesto Zedillo, expresidente mexicano; Herminio Blanco, exsecretario de Comercio; Jorge Madrazo, exprocurador; Carlos Ruiz Sacristán, exsecretario de Comunicaciones y Transportes; magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; José Woldenberg; titular del IFE; el diputado priista Óscar Levín Coppel; Alejandro Gertz Manero, secretario de Seguridad Pública; Diódoro Carrasco Altamirano, exsecretario de Gobernación y Rosario Robles, líder nacional del PRD.

¹³⁷ Para el doctor Miguel Rábago Dorbecker, profesor e investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana (UIA), la figura del juicio político no es garantía de una rendición de cuentas efectiva por parte del funcionario implicado “No tenemos esos mecanismos [de rendición de cuentas] bien desarrollados, el juicio político es uno pero es un mecanismo bastante anquilosado, problemático, también allí se ven las limitaciones de los partidos políticos que actúan más por líneas partidistas que por un interés general o por una exigencia de la sociedad”.

juicio político es recurrente en México porque precisamente pocas veces se responsabilizan a los servidores públicos que no cumplen con sus funciones.

Además de estas cifras muy poco favorables, es de advertir que el procedimiento del juicio político es en demasía complicado; no sólo deben conformarse comisiones, sino que éstas a su vez deben ser aprobadas, es largo; en virtud de que si bien se señala que el procedimiento debe durar sesenta días naturales, lo cierto es que dicho plazo se entiende comprendido dentro del período ordinario de sesiones, y es de nula ejecución; ya que cuenta con numerosas causales para lograr su desechamiento. Y lo peor no acaba en esto, sino que el juicio político es el único medio de control constitucional donde se castiga penalmente al denunciante que no logrará probar los elementos de su denuncia, siendo requisito de procedencia que la denuncia esté plenamente sustentada en pruebas documentales, o por lo menos, en elementos probatorios suficientes para presumir la responsabilidad del denunciado, con lo que pareciera que la verdadera intención del legislador es el evitar o hacer nula la posibilidad de que cualquier simple ciudadano presente una denuncia en contra de una autoridad que cuenta con todo el poder político y todos los recursos a su alcance.

De esta manera, analicemos el procedimiento del juicio político: Una vez presentada la denuncia, la cual debe ser ratificada –otro requisito redundante– será turnada a una Subcomisión de Examen Previo quien dará cuenta de la misma a cada una de las Coordinaciones de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Esta Subcomisión podrá desechar la demanda a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia o del diez por ciento del total de diputados que las integren conjuntamente. Si del examen que realiza la Subcomisión se determina que no cumple a cabalidad con los requisitos de procedencia¹³⁸, dicha denuncia

¹³⁸ Este examen consiste en: revisar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a los que se refiere la ley, y por tanto, a los cuales se les puede instar un juicio político; se analiza si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en la ley, y si los

será desechada. Si la petición resultare procedente será ahora remitida al Pleno de las Comisiones para formular otra resolución y será turnada a la Cámara de Diputados. Así, la Cámara de Diputados se erige como un órgano instructor y de acusación, quien, después de un sin número de trámites, etapas y audiencias, emite una resolución, ya sea de no acusación o de acusación, no obstante que, en teoría, la subcomisión de examen previo de la propia Cámara de Diputados ya constató la procedencia del juicio político. Ahora bien, si la Cámara de Diputados resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio, en caso contrario, es decir, si resultare procedente la acusación, ésta resolución deberá contar con la declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara para que pueda seguirse con la tramitación del juicio político. No obstante que este porcentaje se cumpliera, apenas se está en la mitad del procedimiento ya que ahora se inicia con otra serie de procedimientos pero ahora ante la Cámara de Senadores. Así, después de varios trámites, la Cámara de Senadores también deberá dictar otra sentencia –no obstante que en la sentencia emitida por la Cámara de Diputados se tiene por acreditada la responsabilidad de la autoridad¹³⁹, es decir, se tienen que dictar dos sentencias en un mismo procedimiento. Si la Cámara de Senadores dicta una sentencia de acusación y sin importar que ya se cuentan con dos sentencias en las cuales se tiene acreditada y probada la responsabilidad del denunciado, para estar en facultades de sancionar al servidor público, nuevamente se requiere otro porcentaje de votación, siendo éste el de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión¹⁴⁰.

propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado.

¹³⁹ El artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos advierte que si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente: **I.-** Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia; **II.** Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado; **III.-** La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8o. de esta Ley, y **IV.-** Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos. Es decir, que con la resolución emitida por parte de la Cámara de Diputados se tiene por acreditado y probada la conducta ilícita y la responsabilidad de la autoridad.

¹⁴⁰ ESPARZA FRAUSTO, Abelardo “El Juicio Político”, Cuadernos de la Judicatura, Zacatecas, México 2001, P. 67 y SS.

Como es de observarse, la preocupación por reparar el orden constitucional vulnerado queda más que en último término, realmente lo importante es obstaculizar el proceso, crear reglas, etapas, procedimientos, resoluciones y porcentajes de decisión para lograr una sentencia de improcedencia o desechamiento. Así lo señala Clemente Valdés en su libro titulado “El juicio político, la impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión” al afirmar que *“el juicio político no es de los ciudadanos sino un juicio que llevan a cabo un grupo de políticos como un instrumento de poder”* y va seguir *“respondiendo al voto de mayoría o a la cantidad de amigos y enemigos que tenga un funcionario.”*

Ahora bien, el siguiente medio de control constitucional a analizar, es **la declaración de procedencia** o conocida como “desafuero”, la cual regularmente es confundida con el juicio político. La diferencia principal entre dichas figuras estriba en la clase de delitos. La declaración de procedencia está vinculada a la materia penal, es decir, por delitos comunes ya sean federales o locales cometidos supuestamente por los servidores públicos; mientras que en el juicio político se refiere a delitos oficiales, es decir, aquellos actos u omisiones en que incurran los servidores públicos con motivo del ejercicio de su encargo.

Por otra parte, la declaratoria de procedencia básicamente se resume a que la Cámara de Diputados, sin que juzgue sobre la responsabilidad de la autoridad denunciada, *“actúa para dar o negar el permiso, a fin de que puede procederse penalmente en contra de un alto funcionario”*¹⁴¹, es decir, sólo se lleva a cabo, o no, el acto indispensable para que el acusado pueda quedar a merced de la potestad judicial común, por tanto, en esta figura no hay sanciones como tal. En el caso del juicio político, el procedimiento ante la Cámara de Diputados si conlleva el juzgamiento del actuar de la autoridad, puesto que en caso de tener una resolución en sentido positivo, la Cámara de Senadores podrá aplicar las

¹⁴¹ VALDÉS, Clemente “La Declaración de Procedencia Penal” dentro del compendio elaborado por Ferrer Mac-Gregor “Derecho Procesal Constitucional” Tomo II, Editorial Porrúa, México 2006. P. 1403.

sanciones correspondientes que podrán consistir en: la destitución del servidor público y/o la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Ahora bien, la denuncia puede ser presentada por particulares, sin embargo aquí lo interesante es que también puede ser un requerimiento formulado por el Ministerio Público, y en ambos casos, dicha denuncia debe cumplir con los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal¹⁴², es decir, que se haya iniciado la averiguación penal respectiva. Así, tal parece que esto se traduce en que un órgano no sólo especializado en la prosecución de delitos, sino el único titular de la acción penal, le pide permiso a un órgano especializado en hacer leyes, determinar si las pruebas recabadas por el primero, resultan ser suficientes para proceder penalmente en contra de una autoridad; circunstancia la cual resulta ridículamente inaceptable.

En cuanto al procedimiento, es de señalar que el trámite es unicameral ya que sólo se tramita ante la Cámara de Diputados y es exactamente el mismo que aquel que se sigue en el juicio político, significando que incluso si la solicitud fuere presentada por el propio Ministerio Público, la cual, en teoría cumpliría con todos los requisitos de procedencia penal, puede ser desechada si no satisface la votación requerida. Esta circunstancia lamentablemente da a entender que no importa que la solicitud sea presentada por el órgano especializado en la prosecución de delitos y que la presunta responsabilidad ya esté probada –el Ministerio Público ya realizó la investigación debida– sino lo que va a importar,

¹⁴² **ARTÍCULO 25.-** Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

como lo señala el catedrático Clemente Valdés, será la cantidad de amigos o enemigos que tenga la autoridad en la Cámara de Diputados¹⁴³.

Así, tal como se señaló anteriormente, la ley determina que tratándose de la declaración de procedencia, ésta no prejuzga sobre los fundamentos de la acusación; sin embargo, lo absurdo y totalmente contradictorio estriba en que si la resolución es negativa, es decir, si se decide que no hay elementos suficientes para determinar que se deba separar al funcionario de su encargo, entonces en este caso no sólo se debe suspender cualquier tipo de procedimiento penal que se esté siguiendo en contra de dicha autoridad, sino que además, no se podrá iniciar nuevamente con una declaración de procedencia por la misma acusación, sino hasta que el funcionario público haya concluido con su ejercicio¹⁴⁴. Aquí cabe la siguiente interrogante: ¿entonces hay o no prejuzgamiento de la acusación? Y si lo hay, ¿por qué sólo funciona para desechar la denuncia? Sin importar la respuesta, esto invariablemente significa que si se realiza una mala integración de la averiguación penal, o bien, no se alcanza la votación requerida, un probable responsable de un delito mantenga, no sólo su libertad, sino su poder para gestionar intereses de orden público hasta el final de su encargo.

Otro aspecto interesante de mencionar es que, tal como lo advierte el artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se siga un proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento de la declaratoria de procedencia, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente, libraré un oficio al juez o al tribunal que conozca de la causa penal a fin de que suspenda el procedimiento, en tanto se plantea –y resuelve–, si ha lugar a proceder con la declaración de procedencia. Nuevamente en este caso, se da

¹⁴³ VALDÉS, Clemente, Op. cit. P. 1404.

¹⁴⁴ **ARTÍCULO 28.-** Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

preferencia a un órgano especializado en hacer leyes sobre el titular de la acción penal, en la prosecución de un delito.

Ahora bien, es cierto tal como lo menciona el jurista Tena Ramírez que conforme al principio de igualdad ante la ley, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los servidores públicos, por lo que se debe entender que una figura como el fuero constitucional no tiene como objetivo la impunidad de los funcionarios, sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo¹⁴⁵. Sin embargo, tal como se pudo observar con el análisis a los procedimientos del juicio político y la declaración de procedencia, la forma en cómo están diseñados, así como la forma en que se han ejercido, pareciera que estos medios de control constitucional en realidad no tuvieran como objetivo reparar el orden constitucional vulnerado, sino más bien, parecen ser “derechos” de las autoridades para no hacer frente a responsabilidades administrativas o penales.

En ese sentido, de ninguna manera debemos confundirnos. El fuero constitucional puede catalogarse como una prerrogativa que cuentan determinados servidores públicos a fin de que no sean perseguidos en virtud de su encargo, sin embargo, tanto el juicio político como la declaratoria de procedencia, resultan ser, cada uno con sus respectivos requisitos y efectos, los instrumentos necesarios para eliminar ese fuero y tener la posibilidad jurídica y real, de sancionar a aquellos funcionarios públicos que vulneraron el orden constitucional. Así, el fuero es el privilegio, mientras que los medios de control constitucional son los instrumentos para eliminar ese privilegio, y no al revés.

Ahora bien, la posibilidad de presentar denuncias ante órganos especializados en materia de derechos humanos nació como tal, el 6 de junio de 1990, con la creación de la **Comisión Nacional de Derechos Humanos** como un

¹⁴⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, 37º Edición, México, 2005. P. 559.

organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación¹⁴⁶. Posteriormente, mediante una reforma publicada el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102 de nuestra Carta Magna, a través del cual, se elevó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Finalmente, el 13 de septiembre de 1999 dicho organismo nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria; modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de *los* Derechos Humanos¹⁴⁷.

La labor principal de la Comisión Nacional del los Derechos Humanos (CNDH) es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos¹⁴⁸. No obstante estas importantes y variadas tareas, para el objeto de la presente tesis, solamente nos enfocaremos en aquella facultad relativa a la protección y defensa de los derechos humanos, la cual se lleva a cabo a través de la tramitación de quejas por violaciones a los derechos humanos imputables a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de las autoridades del Poder Judicial de la Federación¹⁴⁹.

Es de señalar que **casi** todo lo referente a dicho organismo, pugna por la debida salvaguarda de los derechos humanos. Desde la formulación de programas, evaluaciones, enseñanza y divulgación, hasta la debida defensa de los mismos. Esto así, puesto que en la tramitación de los procedimientos de queja no sólo se pugna por la debida aplicación de ciertos principios tales como

¹⁴⁶ Página oficial de Internet de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual es la siguiente: <http://www.cndh.org.mx>.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ **Artículo 2.-** (Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

¹⁴⁹ **Artículo 30.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad para la defensa y promoción de los derechos humanos, sino que además, se ordena que los procedimientos seguidos ante dicho organismo sean breves y sencillos, exentos de requisitos formales que pudieran representar una carga para los denunciantes. Incluso, existe la posibilidad de que la CNDH tenga contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades a fin de evitar cualquier tipo de dilaciones innecesarias que pudieran afectar en el estudio del caso, y por ende, retrasar una adecuada reparación¹⁵⁰.

Esto suena más que estupendamente. Sin embargo, este casi que se mencionó al principio no es de importancia menor, por el contrario, implica un importante repliegue en la debida salvaguarda de los derechos humanos, así como en la propia fiabilidad y respeto a la CNDH; tanto de parte de la ciudadanía, como de las propias autoridades responsables.

Para comprender mejor el porqué de esta falta de confianza y/o respeto, analicemos los datos duros que arrojó dicho organismo en los últimos 5 años¹⁵¹:

En el primer informe que realizó Raúl Plascencia como presidente de la CNDH, esto fue en el año **2009**, señaló que su ejercicio dio inicio con 1,620 expedientes no concluidos del año anterior, a lo que se le sumaron 6,083 en el 2009. Y si bien del total de expedientes (7,703); 6,026 expedientes concluyeron, lo cierto es que la CNDH cataloga a la mayoría de estos expedientes como concluidos sólo por prestar una orientación al quejoso (3,293), o bien, por remitir el expediente a diversa autoridad, lo que no necesariamente se refiere a una debida

¹⁵⁰ **Artículo 4o.-** Para la defensa y promoción de los derechos humanos se observarán los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Los procedimientos de la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos; seguirán además los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

¹⁵¹ Toda la información aquí presentada fue tomada de los informes anuales de actividades que presenta el Presidente de la CNDH ante los Poderes de la Unión, del 2009 al 2013, resultados los cuales son visibles en la página de Internet oficial de la CNDH: http://www.cndh.org.mx/Informes_Actividades.

reparación del daño y/o la sanción correspondiente a la autoridad que efectuó dicha violación.

Ahora bien, de los 6,083 expedientes que se recibieron en el 2009, 3,480 se calificaron como presuntamente violatorios de los derechos humanos, sin embargo, tan sólo se emitieron 78 recomendaciones, volviéndose este número aún más pequeño tratándose de aquellas recomendaciones que se cumplieron de forma total, siendo de tan sólo 7; 25 de dichas recomendaciones, no fueron aceptadas por las autoridades respectivas.

Otro número importante a mencionar es que de enero a diciembre de 2009, se presentaron 348 expedientes de inconformidad. Este número no puede ni debe tomarse a la ligera; las inconformidades son recursos que se interponen en contra de las recomendaciones, ya sea por la negativa a aceptarlas por parte de las autoridades señaladas como responsables, o en virtud del indebido cumplimiento de las mismas, también se refiere a los acuerdos u omisiones de los diversos organismos locales de protección de derechos humanos, por tanto, es un número que debe erradicarse.

En lo que respecta al año **2010** se abrieron 6,916 expedientes de queja; 4,265 fueron calificados como hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, y de estos últimos, sólo se emitieron 86 recomendaciones a 115 autoridades. De estas 86 recomendaciones solamente se cumplieron de forma total 2 y 17 de éstas, no fueron aceptadas por las autoridades respectivas.

En cuanto a las inconformidades, es de advertir que la CNDH registró 353 expedientes.

En el año **2011**, entre los meses de enero a diciembre, se registraron 10,392 expedientes de queja; 7,344 se calificaron como hechos violatorios a los derechos humanos y sólo surgieron 95 recomendaciones dirigidas a 58

autoridades; 8 no fueron aceptadas y solamente una de esas recomendaciones ha sido cumplida de forma total.

Este año, en proporción a las inconformidades presentadas en el 2010, hubo un incremento del 11.4% puesto que la CNDH recibió 386 inconformidades.

Antes de pasar a las estadísticas de los siguientes años, resulta importante hacer un breve pero importantísimo paréntesis. Uno de los objetivos de la gran reforma constitucional de 10 de junio de 2011 –la cual ya fue brevemente comentada anteriormente y que se ahondará en su análisis en los siguientes apartados- es el de lograr una debida y adecuada protección de los derechos. En virtud de ello, es que se modificó el artículo 102 fracción B de nuestra Constitución, a fin de adicionar diversas facultades constitucionales en favor de la CNDH. Estas facultades tuvieron por objeto, por una parte, lograr una conducta disuasoria de las autoridades señaladas como responsables sobre su constante negativa a aceptar las recomendaciones, y por otra, lograr un mejor cumplimiento en las recomendaciones emitidas.

Así, primero se adicionó la facultad constitucional de la CNDH para que dicho organismo presente una solicitud al Senado de la República, a fin de que este órgano legislativo, cite a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables que se hayan negado en aceptar una recomendación, o bien, que se hayan negado a cumplirla, a fin de que ante dicho órgano legislativo, expliquen las razones y motivos de su negativa¹⁵². Esta nueva facultad fue ejercida por una sola ocasión por la CNDH en el año 2010, y en razón de ello, se citó a comparecer al

¹⁵² **Artículo 102.** Fracción B. “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.”

titular de la Comisión Nacional del Agua en virtud de que en repetidas ocasiones se había negado en aceptar diversas recomendaciones.

Por otra parte, la segunda “supuesta” facultad de la CNDH, consiste en que ahora es este organismo, y no la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien está facultado para realizar investigaciones sobre violaciones graves a los derechos humanos¹⁵³. Sin embargo, utilizó la palabra supuesta en virtud de que la suscrita no está muy segura que la misma pueda considerarse como una nueva facultad, ya que la CNDH realiza dicha tarea desde su creación, es decir, desde el 6 de junio de 1990, puesto que es precisamente dicho organismo, quien inicia, de manera oficiosa, investigaciones sobre cualquier tipo de violaciones a los derechos humanos, incluyendo las violaciones graves, así como emitir recomendaciones e informes generales sobre algún caso que requiriera algún pronunciamiento expreso por parte de la CNDH, por tanto, resulta incorrecto que se considere como una nueva facultad¹⁵⁴.

Durante el año **2012**, también acontecieron varios eventos importantes, sin embargo, iniciemos primero con las estadísticas: se registraron 11,011 expedientes de queja; 8,109 fueron clasificados como hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, y de estos últimos, se emitieron 93 recomendaciones dirigidas a 65 autoridades; 11 de las cuales no fueron aceptadas por las autoridades señaladas como responsables y tan sólo una, fue cumplida de manera total. Aquí cabe destacar, que no obstante la nueva facultad de la CNDH de hacer comparecer ante el Senado, a las autoridades que se negaren a aceptar una recomendación se estableció desde el mes de junio de

¹⁵³ 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, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

¹⁵⁴ El investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Víctor M. Martínez, señala que la conservación de esta facultad, para ahora ser ejercida por la CNDH, es un anacronismo que presenta nuestra Constitución y que debió de ser eliminado. Así, para dicho investigador, lo grave de esta reforma es que ésta se basa en un desconocimiento del trabajo de la Comisión, porque ya la CNDH investigaba, de oficio, las graves violaciones a derechos humanos, como lo demuestra incluso la coincidencia en los casos de investigaciones realizadas por la Suprema Corte, en los que la CNDH también realizó una investigación.

2010, para el año 2012, los números de no aceptación a una recomendación, continuaban.

Si bien en este informe se advierte que a la fecha de cierre del mismo, 53 recomendaciones fueron cumplidas en forma parcial, lo cierto es que también se registraron 421 inconformidades.

Es importante destacar, que en este ejercicio de 2012, el Presidente de la CNDH señaló que en ejercicio de la nueva atribución sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, el 27 de marzo de 2012, la Recomendación 1VG/2012 fue encaminada a realizar una investigación y fijar un pronunciamiento sobre las violaciones graves acontecidas el 12 de diciembre de 2011, en el caso de la escuela rural “Raúl Isidro Burgos” en Guerrero¹⁵⁵. Asimismo, en virtud de este suceso, la CNDH, en una segunda ocasión, solicitó al Senado de la República para que hiciera comparecer ante la misma, al Secretario de Seguridad Pública Federa, a fin de que explicará la no aceptación de diversas recomendaciones que le fueron formuladas, así como los nulos avances en el deslinde de responsabilidades ante las violaciones graves a los derechos humanos que acontecieron en Guerrero.

Por último, es de señalar que en este año se llevaron a cabo dos reformas legales importantes. La primera, fue la creación de la Dirección de Seguimiento de las Recomendaciones en la CNDH, y en la segunda, finalmente se delimitaron los supuestos para el supuesto de que las recomendaciones no fueran aceptadas o

¹⁵⁵ Los sucesos acontecidos el 12 de diciembre de 2011 es mejor conocido como el Caso Ayotizínapa, en el cual se acusa el uso de tortura en contra de jóvenes estudiantes de la escuela rural “Raúl Isidro Burgos”, luego de que autoridades federales y estatales realizaron un violento operativo de desalojo y disolución de una protesta estudiantil. El enfrentamiento con la policía federal y estatal causó la muerte de Jorge Alexis Herrera Pino y Gabriel Echeverría de Jesús, así como la detención arbitraria de 42 personas; 24 las cuales fueron sometidas a golpes de palo y toletes. Evidentemente tales violaciones generó nuevas movilizaciones estudiantiles en Chilpancingo y la Ciudad de México, las cuales fueron apoyadas por organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, que solicitaron un juicio político a Ángel Aguirre Rivero, gobernador del estado de Guerrero. El procurador del estado presentó su renuncia al cargo días después de los hechos.

cumplidas, lo que trajo consigo la facultad de la CNDH de denunciar ante el Ministerio Público o a la autoridad administrativa correspondiente, a los servidores públicos que presentaren su negativa o sean omisos en cumplir con las recomendaciones. Esto evidentemente ocasionado por el casi nulo efecto disuasorio de la solicitud de comparecencia ante el Senado.

Es por lo anterior, que en este año por primera vez, existen cifras sobre qué pasa con las autoridades responsables que no aceptan las recomendaciones, o bien, del indebido cumplimiento en ellas. Para tal efecto, en el informe anual de actividades de dicho año, 2012, se desprende que existen 231 recomendaciones que están en trámite y que derivado de las acciones llevadas a cabo por las autoridades de la CNDH, se iniciaron con 291 averiguaciones previas, de las cuales 22 fueron determinadas con ejercicio de la acción penal. Así mismo se señala que de las 87 recomendaciones concluidas (se refiere a aquellas que tienen un cumplimiento parcial, o bien, se consideran concluidas pero no tienen el soporte probatorio) el 87% se iniciaron procedimientos administrativos y/o penales en contra de los servidores públicos señalados como responsables.

Finalmente durante el periodo **2013** se abrieron 9,008 expedientes de queja; 6,488 se calificaron como hechos presuntamente violatorios de derechos humanos; se emitieron 86 recomendaciones dirigidas 42 autoridades distintas y tan sólo 3 de dichas recomendaciones, han sido cumplidas de manera total. Lo interesante en este año, que no aconteció en ninguno de los anteriores, es que por vez primera, todas las recomendaciones emitidas fueron aceptadas por los servidores públicos, lo cual evidentemente significa que las reformas legales finalmente funcionaron, ninguna autoridad quiso comparecer ante el Senado de la República, o bien, ser denunciada penal y/o administrativamente.

Sin embargo es de señalar que si bien hubo cumplimiento parcial en 57 recomendaciones, lo cierto es que la CNDH recibió un total de 426 inconformidades, número el cual sigue incrementándose, año con año.

En 2013, derivado de las recomendaciones emitidas por la CNDH, se presentaron 354 denuncias penales, de las cuales 41 fueron consignadas, es decir, se procedió al ejercicio de la acción penal. También dentro del informe respectivo se señala que respecto a los procedimientos iniciados en contra de servidores públicos en las 67 recomendaciones que se consideraron concluidas; se iniciaron 60 procedimientos administrativos ante los diversos órganos internos de control adscritos a las autoridades recomendadas y 59 averiguaciones previas, ambos procedimientos con el fin de deslindar responsabilidades de los servidores públicos involucrados en los hechos que dieron origen a dichas recomendaciones.

Por tanto, si bien las reformas han tenido un efecto muy positivo para lograr finalmente la aceptación de las recomendaciones por parte de los servidores públicos involucrados, no debemos pasar por alto que estos últimos 5 años se traducen en 438 recomendaciones y solamente 14 de éstas han sido cumplidas de manera total, es decir, menos del 4% de efectividad, y si bien existe un alto número de éstas que se han cumplido de manera parcial, lo cierto es que los expedientes de inconformidades siguen incrementándose. No olvidemos que estas inconformidades están dirigidas precisamente a un indebido cumplimiento en las recomendaciones, por lo que es un número que también se debe erradicar. También es importante mencionar que en dicho informe se desprende que los dos grandes rubros a los que se dirigen casi la totalidad de quejas, es el de salud y el de seguridad pública, y año con año, las cifras permanecen iguales o aumentan, por lo que se deberá analizar por qué si la mayoría de las quejas y recomendaciones se dirigen a dichos sectores, el número de quejas simplemente no disminuye.

Es cierto que la tarea de protección y defensa de los derechos humanos que realiza la CNDH no sólo se satisface a través de la emisión de recomendaciones, sino también cuando se logra restituir los derechos vulnerados del afectado a través de las conciliaciones y mediaciones durante el procedimiento, las cuales según la CNDH aumentaron de 1,176 en 2009 a 3,508

en el 2013¹⁵⁶, sin embargo ¿qué pasa con estas violaciones que fueron de tal magnitud que obligaron a la CNDH a emitir una recomendación? ¿Por qué el porcentaje de inconformidades no disminuye? ¿Por qué no son cumplidas en su totalidad por las autoridades? La respuesta es sencilla, porque las autoridades no tienen porque hacerlo. A pesar de que la Comisión cuenta con amplias facultades para el esclarecimiento de las violaciones a derechos humanos y un gran presupuesto económico para así hacerlo¹⁵⁷, lo cierto es que únicamente puede emitir recomendaciones públicas no vinculantes. ¿Qué implica esto? Pues sencillamente que la autoridad no está sujeta a ningún tipo de responsabilidad si no cumple con las recomendaciones que le fueron dirigidas, por lo que no tiene ningún incentivo para su cumplimiento más que el de su buena voluntad.

Ahora bien, en este último aspecto, es cierto que en virtud de las reformas constitucionales y legales la CNDH puede denunciar penal y administrativamente a aquellos servidores públicos que se nieguen a aceptar una recomendación, o bien, que no cumplan adecuadamente cada una de ellas, sin embargo, las estadísticas siguen siendo alarmantes, puesto que a pesar de estas facultades, en el año 2012 y 2013 sólo fueron 4 recomendaciones las que se cumplieron de forma total. Definitivamente este número es por demás infame si tomamos en cuenta que esto se traduce en 0.716% de efectividad.

No debemos olvidar que la emisión de una recomendación, no es un asunto menor, por el contrario, surge de la investigación que realiza la CNDH a determinados hechos que consideró de tal relevancia, que la obligaron a emitir

¹⁵⁶ Este incremento debe tomarse con cierta reserva puesto que el mismo atiende a varios factores como lo son el propio incremento al número de quejas, las orientaciones brindadas a las víctimas que también son consideradas por la CNDH como una forma de conclusión de la queja, y/o la falta de interés del quejoso o el desistimiento, es decir, no surge propiamente por una reparación a la garantía violada.

¹⁵⁷ Según el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2014, el cual puede ser consultado en la página de internet http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/35/r35_epr.pdf el presupuesto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para el ejercicio 2014 es por un importe de 1,416.4 millones de pesos, siendo que de dicha cantidad se consideran 1,020.8 millones de pesos destinados para el pago de remuneraciones al personal; 341.5 millones de pesos a fin de cubrir las necesidades del personal para la realización y fortalecimiento de las actividades que derivan de los diversos programas y 54.1 millones de pesos que serán destinados a la adquisición de mobiliario y equipo de administración, vehículos, así como la adecuación y mantenimiento de los diversos edificios de la CNDH.

medidas explícitas y públicas no sólo para la reparación del daño, sino con mayor razón, de prevenir y evitar que ocurran con posterioridad actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos¹⁵⁸. Es decir, hechos bastante graves que probablemente condujeron a responsabilidades administrativas y penales de ciertos funcionarios públicos.

Por tanto, esta limitación de que las recomendaciones no son vinculantes, es por demás absurda e incoherente, máxime que, tal como se señaló anteriormente, actualmente ya se advierten responsabilidades administrativas y penales para el servidor que no coadyuve con la CNDH para el esclarecimiento de los hechos, y por ende, para la debida tramitación de las quejas. Lo que se traduce en la siguiente incongruencia: todo servidor público tiene la obligación de intervenir para esclarecer los hechos pero no tiene la obligación de cumplir con lo dictaminado. De tal suerte que ¿no debería ser igual –o más– importante cumplir con la recomendación en la que se coadyuvó para que se emitiera?

Incluso es de señalar, que el 15 de junio de 2012, se publicó una reforma legal donde se establecen las hipótesis legales que advierten qué sucedería si las recomendaciones no fueren aceptadas o cumplidas. Para tal efecto, el artículo 46 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos señala lo siguiente:

- a) Primero, la autoridad o servidor público que se niegue a aceptar o cumplir con una recomendación deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y deberá atender a los llamados de la Cámara de

¹⁵⁸ **Artículo 44.-** Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Senadores a fin de que ante dicho órgano legislativo, explique el motivo de su negativa.

- b) En caso de que las razones para no dar cumplimiento a la recomendación, sean suficientes, se hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o al servidor público y, en su caso, a sus superiores jerárquicos.
- c) En el caso de que exista una insuficiencia en la fundamentación y motivación de la negativa, se le informará a la autoridad o servidor público dicha circunstancia a fin de que en el término de quince días hábiles informen si persisten, o no, en la posición de no aceptar o no cumplir con la recomendación.
- d) Si persiste la negativa, la Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables.

En ese sentido, sí dicho artículo junto con los diversos 43, 70 y 72 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos señalan la responsabilidad penal y administrativa de las autoridades señaladas como responsables por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades, posibilidades que obviamente suman a la defensa de los derechos humanos, ¿por qué entonces emitir un diverso artículo que declara que las recomendaciones no son imperativas para las autoridades a los cuales se dirige? Esto evidentemente sólo resta a la defensa que se pretende.

Pareciera que se le da poder, pero “poquito”, o bien se le da facultades, pero no las importantes. Incluso sirve como ejemplo en materia de amparo y en asuntos penales que, no obstante la investigación minuciosa que realiza dicho organismo para el esclarecimiento de los hechos, la CNDH no puede intervenir en

los juicios de garantías como tercero coadyuvante¹⁵⁹, ni en las averiguaciones penales¹⁶⁰.

Así, si bien es cierto que se han dado pasos muy importantes para lograr el debido cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la Comisión, lo cierto es que aún falta mucho por hacer, las cifras deben cambiar y una gran pauta para ello sería que las resoluciones emitidas por la CNDH tengan efectos jurídicos vinculantes para las partes que intervienen.

Anterior circunstancia, la cual también es reconocida por quien presidió el organismo, ya que dentro del informe anual de 2013, el Dr. Raúl Plascencia señaló lo siguiente: *“Si bien es cierto que en México se han producido avances insoslayables en la construcción de un régimen de Derechos Humanos y en la consolidación de un amplio sistema para su defensoría y promoción, es necesario reconocer que hay áreas que reclaman especial atención de manera más focalizada de todas las instituciones públicas, lo que constituye un verdadero desafío para el cumplimiento de los fines de la CNDH”*¹⁶¹.

El último medio de control constitucional que falta por analizar es el de la **Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**. Y si bien dicha garantía constitucional actualmente ya no existe en nuestro sistema constitucional, lo cierto es que la misma resulta ser el ejemplo perfecto para definir qué puede pasar cuando los medios de control constitucional carecen de eficacia jurídica; su remoción de la justicia constitucional puede ser un augurio del futuro

¹⁵⁹ Tesis II.3º.A.3 K, Novena Época, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIX, Enero de 2004, P. 1474.

¹⁶⁰ **Artículo 73.-** La Comisión Nacional podrá dar seguimiento a las actuaciones y diligencias que se practiquen en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos que se integren o instruyan con motivo de su intervención en términos de la presente Ley y del artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de sus visitadores generales y de los visitadores adjuntos adscritos a ellos. Esta facultad se limitará únicamente a la observación atenta del curso del asunto de que se trate hasta su resolución definitiva, sin que en ningún caso se entienda como la posibilidad de intervenir como parte en aquéllos, haciendo o promoviendo las diligencias conducentes para su resolución.

¹⁶¹ Informe de Actividades de la CNDH 2013. Del 1 de enero al 31 diciembre 2013. Tomo I. P. 11.

que esperan el juicio político, la declaración de procedencia y las denuncias presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos. Veamos a continuación.

La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue instaurada, sin causa alguna aparente en la Constitución de 1917 en su artículo 97¹⁶², a través del cual, se le otorgaba a la Suprema Corte diversas facultades para actuar como órgano investigador tratándose de violaciones graves de derechos humanos y que antes de efectuarse la abrogación de dicha figura, el último texto constitucional señalaba lo siguiente:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.”

En ese sentido, la facultad de investigación de la Corte era una facultad de carácter extraordinario, la cual atendía a dos circunstancias especiales: la gravedad en la violación de los derechos fundamentales y la insuficiencia de los medios ordinarios para hacer frente a dichas violaciones¹⁶³. Y si bien dicha procedencia podría confundirse con aquella para accionar el juicio de amparo,

¹⁶² Felipe Tena Ramírez en su libro titulado “Derecho Constitucional Mexicano” advierte que “ninguna luz puede suministrar los antecedentes del artículo. Lo único que parece definitivamente esclarecido es que nadie puede establecer el origen de la disposición, la cual, al decir de uno de los Ministros de la Corte, cayó como un aerolito en nuestro derecho público”. El único posible antecedente que dicho jurista sugiere, son los hechos acontecidos en el año de 1879 con motivo “de la indignación general provocada por las ejecuciones que sin formación de causa llevó a cabo en el puerto de Veracruz, el general Mier y Terán. En ese sentido, no obstante que la Suprema Corte, no tenía facultades constitucionales ni legales para hacerlo, decidió instruir una averiguación de esos lamentables fusilamientos, a petición del fiscal José Eligio Muñoz.

Por su parte, José Miguel Salcido Romero, citando a su vez a Miguel González Avelar, señala que existe también otro posible antecedente de este medio de control constitucional en materia de violación del voto público, específicamente respecto a los debates suscitados con motivo de la calificación de las elecciones de los diputados que integrarían la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión, convocadas por Francisco I. Madero. En la calificación de dichas elecciones existieron declaraciones sobre presuntos fraudes y discusiones sobre el nuevo requisito de elegibilidad previsto en la Ley Electoral, en donde se solicitó que fuera la Suprema Corte quién investigará las acusaciones.

¹⁶³Facultad de Investigación 1/2009. Solicitante Ministro Sergio A. Valls Hernández. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Tena Ramírez lo diferencia de la siguiente manera, “*no es cualquier violación de garantías individuales lo que justifica esta intervención especial de la Corte, cuyo instrumento ordinario para reparar aquélla es el juicio de amparo; sino una violación tan significada que provoque irritación y alarma en la opinión pública, un genero de violación que por incontenible y general no alcance a ser detenida ni remediada por la protección particular del amparo*”¹⁶⁴. En ese mismo sentido, el jurista Jorge Carpizo, señala que no puede ser cualquier violación, “*porque sería absurdo, se estaría convirtiendo a la Suprema Corte en un ministerio público, no se daría abasto, y descuidaría su verdadera función jurisdiccional de intérprete constitucional de última instancia*”¹⁶⁵.

Por tanto, el ejercicio de la facultad de investigación se justificaba, cuando por el estado de las cosas, la acción de otros recursos ordinarios no alcanzaba, lo cual regularmente obedecía a que en ocasiones, “*los entramados institucionales y metajurídicos dificultan el señalamiento de responsabilidad de las instancias de gobierno de la que dependen o con las que están orgánicamente vinculados los entes encargados de investigar y sancionar las conductas violatorias de los derechos*”¹⁶⁶. En consecuencia, esta facultad de investigación se traducía en la única forma de protesta que la Constitución le concedía a la Suprema Corte frente a los poderes fuertes que abusaban de la fuerza¹⁶⁷, es decir, cuando los instrumentos y medios de control no funcionaban, se tenía la posibilidad de acudir al máximo Tribunal Constitucional para que éste determinara la violación grave de derechos humanos y tuviera un decir y evitar, en la medida de lo posible, la repetición de ese actuar gravísimo.

¹⁶⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. cit. P. 557.

Por su parte es de señalar que la tesis aislada P. LXV/2010 emitida por el Pleno de la Suprema Corte advierte que 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 de la Constitución.

¹⁶⁵ CARPIZO, Jorge “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? dentro de la obra CARBONELL, Miguel & SALAZAR, Pedro (Coord.), “La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012, P. 318.

¹⁶⁶ Facultad de investigación 1/2009.

¹⁶⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. cit. P. 557.

En ese sentido, el propio Pleno de la Suprema Corte revistió la importancia de su participación en el estudio sobre violaciones graves en la siguiente tesis:

*VIOACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SE PUEDEN ACTUALIZAR CUANDO SE ACREDITA EL CONCIERTO DE AUTORIDADES DE DIVERSOS PODERES FEDERALES O LOCALES ENCAMINADO A VULNERAR DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNA O MÁS PERSONAS¹⁶⁸. **Aun cuando toda violación de derechos fundamentales tiene una especial trascendencia al orden constitucional que amerita ser reparada por la vía establecida para tal efecto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tomarse en cuenta que las violaciones de garantías a las que se refiere el párrafo segundo del artículo 97 constitucional conllevan una gravedad tal que, al distinguirse de otras violaciones de derechos fundamentales que pueden ser controvertidas en un juicio de garantías, ameritan que el órgano terminal en materia de control constitucional ejerza las facultades investigatorias precisadas en ese numeral.** Ante ello, atendiendo a la naturaleza excepcional de las violaciones de garantías a las que se refiere el citado precepto constitucional, debe considerarse que dichas violaciones pueden acontecer, incluso, **cuando un conjunto de autoridades de dos o más Poderes de la Federación o de los Estados llevan a cabo un concierto o relación deliberada para afectar los derechos de alguna persona**, desconociendo el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afectando el sistema federal mexicano o el principio de división de poderes.*
(Énfasis de la suscrita)

Así entonces, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, definía que esta grave violación de garantías individuales se presentaba cuando la sociedad se encontraba en un estado de inseguridad material, social, política o jurídica¹⁶⁹.

Ahora bien, la Facultad de Investigación de la Corte iniciaba cuando, por oficio o a solicitud de las autoridades señaladas en el artículo 97 constitucional, el Pleno de la Corte designaba a una Comisión Investigadora a fin de que realizara

¹⁶⁸ Tesis: P. XXXVI/2008 emitida en la Novena Época por el Pleno de la Suprema Corte y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Abril de 2008 Página: 7.

¹⁶⁹ Tesis: P. LXXXVI/1996 emitida en la Novena Época por el Pleno de la Suprema Corte y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo III, Junio de 1996 Página: 459.

una investigación pronta y exacta de determinados hechos que se presumían como violaciones graves a los derechos humanos. Dicha investigación podía durar hasta seis meses, pudiéndose ampliar dicho plazo cuando la investigación así lo ameritaba. Para tal efecto, la Comisión podía solicitar a las autoridades todo tipo de documentos e informes que pudieran guardar relación con los hechos, o bien, podía presentarse ante estas autoridades a fin de revisar la documentación. De esta misma manera, dicha Comisión también podía solicitar la colaboración de personas físicas o morales, solicitar apoyo técnico de especialistas y en general cualquier acción que fuera necesaria para la investigación de los hechos. Concluida la investigación, la Comisión emitía un informe preliminar con el objeto de que aquel Ministro designado a formular el proyecto definitivo, lo tomara en cuenta y así, el Pleno determinaba en forma definitiva si los hechos investigados constituían o no, violaciones graves a las garantías individuales. Así el dictamen debía: pronunciarse sobre la suficiencia de la investigación; determinar si existieron violaciones graves a las garantías individuales; señalar a las autoridades involucradas en dichas violaciones y determinar los órganos y autoridades competentes para actuar en el caso, así como los demás elementos que el Ministro o Ministros dictaminadores consideraban necesarios¹⁷⁰. Los resultados emitidos, debían hacerse llegar oportunamente a los órganos que en principio podían resultar competentes.

Por las anteriores reglas, a juicio de Salcido Romero, la facultad de investigación de la Corte era un instrumento de control de la Constitución, formalmente judicial y materialmente administrativo, de carácter extraordinario y ejercicio potestativo, indirectamente remedial o subsidiario, declarativo y desprovisto de fuerza vinculatoria¹⁷¹.

¹⁷⁰ Acuerdo General No. 16/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se establecen las reglas a que deberán sujetarse las Comisiones de Investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad consignada en el artículo 97, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI de Agosto de 2007.

¹⁷¹ SALCIDO ROMERO, José Miguel "Facultad de Investigación de la Suprema Corte de la Nación" P. 104 y 105. Obra la cual forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, visible en:

Para entender mejor esta figura a continuación explicaremos con mayor detenimiento estos elementos: Era un medio de control constitucional en virtud de que tenía por objeto sancionar la trasgresión de garantías individuales por parte de autoridades de cualquier orden. Era de carácter extraordinario, puesto que tal como se explicó con anterioridad, no podía ejercerse por cualquier causa, sino que tenía como requisito de procedibilidad, que la violación de garantías fuera grave y generalizada¹⁷². Era de ejercicio potestativo puesto que no obstante que era solicitada por las autoridades facultadas para ello, era a discreción de la Corte, si realizaba o no, la investigación requerida. Era un instrumento remedial puesto que sólo se ejercía sobre hechos consumados. Por último, la más destacable de todas, estaba desprovista de fuerza vinculativa¹⁷³, ya que una vez concluida la investigación, *“sólo informan los resultados obtenidos al propio Pleno, quien a su vez, concluye su actuación notificando el resultado a las autoridades competentes, SIN realizar actividad alguna tendiente a combatir la violación perpetrada, ni a dar seguimiento a la actividad que desarrollen, o no, otras autoridades para ese efecto”*¹⁷⁴.

El primer y último elemento es el que nos interesa, recalquemos: El resultado de las investigaciones del artículo 97 no prejulgaba sobre la responsabilidad penal, administrativa, civil o de cualquiera otra índole que pudiera implicar alguna sanción a los servidores públicos involucrados, sino que su sola

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt8.pdf>

¹⁷² Tesis No. LXXXVI/96 de la Novena Época del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Junio de 1996, P. 459 que en la parte que importa señala lo siguiente: “Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.

¹⁷³ Tesis XC/1996 de la Novena Época del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Junio de 1996, P. 515 define cual es el último paso a seguir una vez obtenido los resultados de la investigación: “(...) aun cuando en el párrafo segundo no se precise el destino final del resultado de la averiguación, esa omisión ha de interpretarse a la luz del párrafo tercero, en el sentido que los resultados del mismo deberán hacerse llegar oportunamente a los órganos que en principio pudieran resultar competentes.”

¹⁷⁴ SALCIDO ROMERO, José Miguel, Op. cit. P. 106.

función era la de señalar la existencia de violaciones graves a las garantías individuales y la responsabilidad política y ética de los servidores públicos que por acción u omisión incurrieron en ellas, de tal suerte que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no contaba con facultades decisorias ni de coerción ni de ejecución, ni de cualquier otra índole que tuvieran por objeto realizar alguna acción para el cumplimiento del dictamen, tampoco procuraba ante otros tribunales la debida impartición de justicia en atención a lo resuelto.

Así ¿no resultaba contradictoria esta facultad de investigación con el objetivo de los medios de control constitucional, y peor aún, con los propios alcances de la Suprema Corte? En ese sentido no debemos olvidar dos aspectos muy importantes y que además arriban a más serias interrogantes: A) La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo Tribunal del país y su creación tiene por objetivo último reparar el orden constitucional vulnerado así como velar por la plena vigencia de los derechos fundamentales, así que, ¿si la Corte no puede, entonces quién? B) Tampoco debemos pasar por alto que el objeto de estudio de la facultad de investigación no era de relevancia menor, tal como se detalló anteriormente, se trataba de violaciones extraordinariamente graves, en donde la sociedad no se encontraba en seguridad material, social, política o jurídica, por lo que ¿era suficiente para esa sociedad, gravísimamente vulnerada, que su garantía fuera “reparada” a través de una simple opinión de peso moral?

Por su relevancia, a continuación transcribo la siguiente tesis emitida por el propio Pleno de la Suprema Corte donde advertía cuál era la naturaleza y los efectos de los dictámenes emitidos:

VIOACIONES 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 ADMINISTRATIVAS¹⁷⁵. (...), 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.***

(Énfasis de la suscrita)

No obstante la anterior tesis, es de señalar que incluso los propios Ministros de la Suprema Corte no se ponían de acuerdo sobre la importancia que debía tener los efectos de la facultad de investigación, por un lado, había quienes afirmaban su relevancia y la importante tarea de la Corte de hacer prevalecer los derechos fundamentales, mientras que había otros que declaraban que dicha herramienta procesal ni siquiera debía ser considerada como un medio de control constitucional.

Así, dentro de las sesiones de debate que se llevaron a cabo en la facultad de investigación en el caso de la Guardería ABC –caso que más adelante se analizará con más detalle- el Ministro Arturo Zaldívar, advirtió que la facultad otorgada por la Constitución no cumplía con sus objetivos si al investigar no se señalaban a los responsables de los hechos, ya que precisamente se trataba de la violación de garantías individuales por actos y omisiones de las autoridades. Por su parte, el Ministro Juan Silva Meza señaló que la facultad de investigación era una de las atribuciones de rango constitucional más importantes del Estado mexicano, mediante la cual se le permitía vigilar a distintas órdenes y órganos del Estado para que estos cumplieran a cabalidad con la labor de mantener intactas las garantías constitucionales. Preciso que dicha facultad atendía a un sistema integral de protección de derechos humanos y no era una atribución aislada, sino un verdadero instrumento reparatorio de violaciones. En un sentido muy distinto, el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano señaló que en el ejercicio de esta

¹⁷⁵ Tesis: P. XXXVIII/2008 emitida en la Novena Época por el Pleno de la Suprema Corte y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Abril de 2008 Pág. 7.

atribución, la Suprema Corte no debía cuestionar a las autoridades e instituciones involucradas en alguna violación, ya que esto supuestamente provocaba que se colocara a la Corte en posición de supremacía frente a todos los poderes constituidos, por tanto, opinaba que la facultad de investigación no era un medio de control constitucional, que sólo debía ser una declaración, la cual no se basaba en la ejecución de actos que pudieran dar una respuesta inmediata a los hechos que originaron la violación de garantías. En diverso sentido, el Ministro José Ramón Cossío Díaz si bien determinó que la Suprema Corte no tenía la última palabra ni tampoco la única, lo cierto es que señaló que no era la fuerza moral de la Corte la que debía pesar en estos casos, sino su capacidad técnica para determinar las equivocaciones de autoridades ordinarias para que pudieran ser corregidas, es decir, la facultad de investigación era la vía constitucional para influir en la actuación del Estado a fin de corregir anomalías y orientarla en un sentido correcto y constitucionalmente fundado. El Ministro Luis María Aguilar señaló que desde su punto de vista resultaba muy delicado que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación se autodenominara como la mayor autoridad moral y política, por lo que en el ejercicio de dicha facultad no se podía condenar a los actores y menos moralmente, pues ello no encontraba ningún fundamento constitucional. Por último y en ese mismo sentido, el Ministro José de Jesús Pelayo señaló que la SCJN no está legitimada para hacer reproches ni señalamientos públicos de malos funcionarios por razones de ética, moral y política; por ende, consideró que la facultad de investigación no era compatible con las funciones propias del Máximo Tribunal del país¹⁷⁶.

De estas declaraciones se puede concluir que sí la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación no estaba segura del área de oportunidad que presentaba la facultad de investigación, mucho menos lo habría de visualizar un órgano legislativo. Por tanto, el 6 de junio de 2011, se procedió a despojar de dicha

¹⁷⁶ GARCÍA CORONA, Saúl, Crónica de la Facultad de Investigación 1/2009. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Facultad de Investigación para averiguar la violación grave de garantías individuales, caso Guardería ABC”, 2010 visible en: <https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Cronicas%20del%20pleno%20y%20salas/cr-guarderia-ABC.pdf>.

facultad a la Suprema Corte a fin de que en adelante fuera la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la encargada de investigar las violaciones graves.

La exposición de motivos no es vasta en explicar el porqué se tomó esa decisión, por el contrario, es bastante escasa, y sin exponer los motivos o razones, simplemente determinó que al parecer del Constituyente Permanente *“en ese sentido, y como parte del debate sobre la reforma del Poder Judicial y, especialmente sobre la Suprema Corte de Justicia, sostenemos que para consolidar a ésta como un verdadero tribunal constitucional tendría que retirársele la facultad de investigación...”*¹⁷⁷.

Para tratar de fundamentar lo anterior, en la exposición de motivos se decretó que dicha estructuración atendía a diversas peticiones, incluyendo una petición formal de la propia Suprema Corte, las cuales fueron presentadas ante el Senado de la República, así como de los resultados obtenidos de la consulta general que realizó la Suprema Corte y que fueron publicados en el “Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México”, en el cual se advertía que *“hay quienes apuntan que para consolidar a ésta como tribunal constitucional y debido a su vocación, deberá despojársele de esta facultad pues carece de la infraestructura necesaria para ejercerla; facultad excepcionalmente utilizada y cuyos efectos o resultados tienen a diluirse, con lo que se pone en entredicho no sólo la utilizada del mecanismo, sino a la propia institución”*¹⁷⁸.

Sin embargo esto no es del todo cierto, en dicho Libro Blanco no sólo se proponía la eliminación de la facultad de investigación, sino que también se proponía una mejor estructuración de la misma a fin de evitar que los efectos se diluyeran, por lo que se advertía que para el caso de que se optará por la

¹⁷⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta, Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

¹⁷⁸ “Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México” Centro de Consulta de Información Jurídica. Biblioteca. México, 2006 P. 120 visible en: http://201.116.131.109/F/?func=find-b&request=000052115&find_code=SYS&local_base=SCJ01.

prevalencia de la facultad de investigación, el Congreso de la Unión debía reglamentar dichas facultades para precisar tanto sus causales de procedencia como sus efectos, es decir, emitir una ley reglamentaria¹⁷⁹, tal como pasó con otros medios de control constitucional, como lo son las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Incluso esto también fue manifestado por la Suprema Corte al señalar que *“si no se le suprimía dicha facultad, que se le reglamentara para evitar que diversas fuerzas políticas, sociales y mediáticas trataran de presionarla para influir tanto en la aceptación o rechazo de la solicitud, como en el resultado de la investigación”*¹⁸⁰.

No obstante lo anterior, se optó por la decisión más fácil¹⁸¹ y se concluyó con lo siguiente:

*“Esta facultad no es propia de un tribunal constitucional como la Suprema Corte de Justicia, y por tanto debe ser reasignada. Con la creación y plena vigencia de un organismo público con las características de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **dicha atribución no tienen razón de existir dentro del conjunto de facultades de la SCJN, por ello, estas comisiones consideran que debe ser precisamente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como institución especializada en la investigación de las violaciones a los derechos humanos, a la que se le debe asignar dicha facultad.** Por lo anterior, se propone retirarle a la SCJN la facultad de investigación encaso de violación grave de las garantías individuales con que cuenta actualmente para transferirla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.”*

(Énfasis de la suscrita)

Como se advirtió con anterioridad, dicha supuesta nueva facultad ya era ejercida por la CNDH desde su creación, por lo que resulta por demás erróneo

¹⁷⁹ “Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México”. P.402.

¹⁸⁰ CARPIZO, Jorge “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? dentro de la obra CARBONELL, Miguel & SALAZAR, Pedro (Coord.), “La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012, P. 320.

¹⁸¹ Incluso es de señalar, tal como lo advierte el jurista Jorge Carpizo, el entonces presidente de la SCJN, en diciembre de 2010, al rendir el informe anual de actividades, agradeció públicamente al Congreso de la Unión los dictámenes respectivos de las dos Cámaras para suprimirle a la Corte esa función de investigación.

calificarla como una innovación, aunado a que la misma no ha significado un gran cambio para dicho organismo, puesto que desde su reasignación en el 2011, la CNDH sólo ha emitido una recomendación en uso de dicha facultad.

Es cierto que era necesario una nueva reestructura sobre dicho medio de control constitucional, sin embargo, definitivamente no considero que la eliminación de la misma haya logrado fortalecer a nuestro máximo tribunal del país como un Tribunal Constitucional, por el contrario, al eliminarla de las facultades de la SCJN es prescindir de la posibilidad de que “EL” garante supremo de los derechos fundamentales, investigue, actúe y tenga un decir sobre la eliminación, prevención y resarcimiento de violaciones graves a derechos humanos.

Lo anterior así, ya que no debemos pasar por alto, que el fundamento de la existencia de esta garantía constitucional se encuentra en que existen situaciones extraordinariamente graves, en las que resulta necesario, no sólo que un órgano imparcial realice una investigación, sino que un órgano especializado en materia de derechos humanos y con el prestigio de la Suprema Corte, emita una resolución que evidentemente, no sólo podrá brindar una respuesta a las víctimas, sino que seguramente contribuirá enormemente para fortalecer el Estado Constitucional de Derecho que se desea implementar en el país¹⁸², y más aún, al fortalecimiento en la salvaguarda y vigencia de los derechos humanos que se pretende.

Así, la facultad de investigación era un medio que tenía como fin último garantizar los derechos fundamentales del hombre; la intervención de la Suprema Corte no sólo se circunscribía a la averiguación de los hechos y precisar las infracciones, sino con mayor razón, cesar la violencia y propiciar el regreso al respeto de los derechos humanos.

¹⁸² CARPIZO, Jorge, Op. cit. P. 319.

El jurista Jorge Carpizo, además de no estar de acuerdo con que dicha facultad se transfiriera a la Comisión Nacional de Derechos Humanos¹⁸³, advertía que una posible solución para acabar con el problema de las críticas sociales y políticas que sufría la Suprema Corte en uso de dicha facultad, aunado a la pobre concretización de los efectos de dichas investigaciones, era *“y que la SCJN ya había incursionado con acierto: que a través de los casos fuera estableciendo las tesis jurisprudenciales que normaran su actuación. En el de Aguas Blancas determinó tesis jurisprudenciales de especial valor”*¹⁸⁴.

En esta medida, y dudo que alguien opine lo contrario, siempre se deberá optar por el fortalecimiento de la justicia constitucional. Y este fortalecimiento deberá ser reflexionado, no se debe reformar sólo por reformar y mucho menos sin considerar todas y cada una de las consecuencias que se susciten en la realidad, social y política del país, ya que esta falta de estudio traería consigo la decadencia de instituciones jurídicas importantes. El eliminar accesos y medios para lograr una debida efectividad de los derechos humanos, nunca debe ser la opción a seguir; más aún, cuando dicha eliminación produce que el máximo intérprete de la Constitución, y por ende de la salvaguarda de derechos humanos, este impedido a pronunciarse sobre una evidente violación grave de derechos humanos.

2.5. Casos emblemáticos.

Declaración de Procedencia.

Proceso de desafuero contra Andrés Manuel López Obrador.

¹⁸³ Para dicho jurista, el transferir dicha facultad a la CNDH provocaría que cambiara la naturaleza y el sistema de *ombudsman* en México en algo diverso y diferente a lo que debe ser un *ombudsman*. Más aún, considera que es muy posible que con dicha decisión se pudieran politizar las decisiones de la CNDH, lo que traería consigo que se destruyera la autoridad y el prestigio moral de dicho organismo, circunstancias evidentemente que no pueden ni deben suscitarse, ya que es precisamente es su carácter de organismo autónomo y prestigio moral que hace que regularmente se cumplan las recomendaciones. Por tanto, *“estaríamos dañando y lesionando el sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en el país, cuando éste es muy necesario, y más en nuestros días”*.

¹⁸⁴ CARPIZO, Jorge, Op. cit. P. 320.

El desafuero de Andrés Manuel López Obrador, ocurrido entre el 2004 y el 2005, resulta ser, uno de los procesos legales más famosos en la historia mexicana reciente. Los porqués, las causas, y más aún, su desenlace, fueron uno de los temas más polémicos en la sociedad mexicana.

Así acontecieron los hechos: El 9 de noviembre del 2000, la entonces jefa de Gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles, expropió una parte del terreno llamado “El Encino” ubicado en la zona de Santa Fe. Esta expropiación tenía como objetivo construir una vía de acceso a un hospital privado. El dueño de la propiedad, evidentemente no estuvo de acuerdo con ello y demandó al Gobierno capitalino por la expropiación a través de un juicio de amparo. En fecha 14 de marzo de 2001, el Juez de Distrito que conoció de la causa dentro del expediente 862/2000 concedió al quejoso la suspensión definitiva¹⁸⁵.

Andrés Manuel López Obrador, quien asumió la jefatura de Gobierno de D.F. el 5 de diciembre de 2000, argumentó que la obra había sido efectivamente detenida, pero los propietarios aseguraban que si bien es cierto que la construcción fue suspendida, la realidad es que esto se dio mucho tiempo después de que se hubiere concedido la suspensión en el juicio de amparo. Después de haberse realizado diversas inspecciones judiciales, el juez de la causa finalmente determinó que la autoridad responsable, es decir, el jefe de gobierno, no había obedecido el auto de suspensión, y por ello, había cometido el delito de abuso de autoridad. Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, vigente en esa época, el cual a la letra señalaba lo siguiente:

*“Artículo 206.- La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, **será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de***

¹⁸⁵ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, (2006) “Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador” artículo publicado en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, Num. 116, mayo-agosto 2006, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

autoridad, por cuenta a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.”

(Énfasis de la suscrita)

Por ello, en el 2004, el gobierno federal encabezado por el entonces presidente de la República, Vicente Fox Quezada, solicitó por medio de la Procuraduría General de la República, un juicio de desafuero al Congreso de la Unión, para que López Obrador pudiese responder ante la justicia por sus presuntas responsabilidades, ya que al tener López Obrador inmunidad jurídica (fuero) en virtud de su cargo de Jefe de Gobierno, no podía ser sujeto a un proceso administrativo o penal, a menos que el Congreso de la Unión decidiera retirarle dicha protección¹⁸⁶.

Es así que el 1ero. de abril de 2005, la sección instructora de la Cámara de Diputados, decidió que debía iniciarse con el procedimiento de la declaratoria de procedencia en contra de López Obrador. Así, el Pleno se erigió en jurado y tan sólo seis días después de haberse iniciado el procedimiento, el 7 de abril de dicha anualidad, se votó a favor del desafuero de Andrés Manuel López Obrador. Esto significó que López Obrador fuese separado de su cargo como Jefe de Gobierno del D.F., para así estar en posibilidades legales de enfrentar el proceso judicial por el delito de desobediencia.

No obstante que efectivamente se llevó a cabo el proceso desafuero de López Obrador en virtud de la resolución de un juez federal, tal circunstancia no trajo consigo ninguna repercusión, ni penal, administrativa o de cualquier otra índole. La Procuraduría General de la República ni alguna otra autoridad en materia penal, ejerció acción penal contra López Obrador.

Lo anterior ocurrió así, en virtud de la polémica social y política que generó el caso. Muchas personas pensaban que en realidad era una maniobra del

¹⁸⁶ ----, (2013) “Andrés Manuel López Obrador, el uso político del desafuero” Adn Político. 22 de febrero de 2013.

presidente Vicente Fox para impedir que López Obrador, quién ya había manifestado sus intenciones políticas, fuera candidato presidencial en las elecciones del 2006. Debido a esto, los partidarios de López Obrador empezaron a ejercer una importante presión social con marchas, bloqueos y cualquier tipo de protestas que orillaron al Gobierno foxista a retirar los cargos y no seguir adelante con el proceso judicial.

El desafuero de Andrés Manuel López Obrador es el perfecto ejemplo de lo grave que puede ser un medio de control constitucional carente de eficacia jurídica. No sólo se pierde la confianza a dicho instrumento, sino peor aún, los mismos resultan ser vistos y utilizados como simple jugarretas políticas. Y si bien es cierto que existieron diversas irregularidades como: la suspensión, el actuar del Ministerio Público, entre otras cosas, no debemos pasar por alto que en este caso en particular, existió una resolución judicial por parte de un Juez Federal en donde se determinó que efectivamente el ex jefe de Gobierno del D.F. incumplió con mandamiento judicial en virtud de la suspensión concedida en el juicio de garantías. Este hecho resulta incuestionable y siguiendo lo que establece claramente el artículo 206 de la Ley de Amparo previamente transcrito, dicha autoridad había cometido el delito de abuso de autoridad, por tanto, no sólo resultaba más que legal y procedente el procedimiento de declaratoria de procedencia contra López Obrador, sino más aún, era procedente la fijación de una responsabilidad penal, sin embargo, ¿qué paso?, ¿por qué no hubo sanción alguna para el ex Jefe de Gobierno? Sencillamente, la presión social de los partidarios de López Obrador, la poca creencia en dicho medio de control constitucional, el usar dicho instrumento en numerosas ocasiones como una presión política, etc., determinó que no obstante la resolución de un juez federal, se emitiera una decisión unilateral de pretender que nada hubiese pasado y evitar sancionar a una autoridad que había cometido un delito, porque “se iba a ver mal” políticamente hablando y esto iba a traer repercusiones negativas para el Partido Acción Nacional que pretendía seguir teniendo la presidencia para el siguiente sexenio.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Caso Rosendo Radilla Pacheco¹⁸⁷.

Es importante mencionar que este caso se desarrolla en la presente tesis porque es particularmente especial, no sólo porque derivó en una declaración de inconstitucionalidad emitida por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre una disposición legal establecida en el Código de Justicia Militar Mexicano, sino más importante aún, es uno de los cimientos al reconocimiento que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como de la obligatoriedad de sus resoluciones¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Los datos exactos, como nombres y fechas se obtuvieron de la página de Internet de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. en donde, dicho organismo analiza diversos casos paradigmáticos, entre ellos, el de la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco. <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-rosendo-radilla-pacheco-2/>.

¹⁸⁸ El expediente varios 912/2010 desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se dictó sentencia el 14 de Julio de 2011, tuvo por objeto definir esencialmente qué era lo que se tenía que hacer con la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “Caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, es decir, ¿hasta qué grado el Estado mexicano estaba obligado a cumplir con la sentencia emitida por un organismo internacional? Así, dentro de dicho expediente se procedió a resolver, entre otras temas, lo siguiente:

-Por mayoría de ocho votos se determinó que frente a las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia no puede revisar si se configura alguna de las excepciones del Estado Mexicano al reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de aquélla, o alguna de las reservas o declaraciones interpretativas que formuló al adherirse a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

-Por unanimidad de once votos, se determinó que las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son obligatorias para el Poder Judicial de la Federación en sus términos.

-Por mayoría de seis votos se determinó que los criterios interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es decir, aquellos asuntos en donde el Estado Mexicano no fuera parte dentro del proceso, son orientadores para el Poder Judicial de la Federación.

-Por mayoría de siete votos se determinó que el control de convencionalidad debe ejercerse por todos los Jueces del Estado Mexicano.

-Por mayoría de siete votos se determinó que el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad que debe adoptarse a partir de lo establecido en el párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en los artículos 1o., 103, 105 y 133 de la Constitución Federal, es en el sentido de que: 1) los Jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos; 2) los demás Jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones; y, 3) las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos.

Rosendo Radilla Pacheco fue un destacado líder social del municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero. Fungió como Presidente Municipal y asumió varios cargos en distintas asociaciones políticas y sociales de dicho lugar. También era conocido en el Estado de Guerrero por sus corridos, en los cuales, trataba temas de carácter social como las luchas campesinas.

El día 25 de agosto de 1974, Rosendo Radilla, a los 60 años de edad realizó un viaje junto con su hijo Rosendo Radilla Álvarez, de 11 años, en el autobús de la línea “Flecha Roja” que iba de Atoyac de Álvarez con dirección a Chilpancingo, Guerrero. En el trayecto, aproximadamente entre las 10 y 11 de la mañana, el autobús fue detenido en un retén militar y elementos del Ejército mexicano hicieron descender a todos los pasajeros, para luego catear a las personas y sus pertenencias. Posteriormente, los pasajeros abordaron nuevamente el autobús para continuar el viaje. En un segundo retén militar, los agentes militares solicitaron a los pasajeros a descender nuevamente del autobús para revisar su interior. Seguidamente, se indicó a los pasajeros que abordaran el autobús, excepto al señor Rosendo Radilla Pacheco, quien quedó detenido sin razón alguna aparente, por lo que Rosendo Radilla preguntó de qué se le acusaba. Cierta militar contestó: “la razón es porque compones corridos”. El señor Radilla Pacheco indicó que tal circunstancia no constituía ningún delito, y por tanto no tenían razón alguna para detenerlo, sin embargo, dicho agente militar le respondió: “mientras, ya te chingaste”. El señor Rosendo Radilla Pacheco solicitó a los agentes militares que dejaran ir a su hijo, quienes accedieron por ser un menor de edad. Asimismo, pidió a su hijo que avisara a la familia que había sido detenido por el Ejército mexicano¹⁸⁹. Fue visto por última vez en el Ex. Cuartel Militar de Atoyac de Álvarez, Guerrero.

En virtud de los hechos acontecidos, los familiares de Rosendo Radilla presentaron las denuncias correspondientes ante diversas instancias tanto

¹⁸⁹ Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Párr. 125 y 126.

federales como estatales, sin embargo, hasta el día de hoy, no han visto justicia y aun no saben qué fue lo que sucedió con Rosendo Radilla.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos atendió la queja respectiva, abriendo el expediente CNDH/PDS/95/GRO/S00228.000. En dicho expediente se advirtió que no obstante que éste carecía de una descripción concreta de los actos constitutivos de la queja; esto es, de las acciones u omisiones en que incurrió la autoridad señalada como presunta responsable de vulnerar los derechos humanos de la citada persona, dicha Comisión Nacional admitía la instancia, y con el fin de contar con toda la información faltante, es que la CNDH realizó diversas acciones como las siguientes: **1.** Se giraron diversos oficios, dirigidos a varias autoridades federales, estatales y locales, con el propósito de lograr, en primer término, establecer la identidad de la persona de la que se denunció su desaparición; y en segundo término, para encontrar alguna prueba que permitiera establecer si en el hecho reclamado había habido alguna intervención por parte de una autoridad o servidor público; **2.** Se realizaron diversos trabajos de campo en el estado de Guerrero y en el Distrito Federal; **3.** Se consultaron los acervos históricos del Archivo General de la Nación, Hemeroteca Nacional y diversa bibliografía que sobre el tema de Desapariciones Forzadas y de Movimientos Armados en México, se han publicado y **4.** Se obtuvo la autorización del titular de la Secretaría de Gobernación, para que visitantes consultaran el acervo histórico de las extintas Direcciones, Federal de Seguridad y la de Investigaciones Políticas y Sociales, que se encuentra bajo el resguardo del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, así como del Archivo General de la Nación.

De la investigación realizada por la CNDH se concluyó que *“la actuación de elementos del ejército mexicano a quienes se les acredita responsabilidad por haber vulnerado los derechos humanos del señor Rosendo Radilla Pacheco, al quebrantar el Estado de Derecho en la forma precisada, le conculcaron su derecho a gozar de las prerrogativas que como ser humano le corresponden, en*

*particular, quedó acreditada la violación al derecho a la seguridad jurídica, así como a gozar de una vida digna en estado de plena libertad, máxime que de las constancias precisadas con antelación, no se desprendió que existiera alguna causa legal ni determinación judicial que autorizara la limitación de esos derechos*¹⁹⁰.

La desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco fue una de las tantas injusticias que llevó a cabo el ejército mexicano en la década de los 70 y principios de los 80. En virtud de tal caso, es que la CNDH emitió la Recomendación 026/2001, la cual tenía por objeto *“conocer la verdad y hacer justicia permitirá a la sociedad fijar límites al poder, para que por ninguna razón vuelvan a cometerse violaciones a los derechos humanos tan graves como la desaparición forzada de personas. No hay razón de seguridad nacional que justifique la desaparición forzada de personas. No hay razón de Estado que pueda estar por encima del Estado de derecho”*¹⁹¹.

Así, en dicha Recomendación se advirtió que la CNDH logró ubicar en los archivos de la hoy extinta Dirección Federal de Seguridad, evidencias que corroboraron la organización y el *modus operandi* del cuerpo de seguridad, en donde se logró acreditar que en la década de los 70 y principios de los 80, 275 personas fueron objeto de detenciones arbitrarias, sin que se volviera a tener noticias de su paradero. Dichas desapariciones se efectuaban mediante un procedimiento que iniciaba con la detención de la persona y su reclusión en una casa de seguridad o remisión a un centro de reclusión habilitado ex profeso, en donde eran sometidas a tratos inhumanos, a constantes interrogatorios y en completa incomunicación; se demostró además, que los responsables de las detenciones eran servidores públicos que actuaban al margen de la ley y en la más completa impunidad.

¹⁹⁰ Expediente CNDH/PDS/95/GRO/S00228.000, Caso del señor Radilla Pacheco Rosendo, Asociación Cívica Guerrerense y Liga Revolucionaria del Sur “Emiliano Zapata”, Informe Especial sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80.

¹⁹¹ Recomendación 026/2001 emitida el 27 de noviembre de 2001.

Por otra parte, también se documentaron actos de tortura derivados de diversos testimonios, a través de los cuales se logró acreditar que en un sinnúmero de casos, las personas al ser detenidas eran remitidas en instalaciones que estaban a disposición de agentes de la hoy extinta Dirección Federal de Seguridad, donde eran vendadas de los ojos e interrogadas y obligadas a declarar mediante amenazas, golpes, aplicación de corriente eléctrica en genitales y sometidas a vejaciones y a malos tratos.

No obstante toda la investigación y todas las acciones que se realizaron a fin de acreditar los hechos, en la propia Recomendación 026/2001, la Comisión Nacional de Derechos Humanos concluyó decepcionantemente que *“se encuentra limitada para pronunciarse respecto a la realización de algún delito, en virtud de que la competencia en esta materia incumbe de manera exclusiva al Ministerio Público, de conformidad con lo establecido por los artículos 21 y 102, apartado A, de nuestra Constitución; por lo tanto, ni esta Comisión Nacional, ni ninguna otra autoridad pública federal o local, distinta al Ministerio Público puede manifestarse al respecto y solamente corresponde al Poder Judicial señalar si una persona es autor o responsable de un hecho delictuoso.”*

Entonces, ¿por qué la intervención, con todo lo que conlleva, de un organismo de protección de derechos humanos sí al final no se va a hacer absolutamente “nada”, no obstante la acreditación de hechos punitivos y violatorios de derechos humanos?

Así, a más de 33 años de los hechos y después de todo el tiempo invertido en la investigación, el uso de los recursos humanos y materiales que ejerció la CNDH, ésta terminó por concluir que no podía hacer algo al respecto, en virtud de que el fincar alguna responsabilidad no es objeto de su competencia, o bien, no está facultada para hacer algo más. De tal suerte que el Estado no ha sancionado penalmente a ninguna autoridad, ni tampoco se ha asegurado a los familiares una

adecuada reparación, no obstante que en la Recomendación de la CNDH existen nombres, cargos y el alcance de sus actos.

Es evidente entonces preguntarnos ¿para qué y por qué se destinan tantos recursos financieros, humanos y materiales a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, si las recomendaciones son pasadas por alto y no se cumplen? o, ¿si existe una adecuada investigación y se desprende con claridad los hechos, y por tanto, los responsables, por qué la CNDH no puede procurar la justicia para las víctimas? O bien, ¿por qué no disminuye el número de denuncias para los rubros de seguridad y salud, si en teoría, las autoridades correspondientes a dichos rubros aceptan las recomendaciones?

Recordemos, tal como se señaló anteriormente, el presupuesto anual para la Comisión Nacional de Derechos Humanos para el año 2014, fue por la enorme cantidad de 1,416.4 millones de pesos, cantidad la cual, invariablemente nos lleva a pensar que dado los resultados que arrojan los informes anuales, podría ser una cantidad por demás exagerada para no obtener algo, o bien, para obtener tan pocos resultados. Tal como lo manifiesta Carlos Pérez Vázquez¹⁹²: *“En Ayotzinapa hay una recomendación en donde hay hallazgos muy importantes sobre la situación de la Normal, por ejemplo, y esa recomendación, como en general lo son las recomendaciones, parece ser abandonada. No hay seguimiento, no hay una supervisión del cumplimiento de la recomendación, y por eso en muchas ocasiones las recomendaciones y la información que genera la Comisión parece que no tiene un efecto útil”*¹⁹³.

Facultad de Investigación de la Corte.

¹⁹² Pérez Vázquez es asesor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de derechos humanos y fue uno de los nueve aspirantes para la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para el periodo 2014-2019.

¹⁹³ Declaraciones emitidas por Pérez Vázquez cuando compareció ante el Senado de la República a fin de contender para la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, visible en: [Http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/28/989383#exrecs_s](http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/28/989383#exrecs_s).

Caso Guardería ABC¹⁹⁴

El 5 de junio del 2009, en la ciudad de Hermosillo, Sonora, aproximadamente a las 14:40hrs se registró un incendio en una nave industrial que albergaba una bodega alquilada por la Secretaria de Hacienda del gobierno estatal y una guardería de nombre “Guardería ABC, Sociedad Civil” que prestaba servicio a hijos de derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social. Derivado de dicho incendio, 49 menores de edad perdieron la vida y 76 resultaron heridos, todos ellos entre cinco meses y cinco años de edad.

De los dictámenes periciales llevados a cabo, se determinó que se trató de un hecho no intencional generado por el sobrecalentamiento de un aparato de enfriamiento de aire que provocó la fundición de sus componentes de aluminio, y una vez que alcanzó el estado líquido, el aluminio escurrió hacia el piso, cayendo sobre cartón y papel, iniciando con el fuego en la bodega. La conflagración se extendió en un tiempo de entre 20 y 25 minutos a las otras dos áreas de la nave industrial, es decir, a la bodega y a la guardería infantil. En el caso de las bodegas gubernamentales, no había extintores ni sistemas de alarma contra humo, y en cuanto a la guardería, el peritaje de la PGR indicó que el techo de poliuretano se desprendió, cayendo al interior de la estancia infantil, así como sobre el mobiliario, al mismo tiempo que el inmueble fue invadido por humo en su totalidad y de manera acelerada, lo que generó inicialmente la intoxicación de menores, a la vez de una rápida propagación del fuego¹⁹⁵.

Vecinos de viviendas y negocios cercanos fueron los primeros en arribar al lugar para realizar labores de rescate, seguidos de rescatistas, paramédicos y policías que apoyaban a las educadoras y asistentes para rescatar a más niños y

¹⁹⁴ Los datos exactos, como nombres, fechas, peritajes, etc., fueron tomados del compendio que para tal efecto llevó a cabo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la obra “Crónicas del Pleno y de las Salas” y que fue titulado como “Crónica de la Facultad de Investigación 1/2009. Facultad de Investigación para averiguar la violación grave de garantías individuales, caso Guardería ABC”, visible en <https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Cronicas%20del%20pleno%20y%20salas/cr-guarderia-ABC.pdf>.

¹⁹⁵ Gustavo Castillo García (11 de junio de 2009) "Hecho no intencional, el incendio de la guardería ABC en Sonora, afirma PGR." La Jornada. 11 de junio de 2009.

niñas con vida, sin embargo, la falta de salidas de emergencia imposibilitaron estas tácticas puesto que no había otra forma de entrada a la guardería¹⁹⁶.

Como consecuencia de lo acontecido en la Guardería ABC, el 2 de julio de 2009, el Senador José González Morfín, en su carácter de Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y los padres de los niños afectados, solicitaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera la facultad de investigación, a fin de que el Tribunal Constitucional realizara una investigación pormenorizada de los hechos y resolviera sobre las presuntas responsabilidades de los servidores públicos involucrados. Y si bien en sesión del 13 de julio de 2009, el Tribunal Pleno resolvió desechar dichas solicitudes en razón de que los promoventes carecían de legitimación para formularlas, el Ministro Sergio A. Valls Hernández hizo propia la solicitud a fin de legitimar la acción y así abrir el expediente con el número 1/2009.

De esta manera, se comisionó a los Magistrados de Circuito María del Rosario Mota Cienfuegos y Carlos Ronzón Sevilla para efecto de que llevaran la investigación referida. El 26 de febrero de 2010, dicha Comisión Investigadora presentó a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Informe Preliminar, designándose originalmente al Ministro José Fernando Franco González para la formulación del dictamen respectivo, sin embargo, el 16 de septiembre de 2010 se retornó el asunto al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea.

En la sesión pública de fecha 16 de junio de 2010, se procedió a discutir y votar el tema de la posible existencia de violaciones graves a las garantías individuales, así como la determinación de las autoridades que estuvieron involucradas, en mayor o menor medida, en los hechos constitutivos de esas violaciones. En ese sentido se determinó esencialmente lo siguiente:

¹⁹⁶----, (2009) “Mueren 38 niños por incendio en guardería de Hermosillo”. El Economista. 5 de junio de 2009.

- Se declaró por mayoría de 10 votos, que en el incidente acontecido en la Guardería ABC en la ciudad de Hermosillo, Sonora, donde perdieron la vida 49 niños y decenas más resultaron lesionados, se verificaron varias y graves violaciones de garantías individuales.
- Por mayoría de 8 votos se determinó que sí era factible señalar como involucrados en la comisión de dichas violaciones, a los servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS, en virtud de la irregularidad en contratos, operación, vigilancia y supervisión en las guarderías subrogadas del IMSS.
- Si bien se discutió la posibilidad de tener como involucrados, además de los servidores públicos, a los dueños y administradores de la guardería, lo cierto es que por mayoría de 6 votos se determinó que los particulares no pueden ser señalados como violadores de garantías individuales, puesto que la violación de derechos humanos se refiere exclusivamente a autoridades públicas, mientras que los particulares cometen delitos¹⁹⁷, y por tanto, tal investigación correspondía propiamente al Ministerio Público.
- Se determinó el involucramiento de las siguientes autoridades: el Director de Inspección y Vigilancia Municipal; el Titular de la Unidad Municipal de Protección Civil; el Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil del Estado; el Director General de Recaudación; el Subdirector de Control Vehicular; el Delegado Estatal de Sonora y el Titular del Departamento Delegacional de Guarderías.
- Un aspecto importante es que se determinó que la Coordinadora de Guarderías y los dos directores generales del IMSS, no estuvieron involucrados en las conductas que dieron lugar a la grave violación de garantías individuales.

¹⁹⁷ En virtud de las reformas constitucionales de junio de 2011, actualmente ya es posible calificar que los particulares pueden cometer violaciones a los derechos humanos, sin embargo, estos son en casos muy específicos y sobre acciones también igualmente delimitadas. Esta particularidad será atendida en el siguiente capítulo.

- Por otra parte se señaló que resultaron vulneradas las siguientes garantías: los derechos del niño y principio de interés superior; el derecho a la protección de la vida; el derecho a la integridad física; derecho a la seguridad social y el derecho a la salud.

Así, si bien es cierto que tanto en el Informe Preliminar emitido por la Comisión Investigadora, como en el propio dictamen rendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe un listado de los servidores públicos que fueron señalados como responsables en esa tragedia, así como los actos u omisiones en que incurrieron, lo cierto es que al día de hoy, no existe persona alguna bajo proceso judicial ya que todos y cada uno de ellos, han sido exonerados.

En este último sentido es importante mencionar que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, sí inició una averiguación previa dentro de la cual, el 19 de junio de 2009 se propuso el ejercicio de la acción penal en contra de PR1, Supervisora del IMSS; PR2, Coordinadora de Guarderías del IMSS; PR3, PR4, PR5, PR6, PR8 Y PR8, todos ellos empleados de la Secretaría de Finanzas del Estado de Sonora; PR10, empleado de la Secretaria de Hacienda; PR11, Director de Protección Civil del Municipio de Hermosillo, Sonora; PR12, Comandante de Bomberos; PR13, PR14 y PR15, empleados del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora y PR16 ex apoderado legal de los socios de la Guardería ABC S.C., como probables responsables de los delitos de lesiones y homicidio culposo, quienes en su momento obtuvieron su libertad bajo caución a excepción de la citada en primer término, sin embargo, todos ellos posteriormente fueron liberados de cualquier delito¹⁹⁸.

Así, a más de 5 años de acontecidos los graves hechos, los medios informativos han dado a conocer los resultados de las diversas investigaciones que se ejercieron en contra de las autoridades, hiriendo cada vez más a los

¹⁹⁸ Gaceta Núm. 228 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Julio 2009, P. 223.

familiares de las víctimas que siguen hasta hoy en la actualidad esperando justicia. Varias notas informativas advirtieron lo siguiente:

- *A seis meses de acontecido el incendio, familiares señalan que hasta el momento, la PGR -que atrajo la investigación del caso unos días después de la tragedia-, no ha presentado avances sustanciales y los presuntos culpables siguen libres. En este periodo, la dependencia federal ha consignado a unas 27 personas que presuntamente tienen relación con el acontecimiento, sin embargo, sólo la coordinadora local de guarderías del IMSS, Irma Crecencia Díaz Gómez, se encuentra en prisión¹⁹⁹.*
- *Son ya 41 los niños que han fallecido a causa del suceso, mientras que 26 permanecen hospitalizados en Hermosillo. El balance de víctimas podría seguir aumentando, porque "doce de ellos se encuentran en estado sumamente grave" y uno presenta muerte cerebral, dijo un portavoz del ejecutivo estatal. La indignación, mientras tanto, crece entre los mexicanos, tras conocerse que la guardería ABC carecía de salidas de emergencia y estaba ubicada junto a una gasolinera y una tienda de neumáticos, donde se originó el incendio. Los menores fallecidos tenían entre 11 meses y cuatro años²⁰⁰.*
- *Los más de 70 sobrevivientes de la tragedia que resultaron con heridas externas por quemaduras, así como internas por respirar humo y gases tóxicos durante la conflagración, han sido sometidos a múltiples operaciones, además de tratamientos médicos y psicológicos. Es el caso de Héctor Manuel, quien a sus tres años y tres meses de edad fue una de las víctimas del incendio, ha sido sometido a 17 cirugías de injerto en el transcurso de estos años, se le reconstruyó casi la mitad del rostro, también desde el hombro hasta la punta de los dedos, los dos brazos y las piernas completas. Por su parte, Rubén Guillermo presenta lesiones internas a consecuencia del incendio en la guardería ABC, porque las afectaciones tienen secuelas en su mente y los pulmones sólo le funcionan al 60 por ciento de su capacidad²⁰¹.*
- *Durante el juicio ciudadano de este 29 de mayo se hizo hincapié en la necesidad de señalar a funcionarios públicos como responsables de la tragedia. La omisión del Estado mexicano de incluir los nombres de los culpables, fue tomada como una de las causas principales para denegar justicia en la muerte de los 49 pequeños. "La omisión del Estado no tiene remedio", "queremos solución y*

¹⁹⁹ ----, (2009) "Guardería ABC, a medio año de la tragedia", El Economista. 6 diciembre de 2009.

²⁰⁰ ----, (2009) "Aumenta a 41 el número de niños fallecidos en el incendio de una guardería en México". El País Internacional. 7 de junio 2009.

²⁰¹ ----, (2014) "Menores lesionados en incendio de guardería ABC buscan superar secuelas". SinEmbargo. Junio 4 de 2014.

queremos a los culpables", "basta de cómplices de la corrupción", gritaba el público de este juicio. Sobre los funcionarios enjuiciados, la politóloga Denisse Dresser dijo que "siguen aferrados a sus puestos en la vida pública, dispuestos a perpetrar la impunidad, evidenciando que dejaron la decencia atrás al momento de cruzar el umbral del poder". El poeta Javier Sicilia, el actor Bruno Bichir, el litigante Miguel Carbonell y el activista Eduardo Gallo; fueron algunos de los testigos que presenciaron el juicio que sin tener algún efecto vinculante, busca exponer a las autoridades mexicanas frente a su incapacidad de dar justicia por una tragedia prevenible, dijeron los organizadores²⁰².

- La conmemoración del tercer aniversario del incendio en la guardería ABC de Hermosillo, Sonora, estuvo marcado por una nueva oleada de movilizaciones de los padres de los difuntos, quienes en una misiva exigieron a las autoridades la realización de nuevas pesquisas sobre el caso, la aplicación de las sanciones a que den lugar y el cese al encubrimiento de individuos como Juan Molinar Horcasitas y Javier Lozano Alarcón, ex titulares del IMSS y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, respectivamente. El hecho es que, hasta ahora, sólo funcionarios menores han sido imputados penalmente por la tragedia, y ninguno se encuentra en la cárcel. En contraste, en estos años ha quedado de manifiesto la renuencia de los niveles federal y estatal de gobierno a llevar a juicio a los copropietarios de la guardería ABC²⁰³.
- Presuntos culpables continúan el proceso penal en libertad, al cubrir fianzas para recuperar su libertad, mientras que otros están amparados y a otros se les ha absuelto, como es el caso de los dueños, Marcia Gómez del Campo y Gildardo Urquidez Serrano. En tanto que los otros socios de la estancia infantil, Sandra Lucía Téllez Nieves y Antonio Salido, continúan el proceso en libertad bajo caución, junto con otras 21 personas que presuntamente tienen culpabilidad en el siniestro. El asesor legal del Movimiento Ciudadano por la Justicia 5 de Junio, Lorenzo Ramos Félix, reiteró que ninguno de los presuntos culpables que tendrían algún grado de responsabilidad en el incendio de la estancia infantil está preso²⁰⁴.
- El 4 de febrero de 2014 se dio a conocer que exoneraron a la ex coordinadora de zona de guarderías del IMSS, quien enfrentaba un proceso penal de homicidio culposo, en libertad. En dicho proceso penal se declaró procedente un incidente de libertad a favor de la ex trabajadora del IMSS por desvanecimiento de datos. Varios padres de las víctimas evidentemente criticaron lo anterior y señalaron que:

²⁰² MONTALVO, Tania (2011) "Ciudadanos culpan al Estado mexicano por incendio en Guardería ABC". CNN México. 29 de mayo de 2011.

²⁰³ ----, (2012) "ABC: Trienio de impunidad." La Jornada. 6 de junio de 2012.

²⁰⁴ ----, (2014) "Los padres de las víctimas de la guardería ABC mantienen su demanda de justicia." 20 minutos.

“se va a llegar a la conclusión de que nuestros hijos decidieron suicidarse por sí solos”²⁰⁵.

Es por todo lo anterior, que los padres, familiares y amigos de las víctimas, así como la sociedad en general, se vieron en la necesidad de crear una asociación que tuviera como objetivo seguir luchando hasta lograr la justicia a sus reclamos; la cual denominaron el Movimiento Ciudadano por la Justicia 5 Junio, A.C., y que el 13 de junio de 2014, a 60 meses de los terribles hechos, publicó el siguiente comunicado:

“En relación a PGR, sostuvimos reunión el día de ayer 11 de junio del presente año (2014), donde se solicitó el estatus que guardan las dos averiguaciones; la de oficio retomada por PGR de procuraduría estatal en 2009, sesgada hacia responsables desde su integración y deficiente y la nueva abierta en 2013.

En cuanto a la investigación de 2009, se nos confirma que aún no se consigna ante juez primero de distrito a empleadas responsables directas del cuidado de nuestros hijos e hijas, en esta misma averiguación se asume, compromiso inicial de revisión del Informe Preliminar de la Comisión Investigadora de Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que estuvo a cargo de los magistrados Carlos Ronzón y María Mota Cienfuegos, donde claramente se hace mención de los servidores públicos involucrados en la violación grave de garantías, con nombre y apellido y que a la fecha no se les abierto una investigación para deslindar su grado de responsabilidad en los lamentables hechos del 05 de junio de 2009, donde perdieron la vida 25 niñas y 24 niños y resultaron con diferentes grados de lesiones más de 70. Esto nos confirma un deficiente actuar en sus investigaciones, ya que a la fecha no se ha ampliado el ejercicio de la acción penal hacia estas personas, por mencionar algunos nombres: Juan Molinar, Daniel Karam, Eduardo Bours, Abel Murrieta, Ernesto Gándara, entre otros, reiterando que una vez realizadas las averiguaciones correspondientes, se consignen con argumentos y elementos de prueba sólidos, ante el juez y entonces este pueda concluir su trabajo.

Es evidente concluir que con este tipo de resoluciones, no sólo contraría el objetivo del medio de control constitucional, sino peor aún, provoca que las víctimas sientan que sus anhelos de justicia fueron burlados, acrecentándose el daño no reparado, y trágicamente, revictimizando a la víctima.

²⁰⁵ ----, (2014) “Exoneran a implicada en el caso de la guardería ABC; padres de las víctimas exigen justicia”. *Eme Equis*.

Es de mencionar incluso, que este terrible suceso también fue objeto de estudio por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, emitiéndose para tal efecto la recomendación número 49/2009. En dicha recomendación se advirtió que *“del análisis de las constancias que integraron el asunto, esta Comisión Nacional **acreditó** la existencia de acciones y omisiones violatorias a los Derechos Humanos en perjuicio de los menores de la Guardería ABC, S.C., en Hermosillo, Sonora... relativo al derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, así como al derecho a la salud, a la legalidad y seguridad jurídica, derivados de una prestación y ejercicio indebido del servicio público, por parte de los servidores públicos del IMSS, del Gobierno del estado de Sonora y del Ayuntamiento de Hermosillo Sonora, así como de los responsables de la Guardería ABC, S.C...”²⁰⁶.*

En virtud de ello, se establecieron claras acciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, al gobierno de Sonora y al municipio de Hermosillo, incluso, además de la revisión de las condiciones físicas y legales en todas las guarderías subrogadas en todo el país, se estableció la obligación de investigar a los servidores públicos involucrados en los hechos. Sin embargo, tal como se señaló anteriormente, no hubo responsabilidades penales ni administrativas para alguno de los servidores públicos de las tres instancias de gobierno. Todos han sido exonerados, por lo que, es invariable concluir, que tanto este medio de control constitucional como aquel referido a la facultad de investigación de la Corte, no les sirvió de nada a los 49 niños muertos, ni a sus familiares.

Estos casos emblemáticos son tan sólo una milésima parte de lo que sucede en la justicia constitucional en el ordenamiento mexicano. Y si bien esto no define con exactitud la repercusión de la falta de efectividad de ciertos medios de control constitucional, tal vez el siguiente dato lo hará: el 7 de mayo de 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó su informe anual de actividades para el 2014²⁰⁷ ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos

²⁰⁶ Gaceta Núm. 228 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Julio 2009, P. 215.

²⁰⁷ Informe Anual 2014 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos visible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/indice.asp>.

(CAJP) de la OEA, en el cual, entre otras cosas se desglosó que México tiene 500 denuncias de violaciones de derechos humanos, siendo este número, el mayor registrado entre los países del continente americano durante 2014²⁰⁸, y esto, es sin contar con las 2 mil 212 peticiones pendientes de estudio inicial, cifra que también es la más alta con respecto al resto de los países. Evidentemente esto se traduce en que la ciudadanía mexicana al no ver una respuesta a su situación por parte de la justicia nacional, se ve obligada a acudir a un organismo internacional.

Así, de todos los casos aquí presentados es posible arribar a los siguientes requisitos de procedimientos, de acción y de objetivos que deberían satisfacer todos los medios de control constitucional a fin de que los mismos cumplieran en reparar el orden jurídico vulnerado:

1. Primero se debe partir de la idea que evidentemente los medios de control constitucional no pueden ni deben estar sujetos a los mismos procedimientos jurídicos, cada procedimiento va a depender de las propias particularidades de cada medio de control constitucional.
2. No obstante lo anterior, sí existen características que todos los medios de control constitucional deben satisfacer. Y estas no son ajenas a las características que ya fueron descritas para el ejercicio del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, entendiéndose ésta como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los **plazos y términos** que fijan las leyes, para **acceder de manera expedita** a tribunales **independientes e imparciales**, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un

²⁰⁸ La revista electrónica “AnimalPolítico” realizó un resumen de dicho informe y señaló que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un comparativo entre los 26 países del continente americano sobre el número de denuncias presentadas ante dicho organismo. México ocupó el primer lugar con 500 peticiones, el segundo lugar le correspondió a Colombia con 396, le sigue Perú con 165 y Argentina con 124 denuncias.

proceso en el que **se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa** y, en su caso, se **ejecute** esa decisión²⁰⁹.

De tal suerte que podemos advertir que los medios de control constitucional son eficaces cuando;

- a. **Son accesibles.** Esto debe entenderse como la posibilidad de acceder plenamente a ellos. Ahora bien, debe tomarse en cuenta que esta circunstancia no se encuentra mermada por los requisitos de procedibilidad que se fijan para accionar cada medio de control constitucional. Ya la Suprema Corte ha advertido que la satisfacción de los requisitos procesales no afecta el derecho a una tutela judicial efectiva, ya que la fijación de ciertos requisitos de procedencia atienden a la satisfacción de otros principios constitucionales como los de legalidad, igualdad, seguridad jurídica y debido proceso.

No obstante lo anterior, estos requisitos, por una parte, deben ser congruentes e idóneos y de ninguna manera deben ser una carga imposible de satisfacer, y por otra, la insatisfacción de estos nunca debe implicar un castigo o sanción imputables al accionante que provoque la disuasión en su acceso.

- b. **Son expeditos.** Los procedimientos que se desarrollen por el accionar de los medios de control constitucional de ninguna manera deberán ser extensos, tediosos, o bien, tan complicados y dificultosos que provoquen que la futura emisión de una resolución se vuelva en un derecho ilusorio.

²⁰⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007, emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."

- c. **Son independientes e imparciales.** Aquellos órganos destinados a resolver los medios de control constitucional deben ser ajenos a toda presión y/o interés políticos.

- d. **Decidan sobre el fondo.** De igual manera, el órgano destinado a estudiar y resolver un medio de control constitucional debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse **expresamente** sobre cada una de las violaciones desarrolladas, es decir, obtener una resolución sobre el fondo de la cuestión planteada.

- e. **Y sean, en la medida de lo posible, ejecutables.** Esta circunstancia debe entenderse como la adopción de todas las medidas que resulten imprescindibles para que los pronunciamientos puedan ser ejecutados, como regla general, en sus términos y de manera coactiva o forzosa.

De esta manera, la eficacia en el cumplimiento de un medio de control constitucional se refiere, desde **i)** la imposición de sanciones y responsabilidades administrativas para las autoridades que provocaron las violaciones, **ii)** el establecimiento de medidas cautelares a fin de evitar una continua vulneración a un derecho humano, **iii)** la fijación de medidas reparatoras como indemnizaciones y/o compensaciones para la víctima las cuales necesariamente deben llevar a la consecuencia de una reparación integral, hasta **iii)** la fijación de medidas preventivas para que la violación no vuelva a ocurrir.

Es decir, que la resolución que en un momento se emita, sea útil, idónea y justa, a fin de no sólo combatir la violación, sino para restituir al interesado en el pleno goce de su derecho.

3. IMPLICACIONES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE JUNIO DE 2011 EN LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

3.1. Contenido de las reformas constitucionales.

Nuestra actual Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917, ha pasado por más de 600 reformas a su articulado²¹⁰, y si bien es cierto que todas las modificaciones a la Constitución son relevantes, ya que es precisamente a través de estas que se construye y consolida la democracia en razón de principios de vigencia y renovación, existen ciertas reformas que conllevan un mayor impacto en la realidad social sobre otras. Éste es el caso de las reformas constitucionales que fueron publicadas el 6 y 10 de junio de 2011, las cuales tuvieron como objetivo principal, la justiciabilidad y eficacia de los derechos humanos, tema el cual, evidentemente ocupa una posición central como contenido mínimo de cualquier ordenamiento jurídico. Sin duda, este cambio constitucional en materia de derechos básicos, es el más importante del último siglo, ya que representa un nuevo paradigma en materia de derechos humanos²¹¹.

Es de destacar que estas reformas del mes de junio de 2011, obedecieron a la notoria necesidad de igualar el esfuerzo que realizaba, por una parte, el Estado mexicano a través de la emisión y suscripción de acuerdos de cooperación, nacionales e internacionales, para la promoción y protección de los

²¹⁰ Según la compilación cronológica efectuada por la Secretaría de Gobernación de decretos y reformas, nuestra actual Constitución, desde su promulgación en febrero de 1917 a la fecha que se realiza la compilación, julio de 2014, ha tenido más de 600 reformas al articulado; 9 a los artículos transitorios y 4 a los artículos transitorios de decretos de reforma, “*que han permitido mantenerla con la máxima vigencia en el entorno al que da soporte fundamental*”. Visible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2013/CDCONSTITUCION/cd_Consti.php.

El jurista Carmona Tinoco señala que la gran mayoría de las reformas han sido llevadas a cabo en las últimas tres décadas que coinciden con el inicio de la etapa en que nuestro país comenzó a ratificar tratados internacionales en materia de derechos humanos.

²¹¹ CARMONA TINOCO, Jorge, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales” dentro CARBONELL, Miguel & SALAZAR, Pedro (Coord.), “La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma”, del Instituto de Investigación Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012, P. 39.

derechos humanos²¹², con las claras deficiencias que presentaba nuestro texto constitucional en dicha materia, ya que no obstante las numerosas suscripciones de tratados internacionales, nuestra Carta Magna permanecía incólume, por lo que no se encontraba a la altura de la creciente modernidad vislumbrada en los diversos textos internacionales. Así, si bien es cierto que nuestra Carta Magna cuenta con un amplio catálogo de derechos humanos, *“no debemos perder de vista que se trata de un texto decimonónico... que necesariamente presenta deficiencias en distintos aspectos que terminan afectando la posibilidad real de vigencia de los derechos humanos en un nuevo contexto histórico, social, institucional e internacional...”*²¹³. En ese sentido, resultaba más que necesario ajustar nuestros lineamientos constitucionales a los nuevos lineamientos internacionales que ya incluso habían sido aceptados y ratificados con anterioridad, en los tantos instrumentos internacionales que México había suscrito.

Incluso es de destacar que el propio Consejo de la Judicatura Federal, en su página oficial de Internet, advierte que es a través de dichas reformas que *“nuestra Constitución asume con mayor claridad los principios universales de definición, protección y defensa de los derechos propios de la condición humana, por lo que ningún servidor público puede excusarse de protegerlos y ninguna emergencia será válida para justificar cualquier acción que en los hechos los vulnere o pase por alto”*²¹⁴.

²¹² Nuevamente el jurista Carmona Tinoco advierte que si bien ha habido cambios constantes a los primeros 29 artículos de nuestra Constitución desde hace varios años, se necesitaba una modificación de mayor envergadura, que permitiera poner por completo, al día y a tono, el texto constitucional con los estándares internacionales. Según dicho jurista, dicha necesidad se generó gracias a la confluencia de varios factores, entre ellos a) la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a mediados de 1990 y b) su labor en la difusión de los derechos humanos, así como c) la ratificación, cada vez mayor, de numerosos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

²¹³ MARTINEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor “Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos”, obra que forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie año XLIV, núm. 130, enero-abril de 2011, P. 407.

²¹⁴ Visible en: http://www.cjf.gob.mx/reformas/reformaAmparoDH/reforma_jadh.html.

Así, según la exposición de motivos²¹⁵ del primer proyecto de reforma, es decir, aquel publicado el 6 de junio de 2011, éste tuvo como objetivo dos temas principales. Por una parte, se buscaba una reforma integral al juicio de amparo a través de la cual se pretendía *“fortalecerlo a partir de la eliminación de tecnicismos y formalismos extremos que han dificultado su accesibilidad y, en consecuencia, su ámbito de protección”*, y en una segunda parte, *“fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución, a fin de permitirle pueda concentrarse en la resolución de aquellos asuntos que revistan la mayor importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional y del Estado Mexicano en su conjunto.”*

A fin de cumplir con dichos objetivos, es que se propugnó reformar los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales esencialmente significaron los siguientes cambios:

- A. Se amplía la procedencia del juicio de amparo. Antes, el mismo se encontraba limitado a las denominadas garantías individuales previstas en la Constitución, y si bien es cierto que el objeto del amparo ya se había ampliado en virtud de las muchos criterios judiciales emitidos por los Tribunales Federales a lo largo de varios años, ahora existe ya la norma expresa en donde se establece que el juicio de amparo se podrá hacer valer respecto de cualquier norma general, es decir, además de las garantías que prevé actualmente nuestra Constitución, se podrá promover el juicio de amparo en razón de todos los derechos contenidos en los diversos tratados internacionales que en materia de derechos humanos haya ratificado el Estado mexicano²¹⁶.

²¹⁵ El documento completo de la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del PRI el 19 de marzo de 2009, es visible en <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/PDFs/proceso%20legislativo%20amparo.pdf>.

²¹⁶ Este reconocimiento es de vital importancia, ya que no debemos olvidar que en el ordenamiento jurídico mexicano, el juicio de amparo es el principal medio de protección de los derechos fundamentales, por lo que, el reconocimiento del ejercicio expreso de los derechos humanos instaurados en los tratados internacionales, tiene como objeto, tal como lo explica la exposición de motivos de dicha reforma, el dejar de ver a los

Incluso es de destacar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Primera Sala, emitió la jurisprudencia 1ª./J.64/2014 que reconoce que esta reforma resulta en una ampliación del catálogo de los derechos humanos en virtud de la posibilidad de promover el juicio de amparo en aquellos casos en los cuales se hubiesen violado derechos previstos en los tratados internacionales, con independencia de que estén reconocidos o no en la Constitución.

- B. Aunado a lo anterior, también se expande el ámbito de acción del juicio de amparo para que además de la posibilidad de promoverlo por toda controversia que se suscite por normas generales y actos de autoridad, ahora también se podrá promover por i) omisiones en que incurra cualquier autoridad²¹⁷ y ii) por actos realizados por particulares.

En cuanto a las omisiones de las autoridades, es importante advertir nuevamente, que tanto los Tribunales Federales como la propia Suprema Corte, ya en numerosos criterios judiciales, previos a esta reforma constitucional, advertían que el juicio de amparo no sólo procedía contra aquellos casos en que las autoridades violen de manera activa los derechos humanos, con alguna acción, sino cuando también la violación sea producto de una omisión, es decir, por la falta de acción y/o una violación pasiva de las autoridades.

En cuanto al segundo aspecto, es importante destacar que el reconocimiento a la posibilidad de una vulneración de derechos humanos por parte de particulares es solamente referida cuando estos

derechos humanos como meras directrices o normas programáticas, sino que sean vistos como verdaderos derechos reconocidos, y por tanto, exigibles dentro del juicio de garantías.

²¹⁷ Cabe señalar que para efectos del juicio de amparo, el acto reclamado debe ser un acto de autoridad, el cual tal como lo explica el Dr. Ignacio Burgoa, consiste en un hecho voluntario e intencional positivo (decisión y/o ejecución) o negativo (abstención u omisión) que implica una afectación de situaciones jurídicas abstractas o que constituye un acto concreto de efectos particulares, imputables a un órgano del Estado e impuesto al gobernado de manera imperativa, unilateral y coercitiva.

tengan a su cargo la prestación de servicios públicos o de interés público, lo que trae consigo que la protección de derechos humanos sea efectiva y no esté sujeta a meras cuestiones formales²¹⁸.

- C. Se introducen diversas figuras como: el amparo adhesivo e intereses legítimos, ya sean estos individuales y/o colectivos.

El amparo adhesivo consiste en la posibilidad de que la parte que haya obtenido sentencia favorable, tenga la posibilidad de promover el juicio de amparo sólo con el objeto de i) expresar los agravios tendientes a fortalecer la resolución judicial a fin de que el acto reclamado subsista y ii) cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo²¹⁹. En el supuesto de que la parte interesada no promueva el amparo adhesivo, no podrá posteriormente acudir a un nuevo juicio de amparo para alegar las violaciones cometidas en su contra.

²¹⁸ El segundo párrafo del artículo 1º de la Ley de Amparo advierte que “el amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley”, por su parte, el artículo 5º, fracción II, advierte que “para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad [es decir, aquella que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite dichos actos], que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.” Así, es en atención a estos dos artículos que los Tribunales Colegiados ya han emitido numerosos criterios dependiendo del caso específico que se les ha presentado para resolver cuando un particular está actuando como autoridad, estableciendo en casi todos los criterios emitidos, dos comunes denominadores: que los actos de particulares son equivalentes a los de una autoridad, son, en primera parte, aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, y en segunda parte, siempre que los mismos se realicen al amparo de la facultad que el Estado les haya otorgado para ejercer una función regulada en una norma general. Dicho en otras palabras, el particular brinda un servicio que en su lugar brindaría el ente público, sin que para ello sea necesario que forme parte del Estado como tal, por lo que cuando el actuar del particular derive de un plano de igualdad (sea por una relación laboral o de carácter contractual) con otros particulares, esto no es un acto de autoridad, por lo que no existe sustento constitucional ni legal para que dichos actos se puedan impugnar a través del juicio de amparo.

²¹⁹ Tesis II.3º.C. J/2 emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 8, julio de 2014, Tomo II, P. 827 cuyo rubro es el siguiente: Amparo Adhesivo. La posibilidad de que el adherente pueda hacer valer conceptos de violación encaminados a impugnar las consideraciones que concluyan en un punto decisorio que le perjudica, no constituye un supuesto más de su procedencia.

Con dicha figura se pretende que en un solo juicio de amparo queden resueltas todas las cuestiones de fondo y violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso, es decir, tanto por parte del quejoso, como del tercero interesado que busca que el acto reclamado subsista, y evitar, como siempre había sucedido, la promoción de numerosos amparos respecto a la ejecución del mismo asunto, lo que provocaba que la sentencia emitida se ejecutara mucho tiempo después de su emisión²²⁰.

En cuanto a los intereses legítimos es de señalar que para la procedencia del amparo, antes de la reforma, se exigía que la única persona facultada para acudir a dicha acción, era aquella que tenía un derecho subjetivo otorgado por determinada norma jurídica, es decir atendiendo a un interés jurídico²²¹, ahora, para la procedencia del amparo bastará que la persona que acuda a ejercitar el juicio tenga un interés legítimo *“mediante el cual se faculta a todas aquellas personas que, sin ser titulares del derecho lesionado por un acto de autoridad, es decir, sin ser titulares de un derecho subjetivo tienen, sin embargo, un interés en que un derecho fundamental, sea respetado o reparado”*²²²,

²²⁰ De la exposición de motivos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 2011 se advierte que dado que en el amparo adhesivo, la otra parte involucrada en el acto reclamado (es decir el tercero interesado del primer amparo) tiene la obligación de hacer valer también todas las violaciones procesales y de fondo que estime pertinente, esto otorga celeridad a las resoluciones jurisdiccionales emitidas en el juicio de amparo, en virtud de que evita, en la mayor medida de lo posible, la presentación de un futuro amparo, es que dicha figura se *“erige como un sistema de depuración procesal, que concentra el análisis de todas las violaciones procesales en un solo fallo que allana el camino a un pronunciamiento posterior que en la medida de lo posible únicamente atenderá a cuestiones sustantivas, con lo que se logra una justicia completa y expedita”* tal como lo advierte los Tribunales Colegiados.

²²¹ Para la procedencia del juicio de amparo, de acuerdo con la anterior ley de la materia, es que el acto o ley reclamados, cause un perjuicio al quejoso o agraviado en su esfera jurídica, luego entonces, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus diversas tesis jurisprudenciales, advertía que el interés jurídico tenía dos implicaciones, primero; el ser titular de un derecho legítimamente tutelado en la ley, y segundo; que dicho derecho fuere vulnerado por un acto de autoridad generando un perjuicio al quejoso. Según el Magistrado Jean Claude Tron Petit esto traía consigo un resultado desastroso, porque restringía la posibilidad de impugnar varios actos, ya que sólo se podía impugnar a través del juicio de amparo, aquel afectado que reúna todas y cada una de las condiciones que la norma prevé y siempre que sea de aquellas estipulaciones que, de manera particular, un individuo pueda probar y concretar su titularidad.

²²² Tesis I.13º.C.12 C emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 6, mayo de 2014, Tomo III, P. 2040 cuyo rubro es el siguiente: Interés Jurídico e Interés Legítimo. Sus diferencias en materia civil.

en otras palabras, ahora se permite el acceso al amparo a aquellas personas que tienen un “*interés respecto de la legalidad de determinados actos, interés que no proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, sino directa o indirectamente de su situación particular respecto al orden jurídico*”²²³.

Según el Magistrado Jean Claude Tron Petit, el interés legítimo surge como una respuesta para resolver los problemas de ambigüedad y laguna que se presentaban en aquellos casos donde las obligaciones o deberes de la Administración no estaban puntualmente definidos, y por tanto, la posición del ciudadano, no era totalmente clara en aspectos de titularidad de derechos, obligaciones e instancias de tutela²²⁴. Así, esta falta de claridad sobre derechos y obligaciones en la ley, ya no será un obstáculo para que cualquier persona, que recienta un perjuicio en virtud de una situación fáctica tutelada por el Derecho, pueda acudir ante los tribunales de amparo para hacer valer sus derechos²²⁵.

- D. En correlación con el amparo adhesivo, también la reforma constitucional tuvo por objeto evitar, en la medida de lo posible, lo que se conoce como los “amparos para efectos”. Así, se estableció por una parte, tal como se explicó en el punto inmediato anterior, la obligación procesal de todo quejoso y tercero interesado de hacer valer en la demanda de amparo -así como en el amparo adhesivo- todas las violaciones procesales y de fondo cometidas contra la resolución

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ TRON, Jean Claude “¿Qué hay del interés legítimo?” Revista del Instituto de la Judicatura Federal P.252.

²²⁵ SANCHEZ, M., “Interés legítimo”, en Enciclopedia Jurídica Básica, Vol. III, Madrid, Civitas 1995 P. 3661.

Por su parte, los Tribunales Colegiados, en diversos criterios judiciales, han señalado que el interés legítimo es una institución mediante la cual se faculta a todas aquellas personas que, sin ser titulares del derecho lesionado por un acto de autoridad, es decir, sin ser titulares de un derecho subjetivo tienen, sin embargo, un interés en que un derecho fundamental, sea respetado o reparado. En otras palabras, implica el reconocimiento de la legitimación a la persona cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por cierta norma jurídica, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad.

definitiva, o que, cometidas durante el procedimiento, afecten las defensas del quejoso y que trasciendan al resultado del fallo. Esta obligación cuenta con la correspondiente obligación de los Tribunales Colegiados de Circuito de decidir respecto de todas esas violaciones procesales planteadas, e incluso sobre aquellas que no lo fueron, pero que en razón de la suplencia de la queja puedan ser vislumbradas para fijar los términos precisos en que finalmente deberá pronunciarse la nueva resolución en el asunto de que se trate.

De tal suerte que las violaciones procesales que no se hicieron valer en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado las haya hecho valer de oficio, en virtud de la suplencia de la queja, éstas ya no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en un juicio de amparo posterior, lo que evitará esos innumerables amparos que sólo dilataban la plena ejecución de la sentencia definitiva.

- E. Se establece expresamente la obligación constitucional dirigida a los tribunales de amparo de tomar en cuenta los criterios emitidos por los órganos constitucionales, regionales e internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano forme parte, siempre y cuando dichos criterios no contradigan cualquier disposición de la Constitución²²⁶.

²²⁶ Tal como se advirtió en el segundo capítulo, desde el 14 de julio de 2011 en virtud de la sentencia emitida dentro del expediente 912/2010 desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en atención al caso internacional de la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, nuestro más Alto Tribunal señaló claramente que las sentencias emitidas en tribunales internacionales son obligatorias para el Poder Judicial de la Federación, por lo que deberán ser cumplidas a cabalidad por el Estado Mexicano, sin embargo, en la misma se estipuló que los criterios interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son orientadores para el Poder Judicial de la Federación. Ahora, con dicha reforma, en primera parte, no sólo el Poder Judicial está obligado a cumplir con las sentencias internacionales, sino que todos los Poderes de la Unión deben cumplir con lo ordenado en las sentencias, tal como lo establece la tesis emitida por la Primera Sala, Tesis 1ª.CXLIV/2014 de rubro “Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Todas las autoridades del Estado Mexicano, incluyendo el Poder Judicial de la Federación, deben acatar lo ordenado en aquéllas.” En segunda parte, la jurisprudencia internacional ya no sólo es de carácter meramente orientador, sino la misma resulta obligatoria para los jueces nacionales, siempre y cuando la misma sea más favorable para la persona.

En ese sentido, el propio Pleno de la Suprema Corte, mediante criterio jurisprudencial, señaló que los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos resultan vinculantes para los Jueces nacionales, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido, o no, parte en el litigio ante dicho tribunal. Esto así, en virtud de que se considera que la jurisprudencia emitida por dicho tribunal internacional constituye una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por tanto, la fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona²²⁷.

- F. Un cambio en el aspecto formal, pero en demasía relevante, fue la instauración de la obligación de los tribunales de amparo en señalar claramente en las sentencias de garantías, los efectos o medidas específicas que la autoridad responsable debía adoptar para asegurar el restablecimiento de la garantía violada. Es decir, ya no es suficiente que el juzgador de amparo defina los efectos de la sentencia, sino deberá dejar en claro los cómo y los qué que deberá realizar la autoridad para dar debido cumplimiento a la sentencia de garantías, lo que evidentemente tiene como fin último evitar los incumplimientos, repeticiones, excesos o defectos en las sentencias de amparo.

²²⁷ En la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte P./J. 21/2014 en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014, Tomo I de rubro: “Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona”, advierte que “*la fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.*”

- G. Sin embargo, un aspecto que la suscrita considera como negativo, es la creación de la figura del incumplimiento justificado. En este sentido la Suprema Corte otorga una ampliación del plazo para el cumplimiento de las sentencias de amparo, ampliación la cual debe ser solicitada por la autoridad responsable y del superior jerárquico. Esta figura otorga una oportunidad más para que la autoridad pueda dar cumplimiento a la sentencia de amparo sin que sean separados de su cargo ni consignados ante el Juez de Distrito por desacato.

De tal suerte que dicha figura abre la posibilidad de que la autoridad no tenga la urgencia necesaria para dar debido cumplimiento al fallo de una sentencia.

- H. En cuanto al principio de definitividad que imperaba en el juicio de amparo, se ha establecido expresamente numerosas excepciones, por tanto, no será requisito agotar los medios ordinarios de defensa cuando:
- i) los actos afecten derechos de menores o incapaces, el estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal, ii) cuando el acto reclamado carece de fundamentación o iii) cuando se aleguen violaciones directas a la Constitución. (Además de las ya previstas en la anterior ley reglamentaria).
- I. Se elimina la figura de la caducidad, ordenándose expresamente, que ningún juicio de amparo podrá archivarse sino hasta que se haya cumplido plenamente la sentencia de amparo. Por tanto, las cuestiones de violaciones de derechos humanos, ya no están sujetas al impulso procesal de las partes, sino a la obligación del juez de reparar un derecho humano violado²²⁸.

²²⁸ En la anterior ley de amparo, la inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada en los procedimientos de cumplimiento de sentencias de amparo producía la caducidad de la instancia. En virtud de las reformas, esto ya no sucederá así, ya que de conformidad con las obligaciones que tiene toda autoridad de

- J. La declaratoria general de inconstitucionalidad. Primeramente debemos recordar que, tal como lo señala el Ministro Arturo Zaldívar, la declaratoria general de inconstitucionalidad es el pronunciamiento con efectos generales que emite un órgano constitucionalmente facultado sobre la irregularidad de una norma general, haciéndola inaplicable respecto de cualquier persona²²⁹.

Así, si bien dicha facultad se previó expresamente a partir de las reformas de 1994 al artículo 105 constitucional, la misma era acotada sólo para el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad y en las controversias constitucionales²³⁰. Ahora, en virtud de la reforma, se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a emitir una declaración general en aquellos juicios de amparo indirecto en revisión en los que establezca jurisprudencia por reiteración en la cual determine la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución.

- K. Se estableció la posibilidad de que ciertos juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, se puedan resolver de manera prioritaria a otros procesos constitucionales. Esto así cuando alguna de las Cámaras del Congreso o el Ejecutivo

respetar y proteger los derechos humanos, el juzgador tendrá la obligación de observar que la garantía vulnerada, se efectivamente reparada. Es de destacar que incluso los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la publicación de la reforma, gozarán de esta prerrogativa, tal como lo ordena el artículo tercero transitorio de la nueva ley de amparo que a la letra señala: 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.

²²⁹ ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo “Declaratoria general de inconstitucionalidad” dentro de la obra “Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional” Ferrer Mac-Gregor, Martínez Ramírez, Figuera Mejía, Coords., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, Poder Judicial de la Federación, abril 2014, P. 309.

²³⁰ *Ibidem*.

Federal lo solicite y, siempre y cuando, se justifique dicha urgencia atendiendo al interés social y/o al orden público²³¹.

- L. La creación de los Plenos de Circuito. Dichos nuevos órganos fueron creados en virtud de la gran carga de trabajo y atribuciones que tiene la Suprema Corte, por lo tanto, fueron creados *“para conocer de cierto tipo de asuntos relativos a los juicios de amparo, pero no de conflictos planteados por quejosos contra actos de autoridades responsables (...), sino únicamente para resolver todas las contradicciones de tesis de los diversos Tribunales Colegiados de Circuito de toda la República”*²³², la cual inicialmente era una facultad exclusiva de la Suprema Corte. Sin embargo, cabe hacer la aclaración que la Suprema Corte aún tiene competencia para resolver sobre determinadas contradicciones de tesis.

En cuanto a la segunda reforma, la cual surgió de 47 iniciativas presentadas por distintos grupos parlamentarios de diversos partidos políticos y la cual fue ampliamente discutida en ambas Cámaras en virtud de los envíos y reenvíos suscitado entre estas²³³, finalmente resultó en una reforma integral en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011.

Esta reforma se concretó en la modificación del Título Primero, Capítulo I y reformas a los artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 39, 33, 89, 97, 102 y 105, las cuales esencialmente significaron los siguientes cambios:

²³¹ Según el artículo 4º de la Ley de Amparo esta “urgencia” se justificará cuando: I. Se trate de amparos promovidos para la defensa de grupos vulnerables en los términos de la ley; II. Se trate del cumplimiento de decretos, resoluciones o actos de autoridad en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia; III. Se trate de prevenir daños irreversibles al equilibrio ecológico y IV. En aquellos casos que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime procedentes.

²³² ISLAS DOMINGUEZ, Víctor Manuel “Plenos de Circuito en la Ley de Amparo” artículo publicado el 5 de noviembre de 2013 dentro de la revista especializada Foro Jurídico.

²³³ Los datos y fechas sobre el proceso legislativo de dicha reforma en materia de derechos están publicados en la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde es visible la fecha exacta de cada discusión, de las minutas y dictámenes alcanzados hasta la emisión de la declaratoria correspondiente.

- A. Se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero de la Constitución, la cual deja de ser “garantías individuales” para ahora denominarse “De los derechos humanos y sus garantías”. La expresión derechos humanos es preferible a la de garantías puesto que además de ser un concepto más amplio, corresponde a la terminología utilizada en el ámbito del derecho internacional²³⁴, aunado a que también se incluyen las herramientas jurídicas para lograr su respeto, con lo que se tiene la clara intención de abarcar más allá de un título meramente descriptivo o enunciativo²³⁵.
- B. Los cambios y adiciones realizados al artículo primero constitucional son de una trascendencia verdaderamente destacable. Esto así, puesto que a partir de la reforma:
- i. Se reconoce que toda persona goza de los derechos humanos y de los mecanismos de garantía reconocidos ya no sólo por la Constitución sino también aquellos que están consagrados en los tratados internacionales²³⁶.
 - ii. En congruencia con lo anterior, se adicionó un segundo párrafo al artículo primero, a fin de señalar que toda norma relativa a los derechos humanos deberán ser interpretadas de conformidad con una “interpretación conforme” e “interpretación pro personae” también denominado “*principio pro homine*”.

²³⁴ CARBONELL, Miguel, “La Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos: principales novedades”, Septiembre 6 del año 2012 visible en:

<http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>.

²³⁵ FERNÁNDEZ, Ma. Enriqueta “Alcance de la interpretación conforme y el principio pro personae en materia de derechos humanos frente al contenido de la Constitución Federal en el Estado mexicano” artículo publicado en la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/188/MAR%C3%8DA%20ENRIQUETA%20FERNANDEZ%20HAGGAR.PDF>.

²³⁶ Es importante recalcar que tal cambio trae consigo el otorgamiento expreso de rango constitucional, a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por tanto, los derechos consagrados en aquellos instrumentos internacionales que fueron suscritos por el Estado mexicano, ya son de aplicación obligatoria en territorio nacional.

La primera de estas figuras, es decir, la de *interpretación conforme*, puede entenderse en sentido amplio o en sentido estricto. En el primero de ellos, significa que los jueces del país – al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano – deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea parte. En sentido estricto, la interpretación conforme significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo primero de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos²³⁷.

Así, en palabras del Dr. Ferrer Mac-Gregor, actualmente Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cláusula de interpretación conforme es *“la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección (...) No se trata simplemente de una imposición de la norma internacionales sobre la nacional, sino de un proceso interpretativo de armonización, que implica, incluso, en algunas*

²³⁷ Tesis LXVII/2011 (9ª) emitida en la Décima Época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo I, titulada: Control de Convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad.

ocasiones, dejar de aplicar la primera, al resultar de mayor alcance protector...”²³⁸.

Por su parte –y muy similar al de interpretación conforme–, el principio de interpretación “pro personae”, implica a su vez, dos vertientes, el de preferencia de normas y el de preferencia interpretativa. Estas dos vertientes esencialmente significan que cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, o bien, existan dos normas a aplicar, el juzgador deberá siempre elegir aquella interpretación o aquella norma que brinde una mayor y mejor protección a los titulares de un derecho humano²³⁹.

Por tanto, este tipo de interpretaciones “conforme y pro personae” representan un reconocimiento a un bloque de constitucionalidad²⁴⁰, el cual implica que ahora, cuando se trate

²³⁸ FERER MAC-GREGOR, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano” dentro CARBONELL, Miguel & SALAZAR, Pedro (Coord.), “La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma”, del Instituto de Investigación Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012, P. 258 y 359.

²³⁹ Tesis VI.3º.A. J/2 emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, P. 1241 cuyo rubro señala: Principio Pro Homine y Control de Convencionalidad. Su aplicación no implica el desconocimiento de los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de las acciones.

²⁴⁰ A fin de entender que es el bloque de constitucionalidad, primeramente debe entenderse que es el control de convencionalidad. Así, la Mtra. Roselia Bustillo Marín dentro “Control de Convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral” señala que el control de convencionalidad es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento, o acto de las autoridades del Estado, se ajustan a las normas, los principios y obligaciones establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos principalmente. En otras palabras, es la revisión o valoración de los actos de la autoridad interna a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos, expresados en tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano. Por tanto, el bloque de constitucionalidad, según el Dr. Ferrer Mac-Gregor se entiende como “el estándar mínimo creado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que en todo caso sea aplicado el corpus iuris interamericano y su jurisprudencia en los Estados nacionales que han suscrito o se han adherido a la Convención Americana de Derechos Humanos y han reconocido la competencia contencioso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Bajo este nuevo esquema constitucional, se prioriza el goce de los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ya que todo acto de autoridad podrá ser valorado y estudiado para revisar si el mismo cumple y respeta los principios establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales, destacando que la Constitución y los Tratados Internacionales están unidos bajo la conjunción “y”, de ahí que se denomine como “bloque”, porque se precisamente se

de derechos humanos, toda autoridad, es decir, desde el legislador que crea la ley, como la autoridad administrativa que la aplica en diversos actos administrativos, hasta el juzgador que la estudia e interpreta para resolver alguna controversia judicial, tendrán la obligación de analizar, sí las normas o actos en estudio, están conformes a los principios y directrices consagrados tanto en la Constitución como en los tratados internacionales²⁴¹ y preferir, en todo caso, aquella norma que brinde una mejor protección a los derechos humanos.

Ahora bien, esta tarea de elegir entre dos o varias normas o la interpretación de éstas aquella que mejor proteja el derecho humano que está en análisis, o bien, aquella interpretación que hace a la ley acorde a éstos, conlleva evidentemente la desaplicación de otras normas que también resultaban aplicables. A este ejercicio de elección, se le denomina control difuso de constitucionalidad; cuando se refiere a la inaplicación de una norma general por no estar acorde a la Constitución, o bien, control difuso de convencionalidad; cuando se refiere a la inaplicación de una norma nacional, cuando ésta no está acorde con algún lineamiento establecido en algún tratado internacional²⁴².

refiere a todos los principios establecidos en la Constitución y todos los principios que surjan de los tratados internacionales.

²⁴¹ Por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha definido que este tipo de interpretación atiende al principio de supremacía normativa de la Constitución, el cual deberá de entenderse no sólo en una aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales y ahora, con dicha reforma, a la luz de los preceptos internacionales. Tesis 1ª. CCCXL/2013 emitida en la Décima Época por la Primera Sala de la SCJN y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 1, diciembre de 2013, Tomo 1, P. 530.

²⁴² Es importante hacer hincapié que antes de la reforma, este tipo de control, ya sea constitucional o de convencionalidad, sólo podía ser ejercido a través del Poder Judicial Federal, ahora con la reforma al artículo 1º, este tipo de control podrá y deberá ser ejercido por todos los juzgadores de cualquier orden.

- iii. Se adiciona un tercer párrafo, en donde, en primera parte, se establece claramente la obligación de todas las autoridades, en todos los niveles de gobierno, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Esto implica una gran promoción de los derechos humanos en dos aspectos: i) En materia jurisdiccional. Es de señalar que antes de la reforma, el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación; no obstante, dado el reformado texto del artículo 1o. constitucional, se da otro tipo de control, ahora todos los jueces, nacionales, federales, como los del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, por lo que si bien no podrán hacer una declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues esta facultad sigue reservada para los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, lo cierto es que si podrán inaplicar la norma si consideran que la misma no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos²⁴³. ii) Por otra parte, este nuevo artículo primero señala que toda autoridad tiene la obligación de respetar y hacer respetar todo derecho humano reconocido en la Constitución y en los tratados internacionales, es decir, ya no sólo la judicial, sino cualquier otra autoridad de cualquier ámbito de gobierno deberá cumplir con dicha obligación constitucional.

²⁴³ Tesis 1ª./J 18/2012 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Décima Época y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, cuyo rubro señala: Control de Constitucionalidad y Convencionalidad (Reforma Constitucional de 10 de junio de 2011).

Por otra parte se reconoce los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos²⁴⁴.

- C. Se plasma ya de manera expresa, la prohibición de discriminar a las personas por sus preferencias sexuales.
- D. Ahora se advierte que la educación que imparta el Estado mexicano deberá estar encaminada a fomentar el respeto a los derechos humanos. Esto implica el esfuerzo del Estado mexicano, de no sólo atender cuestiones de violación y protección de los derechos humanos, sino de iniciar con una cultura de promoción, divulgación y fortalecimiento de éstos.
- E. Se modifica el artículo 11 de la Constitución a fin de otorgar, a rango constitucional, el derecho de solicitar asilo para toda persona que sea perseguida por motivos políticos y el derecho de refugio para toda persona por razones de carácter humanitario.
- F. Anteriormente, en el artículo 18 Constitucional, se advertía que el sistema penitenciario se organizaba sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Ahora, se agrega que también será base para dicho sistema, el respeto a los

²⁴⁴ Estos principios han sido definidos por los Tribunales Colegiados como criterios de optimización interpretativa que tienen como fin último la realización y observancia plena e inmejorable de los derechos humanos a favor del individuo. Así, cada uno de estos principios ha sido definido en la tesis IV.2º.A. 15 K de la siguiente manera: Universalidad; los derechos humanos deberán respetarse en beneficio de todo ser humano sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias. Indivisibilidad e interdependencia; los derechos humanos deberán de apreciarse de forma tal que no sería posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras, sino que todos deben cumplirse en la mayor medida posible, así sea en diferente grado por la presencia de otro derecho fundamental que también deba respetarse y que resulte eventualmente preferible, por asegurar un beneficio mayor al individuo, sin que el derecho fundamental que ceda se entienda excluido. Progresividad; el entendimiento de que cada uno de los derechos humanos obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, mas no niegan la posibilidad de verse expandidos, por la adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo.

derechos humanos, con lo que se pretende evitar toda clase de violación a las garantías de aquellas personas que se encuentran privadas de su libertad en virtud de la comisión de un delito, en atención de que tanto dichas personas, como los custodios de éstas, contarán con pleno conocimiento de cómo ejercer y respetar, respectivamente, los derechos humanos.

- G. En cuanto a la suspensión de garantías por un caso de invasión o en virtud de una perturbación grave de la paz pública, anteriormente no se requería de mayor requisito más que la aprobación de las autoridades facultadas para ello. Ahora, a fin de limitar dicha facultad, y que en dado caso de suscitarse ésta no implique una carta blanca para cualquier tipo de violación a los derechos humanos, se establece por una parte, un listado de derechos que de ninguna manera podrán restringirse o suspenderse²⁴⁵, y por otra parte, que el decreto por el cual se ordene una restricción o suspensión del ejercicio de las garantías, necesariamente deberá estar fundado y motivado en términos constitucionales.

Esto evidentemente conlleva a advertir que la protección de los derechos humanos debe asegurarse en cualquier circunstancia, la cual no será vejada, incluso en situaciones de crisis y emergencia.

- H. Se modula la facultad del Ejecutivo Federal establecida en el artículo 33 constitucional sobre la expulsión del territorio nacional de las personas extranjeras. Antes, dicha facultad era completamente arbitraria puesto

²⁴⁵ En la actual Constitución, en virtud de la reforma, se adicionó un párrafo al artículo 29, en donde se advierte expresamente que los siguientes derechos no podrán ser restringidos o suspendidos en ninguna circunstancia: derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

que el Presidente de la República podía hacer abandonar del territorio nacional a cualquier extranjero de manera inmediata, y sin necesidad de un juicio previo, ahora, de conformidad con los lineamientos internacionales, se modifica dicha facultad a fin de, por una parte, se le conceda al extranjero el derecho de previa audiencia, y por otra parte, la obligación del Ejecutivo de fundar su decisión en la ley.

- I. En cuanto a la conducción de la política exterior, se advierte que además de los principios normativos ya establecidos, el Poder Ejecutivo deberá velar por el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos. *“Esto implica que los derechos humanos se convierten en un eje rector de la diplomacia mexicana y que no se puede seguir siendo neutral frente a sus violaciones. Si se acreditan violaciones de derechos humanos, México debe sumarse a las condenas internacionales y aplicar las sanciones diplomáticas que correspondan según el ordenamiento jurídico aplicable”*²⁴⁶.

- J. En cuanto a las facultades y obligaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos existen numerosos cambios, muchos de ellos ya fueron analizados en el capítulo respectivo, sin embargo, a continuación se realiza el siguiente listado:
 - i. Se elimina la Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ahora será ejercida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

 - ii. Aquellos servidores públicos que se nieguen en aceptar o cumplir con alguna recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las respectivas comisiones estatales, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. También,

²⁴⁶ CARBONELL, Miguel, Op. cit., septiembre 6, 2012.

deberán atender a los llamados de la Cámara de Senadores a fin de que ante dicho órgano legislativo, expliquen el motivo de su negativa. En caso de que persista la negativa, la Comisión Nacional podrá denunciar tales hechos ante el Ministerio Público o a la autoridad administrativa que corresponda.

- iii. Las Comisiones de Derechos Humanos ahora podrán conocer de quejas en materia laboral.
- iv. Se establece un mecanismo de consulta pública para la elección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y para los miembros del Consejo Consultivo de la propia Comisión.

Como es de observarse del anterior listado, estas reformas constitucionales tienen como objeto inmediato; estar a la altura de los lineamientos internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, el objetivo mediano, y el que verdaderamente importa, es el de lograr la plena eficacia de los derechos humanos en todos sus ámbitos, es decir, desde la promoción a través de la construcción de una cultura de derechos humanos; respeto, por parte de todas las autoridades de cualquier orden, es decir, administrativas, penales, civiles, etc.; hasta la protección y garantía, por parte de los jueces a fin de que no sólo se vele por los derechos procesales de las partes en un juicio, sino más importante aún, se asegure que cualquier derecho humano vulnerado, será efectivamente restituido.

Este objetivo importantísimo se desprende de la instauración de dos deberes constitucionales establecidos en el artículo 1ero.: que *“las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”* y el que todas las autoridades *“tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de*

conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

De esta manera, si bien ya se logró el reconocimiento de la esencialidad de que el Estado funcione por y para los derechos humanos, la debida satisfacción de este objetivo mediato será arduo y a veces no tan rápido o eficiente como se requiere, ya que el tratar de encausar al Estado mexicano hacia un sistema jurídico donde la protección y efectividad de los derechos humanos sea plena y esté en primer plano, va depender a su vez, de la realización de un ajuste de todo lo que conocemos del Derecho. Y esto así, puesto que lamentablemente contamos con una cultura jurídica donde a veces importa más la forma que el fondo, donde la necesidad se ve ofuscada por la urgencia y donde los obstáculos conceptuales hacen que prefiramos, hacer o pensar, las mismas cosas, una y otra vez, en vez de reinventar nuevos caminos²⁴⁷.

Este proceso de ajuste provocado por los nuevos paradigmas en atención a las reformas constitucionales, se analizará en el siguiente subtema donde se vislumbrará primero que a) la tarea del juzgador evidentemente no es sencilla y b) que existirán muchas contradicciones o errores para eventualmente llegar a una etapa de estabilidad –esperemos que no demore mucho- donde se sabrá con exactitud cuáles son los parámetros a seguir en virtud de las reformas.

3.2. Análisis de los criterios judiciales emitidos a la luz de las reformas constitucionales.

²⁴⁷ La presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, Lic. Minerva Martínez Garza, al analizar la reforma constitucional en materia de derechos humanos advirtió: Estamos siendo testigos de una transformación de la que muchos son escépticos, pero que está en camino de fortalecer la protección de los derechos humanos. Seguramente el camino será sinuoso, por lo que no se puede perder de vista el amplio desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos ni las notas interpretativas de los órganos especializados, tanto de los sistemas regionales como del sistema de Naciones Unidas, que implicará emprender un ejercicio de capacitación continua y sistemática que genere un cambio de perspectiva en las instituciones mexicanas. Visible en: http://www.cedhnl.org.mx/18mayo2011_reformaconstitucional.pdf.

Las reformas constitucionales, al contemplar dos nuevos criterios de interpretación –principio pro persona y el de interpretación conforme–, junto con la nueva obligación constitucional de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, han significado nuevas exigencias y retos para la tarea jurisdiccional. Y si bien pudiera advertirse que las reglas y parámetros en materia de derechos humanos ya se fijaron en papel, lo cierto es que su real practicidad aún no está definida; incluso basta decir, que falta mucho por hacer y mucho por decidir antes de implementarse una idea clara y fija sobre estos nuevos paradigmas.

Lo anterior así puesto ¿cómo hacer efectivas estas nuevas exigencias constitucionales? ¿Cómo afrontar los retos procesales y técnicos que implican? ¿Cómo implementar las exigencias sin violentar otras instituciones jurídicas importantes? ¿Cómo avanzar en la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en nuestro sistema?²⁴⁸ El tratar de responder a dichas preguntas no ha sido nada sencillo. Cada asunto implica verlo con un nuevo par de ojos, y por tal razón, no sólo conlleva a la entrada en vigor de una nueva época en el Semanario Judicial de la Federación²⁴⁹, sino que la misma se ha estado conformando por criterios judiciales, en cierta forma, un tanto controvertibles. Podría decirse que se ve, por parte de los tribunales federales, una especie de “enajenamiento” con las nuevas obligaciones constitucionales, ya que existen

²⁴⁸ Derechos Humanos y Justicia. Memorias del seminario organizado por el Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, 2012 visible en: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/LIBRO%20SEMINARIO%20DERECHOS%20HUMANOS.pdf>.

²⁴⁹ En fecha 4 de octubre de 2011, el Ex Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan N. Silva Meza, presidió la sesión solemne del Pleno de la SCJN con motivo de la entrada en vigor de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación señalando lo siguiente: “Hoy nos encontramos en un momento histórico, y que a nadie le quepa duda, que la reforma constitucional en materia de Amparo es bien recibida y será debidamente implementada por el Poder Judicial de la Federación”. Por otra parte, también explicó que el acuerdo que emitió el Pleno de ministros para decretar hoy el inicio de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, “se funda en la obligación de ajustar el trabajo sustantivo a los requerimientos de la nueva realidad constitucional, que en la materia, ha sido establecida por una reforma constitucional y legal profunda, que cambia la manera de entender nuestras labores al grado de que instaura lo que, ahora, deberá conocerse como el juicio de derechos, más que como el juicio de garantías”. Finalmente el, Ex Presidente de la SCJN afirmó que el inicio de la Décima Época es el primer paso concreto en la aplicación del cambio constitucional, por lo que “más que un acto administrativo, simboliza el inicio de un cambio en la perspectiva de impartir justicia, cuyo resultado, quizá hoy, no podríamos medir en su correcta dimensión” Visible en: <http://www.scjn.gob.mx/saladeprensa/noticias/Paginas/04-October-2011.aspx>.

algunos criterios donde se otorga una protección amplísima en favor de los derechos humanos, pero a costa de la eliminación de ciertos requisitos y/o figuras procesales que resultar ser indispensables para el debido proceso.

No obstante el gran ímpetu de salvaguarda de los derechos humanos, éste se ha topado con una gran y pesada pared. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, celosa de seguir siendo la única interprete de la Constitución, trata de “alinear” a los tribunales federales estableciendo criterios un poco limitados o restrictivos, donde es evidente el freno que desea imponer para no “exagerar” en una protección de los derechos humanos –si es que se puede hablar de exagerar en la protección cuando una garantía es violada-.

Así, veremos a continuación criterios donde se ve esta lucha entre la sobreprotección de los derechos humanos por parte de los Tribunales Colegiados, con el correspondiente “*jalón de orejas*” de la Suprema Corte pretendiendo modular esta protección a fin de establecer que no obstante las nuevas obligaciones constitucionales, pretende dejar muy en claro que estas figuras (interpretación conforme y principio pro persona) no son aptas para eliminar o pasar por alto requisitos procesales. A opinión de la suscrita, considero que aún estamos en el proceso de identificar cuál es el punto medio, para tener, sí, como principal objetivo la protección y resguardo de los derechos humanos, pero sin crear, por un parte, una sociedad sin reglas ni condiciones, y por otra, que represente un exacerbo en las obligaciones de las autoridades.

Veamos algunos ejemplos de esta primera etapa de “sobreprotección” de los derechos humanos:

Si bien es cierto que solamente es una tesis aislada emitida por los Tribunales Colegiados, lo cierto es que la implicación de nuevas obligaciones a las autoridades jurisdiccionales es un tanto retadora. La tesis señala esencialmente lo siguiente:

“Ahora bien, es frecuente que en el análisis de las constancias que integran los juicios se advierta violación a derechos humanos o sus garantías a los terceros perjudicados o personas ajenas a la litis constitucional, (...) el Poder Judicial de la Federación no debe permanecer pasivo ante tales violaciones, pues no solamente transgrede derechos quien despliega el acto u omisión que atenta contra el derecho, sino también quien omite tomar las medidas necesarias para detener la violación, resarcir el derecho y asegurar que se llevan a cabo medidas de no repetición. En ese tenor, los órganos jurisdiccionales de amparo, en cumplimiento a sus obligaciones de proteger y garantizar los derechos humanos y garantías de los gobernados, están facultados para dar vista de los hechos a las autoridades que directamente tengan la obligación de respetar, proteger, garantizar o promover el derecho en cuestión, para que sean ellas quienes tomen las medidas necesarias para detener la violación, resarcir el derecho y evitar la repetición de la infracción”²⁵⁰.
(Énfasis de la suscrita)

Primero, debo destacar que es totalmente aplaudible que las propias autoridades jurisdiccionales adviertan que su obligación sobre la protección y garantía de los derechos humanos no sólo esta constreñida al dictado de una sentencia, sin embargo, el advertir que éstas tendrán la obligación de “dar vista” de los hechos violatorios de derechos humanos -que no formaron parte de la litis- a las autoridades directamente responsables de estos para detener la violación, conlleva más que un enunciado de buena fe. Tal denuncia resulta en una desafiante obligación en donde invariablemente surgen las siguientes interrogantes: Si determinado hecho violatorio no formó parte de la litis, ¿donde está la posibilidad de la autoridad responsable de responder y dar pruebas sobre los hechos? ¿Hasta qué grado es posible exigirle a la autoridad jurisdiccional para que denuncie estos hechos? ¿Se le podrá sancionar en caso de que no lo haga? ¿Hasta dónde termina su obligación de respetar, proteger, garantizar o promover los derechos humanos, es decir, basta con el “dar vista” o bien está comprometida a revisar el asunto hasta que cese la obligación?

²⁵⁰ Tesis VI.3º.A. J/2 emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, P. 1241 cuyo rubro señala: Principio Pro Homine y Control de Convencionalidad.

Tal como se explicó anteriormente, la exposición de motivos de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, advirtió que uno de los objetivos de la misma era el intento de superar los formalismos o requisitos ociosos a fin de que estos no definan el resultado de una garantía vulnerada. En ese sentido, en cuestiones de competencia, -y vaya que no es requisito menor- la siguiente tesis busca que los formalismos invencibles finalmente sean superados en aras de un bien mejor, el de acceso a la justicia.

“El artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al establecer que el juicio de nulidad es improcedente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando se impugnen actos que no sean de la competencia de ese órgano jurisdiccional, es violatorio del derecho fundamental de acceso a la justicia, reconocido tanto por el artículo 17 de la Carta Magna, como por el 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues en tal hipótesis conduce a que el gobernado quede en un total estado de indefensión, ya que la consecuencia de la improcedencia es el sobreseimiento del juicio, vedando de manera definitiva la posibilidad de que el interesado sea oído, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por el Juez o el tribunal que resulte competente (...). Conforme al derecho humano en cuestión, para casos como el que se menciona, los particulares no pueden recibir como respuesta por parte del Estado, un rotundo y definitivo rechazo a sus peticiones de justicia, sino que, a fin de cumplir con la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos esenciales como el de acceso a la justicia, su instancia debe, en todo caso, ser encausada al órgano jurisdiccional que se estime competente, a fin de que se dé respuesta a sus pretensiones”²⁵¹.

(Énfasis de la suscrita)

Con dicho criterio, se pretende eliminar las sentencias de sobreseimiento cuando el juez se declare incompetente. A opinión de la suscrita este criterio más que razonable, es el idóneo. Esto así porque efectivamente cuando se decretan sentencias de esta índole, finalmente es un juez incompetente quien termina decidiendo fatalmente el asunto, lo que jurídicamente no es posible de

²⁵¹ Tesis 1.2º.A.7 A. emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 2, enero de 2014, Tomo IV, P. 3068 cuyo rubro señala: Improcedencia del Juicio de Nulidad por incompetencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El artículo 8º, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es violatorio del derecho humano de acceso a la justicia consagrado en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

conformidad con las reglas generales²⁵². No obstante lo anterior, debe señalarse que este “re-encausamiento” debe tener límites, ya que tampoco debe ser una carta blanca para que el recurrente haga valer recursos inexistentes o fuera de los plazos establecidos en la ley. Se deben seguir respetando reglas procesales a fin de no vulnerar diversos derechos como lo es la seguridad jurídica.

Nuevamente, en cuestiones sobre requisitos meramente formales, como lo es la prevención de exhibir el número correcto de copias para el traslado, se deja en claro que la falta de cumplimiento de los mismos, no será impedimento ni obstáculo para que cualquier agraviado pueda acceder a la justicia, por lo que ya no será posible desechar o no admitir la demanda, incluso, si textualmente existe la disposición legal que lo ordena. Veamos:

“Cuando el Magistrado instructor tiene por no presentada una demanda de nulidad porque el actor, al desahogar la prevención que se le formuló, omitió exhibir un juego de copias de su escrito aclaratorio, transgrede la nueva regulación que en materia de derechos humanos rige en el Estado Mexicano, al realizar una interpretación literal del artículo 15, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues con esa determinación le impide al promovente el acceso al medio de defensa ordinario y, eventualmente, la protección judicial requerida y la plena restitución de sus derechos violados. Lo anterior, porque si bien es cierto que el juicio de nulidad se sustancia y resuelve con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en la propia ley, siendo obligatorio aplicar el precepto citado, también lo es que ello no debe hacerse literalmente, sino en forma valorativa -no sólo descriptiva ni prescriptiva-, de manera que permita al actor hacer uso efectivo del procedimiento establecido para la protección de sus derechos, atendiendo al conjunto de principios que rigen, independiente e indivisiblemente, el plano procesal en el juicio de nulidad: pro persona, pro actione, tutela judicial efectiva y de interpretación conforme”²⁵³.

(Énfasis de la suscrita)

²⁵² El artículo 17 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el que mayormente se aplica de manera supletoria a casi todas las materias, señala que “es nulo de pleno derecho lo actuado por el Tribunal que fuere declarado incompetente, salvo disposición contraria a la ley.”

²⁵³ Tesis 1º.16.A. emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación viernes 10 de octubre de 2014, cuyo rubro señala: Demanda de Nulidad. Si el Magistrado instructor la tiene por no presentada, porque el actor, al desahogar la prevención que se le formuló, omitió exhibir un juego de copias de su escrito aclaratorio y aplica literalmente el artículo 15, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo transgrede la nueva regulación que en materia de derechos humanos rige en el Estado mexicano.

Con la siguiente tesis, nuevamente es visible el ímpetu de los Tribunales Colegiados en respetar y promover los principios de inalienabilidad e irrenunciabilidad de los derechos humanos. En ese sentido es de explorado derecho que conforme a lo establecido en el artículo 217, último párrafo de la Ley de Amparo, la jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Sin embargo, ahora los Tribunales Federales con la justificación de que la vigencia de los derechos humanos es irrenunciable, se apartan de dicha restricción legal señalando que cuando la jurisprudencia fije el contenido y alcance de derechos humanos, sí podrá producir efectos retroactivos, claro está, siempre y cuando no estén frente al principio de cosa juzgada. Veamos su clara y aún más sensata justificación:

“En ese orden, la interpretación conforme del citado artículo 217 lleva a estimar que dicho mandato es inaplicable sobre jurisprudencia en materia de derechos humanos cuando se defina por el Máximo Tribunal alguna directriz interpretativa o determine la inconstitucionalidad o inconventionalidad de una norma de conformidad con el mandato establecido en el invocado artículo 10. constitucional, pues la vigencia de los derechos humanos, su carácter indisponible, irrenunciable e inalienable, conduce a establecer que su contenido no puede restringirse a un estado de calculabilidad, so pretexto de privilegiar la seguridad jurídica de las personas, pues ello implicaría desconocer el mandato constitucional, en virtud del cual, los Jueces están obligados a aplicar a cada caso el principio pro persona favoreciendo en todo tiempo a los gobernados con la protección más amplia.”²⁵⁴

(Énfasis de la suscrita)

De esta manera, de los anteriores criterios judiciales se puede observar el claro esfuerzo por parte de los Tribunales Colegiados de cumplir con estas nuevas obligaciones constitucionales de “promover, respetar, proteger y garantizar los

²⁵⁴ Tesis XXVII.3º.68 K emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación el viernes 09 de enero de 2015, cuyo rubro señala: Jurisprudencia en materia de Derechos Humanos. La emitida por el Tribunal Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que fija el contenido y alcance de aquéllos, es susceptible de producir efectos retroactivos, si no se está frente a la autoridad de la cosa juzgada. (Interpretación conforme del artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo).

derechos humanos”²⁵⁵, obligaciones las cuales se traducen en prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier violación a los mismos. En ese sentido, en virtud de estos nuevos pares de ojos, los tribunales federales ahora eligen, entre las diversas interpretaciones posibles que se presenten en cada caso concreto, aquella que ofrezca una mayor protección, evitando formalismos e interpretaciones no razonables u ociosas que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo, la auténtica tutela judicial y la solución del conflicto.

Así, no obstante de los buenos deseos antes planteados por los Tribunales Colegiados de Circuito, pareciera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, teniendo un cierto “recelo” de esta amplitud de derechos ejercida por los inferiores, ha emitido criterios no sólo recordando a las autoridades jurisdiccionales de menor rango que necesariamente se deben respetar ciertos formalismos y reglas, sino también celosa de su tarea como único Tribunal Constitucional, emite criterios advirtiendo claramente que, es ésta, la única facultada para realizar estudios de constitucionalidad, dando pasos atrás sobre figuras jurídicas como el control difuso²⁵⁶.

Veamos entonces esta etapa de “freno” por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional - principio pro persona o pro homine-, ello no implica que los órganos

²⁵⁵ Recordemos que en virtud de las reformas, se modifica el artículo 1ero de la Constitución quedando de la siguiente manera: “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.

²⁵⁶ Tal como se estableció anteriormente y como define el Magistrado Carlos Arenas Bátiz, el control difuso es aquel instrumento a través del cual cualquier autoridad jurisdiccional tiene la competencia o facultada para dejar de aplicar, en los casos concretos sometidos a su jurisdicción, aquella norma jurídica que considere incompatible con las normas jurídicas de jerarquía suprema. La norma suprema que se utilice como parámetro de interpretación y de validez, puede ser la Constitución, o bien, los tratados internacionales, denominándose entonces, control difuso de constitucionalidad o control difuso de convencionalidad, respectivamente.

jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales -legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada-, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función”²⁵⁷.

(Énfasis de la suscrita)

De dicho criterio es más que claro el sentido de la Corte de recordar a los Tribunales Federales que las reformas constitucionales no implican una carta blanca para inaplicar u olvidarse por completo de las reglas procesales existentes, y si bien es loable la preferencia de protección y respeto de los derechos humanos en cualquier caso judicial, lo cierto es que no se debe olvidar que la fijación clara de reglas y procesos atienden a su vez al debido respeto de garantías tales como los principios de legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia y cosa juzgada.

El siguiente criterio jurisprudencial es de suma importancia para el nuevo paradigma constitucional que se pretende construir en virtud de las reformas constitucionales. Esto así puesto que deja en términos claros cuál es la posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos frente a nuestra Constitución, a saber:

“De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que **las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos**, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos,

²⁵⁷ Jurisprudencia número 2a./J. 56/2014, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo II, Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página:772 cuyo rubro es del tenor siguiente: Principio de interpretación más favorable a la persona. Su cumplimiento no implica que los órganos jurisdiccionales, al ejercer su función, dejen de observar los diversos principios y restricciones que prevé la norma fundamental.

se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano.²⁵⁸
(Énfasis de la suscrita)

Primeramente es importante destacar que en dicha jurisprudencia se advierte que, las normas que contienen derechos humanos, con independencia de si se encuentran en tratados internacionales o en la Constitución, no se relacionan de manera jerárquica entre ellas, es decir, que a partir de esta tesis, ya no es válido interpretar los asuntos como si el derecho constitucional y el internacional fueran mundos separados, sino que en materia de derechos humanos, ambos regímenes deberán interpretarse armónicamente al mismo tiempo cuando se trate del mismo derecho, lo que evidentemente provoca una ampliación enorme en la protección de los derechos humanos.

No obstante este loable pronunciamiento, pareciera que posteriormente se arrepiente de esta eliminación de jerarquías y pretende restringir el bloque de convencionalidad reconocido en esa misma jurisprudencia. Como se desprende de una simple lectura de dicho criterio, la Suprema Corte deja en claro que, no obstante lo dicho en líneas anteriores, siempre se deberá estar sujeto a la Constitución, por lo que si en dicha norma fundamental existe una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la

²⁵⁸ Jurisprudencia número P./J. 20/2014, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 202, cuyo rubro es del tenor siguiente: Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

Es importante mencionar que dicha jurisprudencia surge de la Contradicción de tesis 293/2011 entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de la cual también surgió la tesis jurisprudencial P./J. 21/2014 (10a.) de rubro: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

norma constitucional, no obstante que en el tratado internacional se advierta lo contrario ¿no parece esto contradictorio?

De esta manera ¿qué pasa entonces con el artículo 1º y 133 de la Constitución? En dichos dispositivos constitucionales se establece que tanto la Constitución como los tratados internacionales serán, en su conjunto, la ley suprema, es decir, no hace distinción entre una y la otra. Segundo, dicho criterio jurisprudencial va en contra con los nuevos criterios de interpretación establecidos en la Constitución, donde se establece claramente la obligación de todo juzgador a elegir la interpretación que otorgue la protección más amplia a la persona, por tanto, si la Constitución establece una restricción a un derecho humano y un tratado internacional brinda un ejercicio pleno, es lógico pensar que conforme al nuevo artículo 1º constitucional, y contrario a lo mencionado en la anterior jurisprudencia, deberá optarse por la aplicación de la norma establecida en el tratado internacional.

Pareciera nuevamente que la Suprema Corte quiere, pero no quiere. Hace pronunciamientos avanzadísimos reconociendo la suma importancia de velar por cualquier norma que ofrezca una protección más amplia en materia de derechos humanos, pero al final, pone limitaciones dogmáticas y académicas que en nada benefician al Estado Constitucional de Derecho que se pretende instaurar, y peor aún, que resultan totalmente contradictorias para este nuevo sistema jurídico.

Ahora bien, en el siguiente criterio jurisprudencial, no obstante que la Corte reconoce la existencia del control difuso, es decir, la facultad de toda autoridad jurisdiccional ordinaria de inaplicar leyes secundarias al considerarla violatoria o restrictiva a algún derecho humano, señalan que tratándose del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa su función principal es la del estudio de legalidad y si bien puede ejercer el control difuso este no forma parte de su litis natural, por lo que *“obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal*

administrativo en competencia específica". ¿No esta declaración contraviene precisamente tanto la exposición de motivos de la reforma, como la reforma en sí? Es decir, el artículo 1ero de la Constitución establece claramente la obligación, de toda autoridad de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. No obstante la anterior obligación se emitió el siguiente criterio;

*"Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, (...) pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. (...) Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia..."*²⁵⁹.

²⁵⁹ Jurisprudencia número 2a/J. 16/2014, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de

(Énfasis de la suscrita)

Por otra parte, la siguiente jurisprudencia enlistada, es por una parte, contradictoria, y por otra parte engañosa, esto así puesto que si bien un abogado litigante apreciaría que la Corte dejará en claro los lineamientos sobre cómo expresar agravios, lo cierto es que a) es obligación constitucional de las autoridades jurisdiccionales de aplicar el principio pro persona como un criterio de interpretación de las normas, es decir, se entiende que dicho principio es aplicable de oficio, por lo que de ninguna manera la aplicación del principio pro persona debe estar sujeta a requisitos formales, sin importar lo mínimo que sean, b) esto significaría que, si no se satisfacen esos “lineamientos”, ¿la autoridad jurisdiccional no tendría porque aplicar el principio pro persona? Veamos qué respuesta brinda la Suprema Corte:

“El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a las autoridades el deber de aplicar el principio pro persona como un criterio de interpretación de las normas (...). Así, como deber, se entiende que dicho principio es aplicable de oficio, (...), pero también es factible que el quejoso en un juicio de amparo se inconforme con su falta de aplicación, o bien, solicite al órgano jurisdiccional llevar a cabo tal ejercicio interpretativo, y esta petición, para ser atendida de fondo, requiere del cumplimiento de una carga mínima; por lo que, tomando en cuenta la regla de expresar con claridad lo pedido y la causa de pedir, así como los conceptos de violación que causa el acto reclamado, es necesario que la solicitud para aplicar el principio citado o la impugnación de no haberse realizado por la autoridad responsable, dirigida al tribunal de amparo, reúna los siguientes requisitos mínimos: a) pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable; b) señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende; c) indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y, d) precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles”²⁶⁰.
(Énfasis de la suscrita)

2014, Tomo I, página 984, cuyo rubro es del tenor siguiente: Control difuso. Su ejercicio en el juicio contencioso administrativo.

²⁶⁰ Tesis número 1a. CCCXXVII/2014, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, viernes 3 de octubre de 2014 cuyo rubro es del tenor siguiente: Principio Pro Persona. Requisitos para que se atienda el fondo de la solicitud de su aplicación, o la impugnación de su omisión por la autoridad responsable.

Reafirmando el anterior criterio, gravemente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un criterio jurisprudencial publicado apenas en noviembre de 2014 señaló que incluso el amparo directo en revisión es improcedente cuando se alega que el Tribunal Colegiado, al momento de resolver el juicio de garantías, omitió analizar de manera oficiosa los tratados internacionales de los que es parte el Estado mexicano, aun cuando se alegue la violación a un derecho humano. Veamos ciertos extractos del criterio jurisprudencial:

“(...) el recurso de revisión en amparo directo procede cuando se omita analizar la constitucionalidad de una norma general o interpretar los derechos humanos previstos en los tratados internacionales (...) el hecho de que se autorice a examinar los conceptos de violación atendiendo a la causa de pedir, no significa que el quejoso pueda limitarse a señalar que una norma general es inconstitucional o inconvencional y que el tribunal de amparo deba pronunciarse sobre el particular con base en el análisis oficioso de todos los tratados internacionales relacionados, (...) aun cuando se aduzca que en aquéllos se tutela un derecho humano”²⁶¹.

Nuevamente en dicho criterio la Suprema Corte señala como requisito el que el recurrente invariablemente debe “precisar” los motivos por los cuales estima transgredido un derecho humano, y en su caso, cuáles son los instrumentos internacionales que lo tutelan. Aquí es importante precisar, que si bien es cierto es muy importante que todo recurrente debe establecer claramente cuál es la violación y como trasciende ésta en la esfera de derechos, lo cierto es que lo grave de la ejecutoria en cuestión es que olvida obligaciones propias de las autoridades jurisdiccionales tales como a) causa de pedir y b) el análisis oficioso de cualquier violación a los derechos humanos y c) que sólo los hechos están sujeto a prueba, siendo obligación del juzgador aplicar el derecho, aunque este sea derecho extranjero.

²⁶¹ Tesis 2ª./J. 124/2014 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, noviembre de 2014 cuyo rubro es del tenor siguiente: Amparo Directo en Revisión. Es improcedente cuando sólo se atribuye al Tribunal Colegiado de Circuito la omisión de analizar, de manera oficiosa, los tratados internacionales de los que es parte el Estado mexicano, aun cuando se alegue la violación a un derecho humano.

No se debe pasar por alto que la tarea del Poder Judicial de la Federación es por demás relevante para que estas reformas constitucionales tengan practicidad en la realidad jurídica del país. De tal suerte que, dependerá precisamente de los jueces, y del pronunciamiento definitivo que realice la Suprema Corte, definir cuál será el preciso alcance de estas reformas. Así, la Décima Época puede ser el paso angular para crear una conciencia y cultura plena sobre la debida efectividad de los derechos humanos y sus garantías, o bien, puede significar el freno y recelo constante sobre figuras como el control difuso, bloque de convencionalidad, entre otras.

De esta manera, la Suprema Corte, en su carácter de máximo intérprete constitucional, no debe acotarse ni mucho menos limitar una tarea que ya en sí misma es ardua y complicada. Este órgano supremo debe desprenderse de todas las limitaciones dogmáticas, académicas, jerárquicas y de cualquier otra índole que implique un obstáculo o retroceso para la debida vigencia de los derechos humanos y de sus garantías. No se debe pasar por alto, que todos, es decir, tanto la ciudadanía como las autoridades, tenemos y buscamos el mismo objetivo, la mejor protección de los derechos humanos. Precisamente así lo advierte el Ministro de la Corte, Arturo Zaldívar: *“(...) siempre he pensado que la ciencia jurídica y la academia pueden servir, por un lado, para que avance el derecho, por otro lado, para explicar lo que sucede en el derecho, pero me parece que es un error de algunos juristas pretender que la realidad se ajuste a la doctrina, y si no es así, entonces tenemos que dejar de avanzar, porque hay ciertos conceptos jurídicos que consideran inamovibles. Yo creo que todo el conocimiento humano es dinámico, es evolutivo y que nunca tendremos la última palabra de nada en tal sentido yo siempre estaré por aquello que proteja mejor los derechos, y ya será cuestión que la doctrina y los precedentes que tratemos de construir, como creo que lo estamos haciendo, una nueva teoría constitucional en México”*²⁶².

²⁶² Entrevista llevada a cabo por el Dr. Miguel Carbonell al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea sobre la importancia de los tratados internacionales de derechos humanos, específicamente por la resolución de la contradicción de tesis 293/2011, en la cual dicho Ministro fue el ponente. Esta entrevista fue publicada el 8 de

De tal suerte que la doctrina y los preceptos esenciales deberán ser siempre vistos como una pauta para el continuo mejoramiento en el espectro de las garantías de los derechos humanos, y cuando estos elementos no sean suficientes, entonces estos no deben ser interpretados como obstáculos para una debida protección a los derechos humanos; esa sería la respuesta fácil, es decir, decir que no se puede puesto que existe un aspecto procesal que lo impide. Por el contrario, no se debe perder el objetivo y buscar que todo derecho humano, sea alcanzable y satisfecho, por cualquier ciudadano y ante cualquier circunstancia.

Esperemos que este periodo de ajustes, por una parte, no sea traumático, y por otra, realmente implique una consolidación fuerte para la debida eficacia de las garantías constitucionales. En ese sentido, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio A. Valls Hernández, al dictar la conferencia magistral *Las Recientes Reformas Constitucionales en Materia de Derechos Humanos*, señaló: *“sabemos que la puesta en práctica de estas reformas conllevan un periodo de ajustes, no es de un día para otro, más aún porque se irán consolidando sobre la marcha, a través de las resoluciones que se vayan dictando y los criterios de jurisprudenciales que surjan, respecto de figuras novedosas como el interés legítimo, tratándose del juicio de amparo. Sin embargo, estoy seguro que esto se dará solo por un breve periodo”*²⁶³.

mayo de 2011 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, visible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1LasOzoV7no>

²⁶³ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, “Con la reforma en materia de derechos humanos, el P/JF tiene un papel fundamental en el acceso universal a la justicia” visible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=2165>.

CONCLUSIONES.

1. Reiteradamente dentro del presente trabajo de investigación se explicó que el reconocimiento constitucional de un listado de derechos humanos fue el primer paso, no sólo para la afirmación sobre conceptos como la dignidad humana y los derechos intrínsecos derivados de ésta, sino además, el reconocimiento pleno de que los mismos resultan ser un elemento esencial para cualquier sistema de derecho. Y si bien ese primer paso fue importantísimo, no podemos permitir tener por satisfecha la tarea. Lo que sigue, es incluso de mayor trascendencia; ahora ya no estamos hablando de sólo reconocimientos y/o afirmaciones; sino que el ejercicio, respeto y protección de los derechos humanos, sea pleno y efectivo. Y esto es así, porque sencillamente a nadie le importará que el Estado Mexicano haya suscrito y ratificado más de 208 tratados internacionales²⁶⁴ en materia de derechos humanos, si los ciudadanos no pueden debidamente ejercerlos.

Recordemos incluso la priorización que realizaron algunos juristas al advertir, que aquella Constitución desprovista de mecanismos jurídicos para su defensa²⁶⁵, sólo es una mera expresión de un constitucionalismo sin Constitución. La protección activa de la Constitución no sólo surge de ésta, sino resulta ser un componente esencial que la define, por lo que, es igual o más importante, la fijación clara de medios idóneos para la protección de los derechos humanos.

2. Precisamente por lo anterior, es que todos los grandes juristas que participaron para la sistematización de estas herramientas de protección,

²⁶⁴ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado un listado de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos y los divide en las siguientes materias: de carácter general, asilo, derecho internacional humanitario, desaparición forzada, personas con discapacidad, discriminación racial, educación y cultura, esclavitud, extradición, genocidio, medio ambiente, menores, migración y nacionalidad, minorías y pueblos indígenas, mujeres, penal internacional, propiedad intelectual, refugiados, salud, tortura y trabajo. Tal listado, así como el contenido del propio tratado es visible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>.

²⁶⁵ OROZCO SOLANO, Víctor, Op.cit., P. 17.

concibieron a los medios de control constitucional como **instrumentos activos de ejecución** al señalar que estas herramientas garantizan que ante cualquier posible obstáculo y/o impedimento en el ejercicio de un derecho humano, estas fungirán como herramientas activas para reparar, restaurar, restituir, reponer, etc., el derecho humano vulnerado. De tal suerte que se tiene la conciencia de que la única forma de asegurar que el ejercicio de los derechos fundamentales sea pleno, es que los instrumentos que los protegen, sean efectivos, es decir, que los medios de control constitucional que fueron diseñados para reparar cualquier derecho vulnerado, funcionen.

3. Así, no obstante que sabemos qué son los medios de control constitucional y para qué funcionan, existen garantías constitucionales o medios de control constitucional que simplemente no repararan el derecho humano vulnerado ¿por qué? ¿qué pasa? ¿por qué si todo está debidamente diseñado y conceptualizado, tenemos en nuestro sistema jurídico herramientas procesales que no funcionan?

Haciendo un contraste del concepto de los medios de control constitucional con la revisión de estadísticas y los casos emblemáticos desarrollados dentro del presente trabajo, es visible concluir que la causa de la inutilidad de determinadas garantías constitucionales está constreñida, no en la conceptualización de la figura, sino en la falta de comprensión de la naturaleza de ésta al ser implementada en la Constitución.

4. En ese sentido, si los medios de control constitucional tienen “estructuralmente” el objeto de reparar los derechos humanos violados, debe entonces entenderse de dicha manera y no de otra. Sólo así se podrá comprender que la eficacia de los medios de control constitucional debe estar asegurada desde el proceso de su creación. No importa que los mismos sean instrumentos establecidos en la Constitución, o que sean de naturaleza procesal, lo verdaderamente importante es que los mismos

cumplan cabalmente con el objetivo para el que fueron creados, de lo contrario, no sólo estas herramientas resultan ser meras normas programáticas, sino peor aún, caen en la aberrante tragedia de revictimizar a una persona a través del uso de un medio de control constitucional, tal como lo vimos en los casos presentados de la Facultad de Investigación de la Corte o en las denuncias ante las Comisiones de Derechos Humanos, o bien, que sean unas simples jugarretas políticas utilizadas para amedrentar a los que están en el poder o los que buscan llegar a él, como es el caso del juicio político y la declaratoria de procedencia.

5. No debemos olvidar que la justicia constitucional es por una parte, la llave para la protección de los principios y valores del Estado democrático, y por otra, piedra angular en el fomento al respeto a la Constitución y los derechos fundamentales de todos. Así, la protección y/o defensa de la Constitución no debe dejarse al arbitrio de la voluntad y los buenos deseos de que algo malo no suceda, sino debe estar asegurada por herramientas fuertes y contundentes que no se achiquen por la gravedad del problema, sino por el contrario, resulten ser, la total y plena reivindicación de cualquier violación a un derecho humano.
6. Esto último se logra entendiendo y aceptando que la eficacia jurídica, resulta no en un mero requisito de forma, sino un elemento de existencia de todo medio de control constitucional. Teniendo esto como primer paso, se entenderá que no basta que se creen herramientas procesales, sino que éstas deben de ir de la mano de los medios, instituciones, legislaciones y procedimientos necesarios para lograr la debida aplicación, ejercicio y funcionamiento de los medios de control constitucional.

Así, para que el juicio político, la declaratoria de procedencia y las denuncias presentadas ante las Comisiones de Derechos Humanos sean realmente considerados como medios de control constitucional, deben invariablemente “rediseñarse”, es decir, deben crearse los procesos

necesarios para que estos, primero, produzcan efectos jurídicos, y posteriormente, que sean idóneos para reparar la garantía que fue vulnerada, de lo contrario, es indudable que correrán con la misma suerte de la Facultad de Investigación de la Corte, es decir, por su total eliminación de la justicia constitucional, sencillamente porque no funcionan.

7. Esta circunstancia, no debe ni puede suceder. No olvidemos que gracias a las reformas constitucionales, especialmente la del 10 de junio de 2011, México cuenta con un amplísimo catálogo, nacional e internacional, de derechos humanos, logro el cual debe estar de la mano de instrumentos que garanticen su respeto y aplicación. En ninguna forma resulta lógico ampliar la gama de derechos, y por otro lado, reducir las herramientas para proteger su ejercicio, esto sencillamente es absurdo.

Es cierto que existen muchos obstáculos procesales que impiden dotar de eficacia a estos medios de control constitucional, sin embargo, debemos cambiar los paradigmas que nos frenan, existen los parámetros constitucionales para así hacerlo, no sólo las reformas constitucionales sobre derechos humanos nos obligan hacerlo, la propia figura, desde que fue sistematizada nos conduce a ello. Ya lo advertía el Dr. Fix Zamudio; los medios de control constitucional *“no son sólo de naturaleza conservadora; es decir, que tiendan a mantener de manera pasiva las normas fundamentales, sino que también implican el desarrollo dinámico de la normatividad constitucional para amoldarla a los cambios de la realidad y, al mismo tiempo, para modificar dicha realidad a fin de hacer efectivas las disposiciones de principio o programáticas de la ley fundamental”*²⁶⁶.

8. Así entonces, el objetivo no es fijar y vislumbrar todas las posibles trabas a la eficacia de los medios de control constitucional, es precisamente todo lo contrario, entender y aceptar que dichas herramientas ya cuentan con esa

²⁶⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op.cit., P. 57.

naturaleza de ejecución, y en razón de ello, vislumbrar como hacerlas efectivas para que reparen la garantía violada.

9. Es por esto que estamos obligados a rediseñar los medios de control constitucional, nombrarlos como tal, sólo y si, responden a su objetivo, y en el supuesto de que no reparen la garantía violada, entonces, existen dos opciones posibles, a) determinar contundentemente que no se tratan de medios de control constitucional, o b) dotarlos de eficacia jurídica.

Es evidente que la segunda opción es lo más deseable, pero en el caso de que esto no sea verdaderamente posible, necesariamente debemos de dejar llamar a dicha figura como un medio de control constitucional, esto así, puesto que ya basta de demeritar la figura de las garantías constitucionales, por el contrario, hay que honrarla y respetarla y esto se logrará si empezamos a llamar las cosas por su nombre, para luego estar en posibilidades de exigir su debido cumplimiento.

Y esta tarea hay que hacerla pronto. Quien lo resume mejor que nadie es el gran jurista Pedro Sagüés, al señalar que *“como toda disciplina joven, al derecho procesal constitucional se le pueden disculpar yerros y defectos propios de su adolescencia. Tiene, todavía, el “derecho” a un cierto margen de imprecisión, confusión o desconcierto. Pero los años pasan, el plazo de gracia puede vencer y ahora es el momento de superar sus desafíos*”²⁶⁷.

²⁶⁷ PEDRO SAGÜÉS, Néstor, “Los Desafíos del Derecho Procesal Constitucional” dentro del compendio “Derecho Procesal Constitucional”, México, Editorial Porrúa, P. 520.

BIBLIOGRAFÍA.

AFONSO DA SILVA, José “Aplicabilidad de las Normas Constitucionales”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.

ALDUNATE LIZANA, Eduardo, “La fuerza normativa de la Constitución y el sistema de fuentes del Derecho” artículo publicado en la Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXXII, Chile 1er semestre de 2009.

ALEXY, Robert, “Los Derechos Fundamentales en el Estado Constitucional Democrático”, Edición de CARBONELL, Miguel “Neoconstitucionalismo(s)”, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trotta, 2006.

BOBBIO, Norberto, “Teoría General del Derecho”, Trad. Eduardo Rozo Acuña, Debate, Madrid, 1991.

BORJA SORIANO, Manuel, “Teoría General de las Obligaciones”, Editorial Porrúa, México 2004.

BURGOA, Ignacio, “Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo”, Editorial Porrúa, Octava edición, 2005.

BURGOA, Ignacio, “Derecho Constitucional”, Editorial Porrúa, México, 2000.

CARBONELL, Miguel & SALAZAR, Pedro (Coord.), “La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador” artículo publicado en el Boletín Mexicano de

Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, Num. 116, mayo-agosto 2006, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

DIAZ REVORIO Francisco, MARTÍN SÁNCHEZ María & MOLERO María (Coord.), “Reflexiones sobre Justicia Constitucional en Latinoamérica” Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, España, noviembre 2013.

FERRAJOLI, Luigi, “Derechos y garantías. La ley del más débil”, Editorial Trotta, 7ma ed. Madrid, 2010.

FERRER MAC-GREGOR, MARTÍNEZ RAMÍREZ & FIGUEROA MEJÍA, (Coord.) “Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo de la Judicatura Federal. Edición abril de 2014. México.

FERRER MAC-GREGOR, “Compendio Derecho Procesal Constitucional”, Tomo I y II, Editorial Porrúa, México 2006.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano”, Segunda Edición, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano”, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2005.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

GUASTINI, Ricardo, “Estudios de Teoría Constitucional”, colección dirigida por José Ramón Cossío y Rodolfo Vázquez, Editorial Fontamara, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2001.

HIERRO, Liborio “La eficacia de las normas jurídicas” Editorial Fontamara, México, 2010.

KELSEN, Hans, “Introducción a la Teoría Pura del Derecho” 3ª Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México. México, 2001.

KELSEN, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, Trad. De Rolando Tamayo y Salmorán, México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Ensayos jurídicos, núm. 5, 2001.

SALAZAR, Pedro, “La democracia constitucional. Una radiografía teórica”, Primera reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México 2006.

SANCHEZ, M., “Interés legítimo”, en Enciclopedia Jurídica Básica, Vol. III, Madrid, Civitas 1995.

STEINER, Christian y URIBE, Patricia (Coord.), “Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer, México, 1era edición Agosto de 2014.

TENA RAMIREZ, Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, 37º Ed. México, 2005.

CIBERGRAFÍA

CARBONELL, Miguel, (2001) “Marbury versus Madison: en los orígenes de la supremacía constitucional y el control constitucional”, fecha de consulta 3/09/2014, localizado en:

http://audiovisualesuca.com.sv/deptos/ccjj/media/archivo/4fa7a1_03carbonellmarburyvmadisonlosorigenesdelasupremaciaconstitucional.pdf.

CARBONELL, Miguel, (2012) “La Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos: principales novedades”, fecha de consulta 4/02/2015, visible en: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>.

CARBONELL, Miguel, “La normatividad de la Constitución Mexicana: tres propuestas”, fecha de consulta 4/02/2015, visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/130/6.pdf>.

CARBONELL, Miguel, (2009) “¿Qué es el garantismo? Una nota muy breve”. Fecha de consulta 19/06/2015, Visible en: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Qu_es_el_garantismo_Una_nota_muy_breve_printer.shtml

CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, (2002) “La aplicación judicial de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos”, fecha de consulta 18/01/2015, localizable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/342/10.pdf>.

CARPIZO, Jorge (2011) “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? artículo el cual forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, fecha de consulta 20/05/2015, visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/13.pdf>.

CASTILLO SOBERANES, Miguel, (2005) “El Principio de Supremacía Constitucional frente a la Administración Pública”, publicado en la Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, fecha de consulta 19/10/2014, visible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr6.pdf>.

CORREAS, Óscar (1989) “La sociología del derecho como condición de la jurisprudencia en Kelsen” Artículo en Boletín Mexicano de Derecho Comparado de la Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P.3. fecha de consulta 19/12/2014, visible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/65/art1.pdf>.

DIAZ REVORIO, Francisco, (2009) “Tribunal Constitucional y procesos constitucionales en España. Algunas reflexiones tras la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2007”, fecha de consulta 19/10/2014, visible en:

http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002009000200004&script=sci_arttext.

FERNÁNDEZ, Ma. Enriqueta (2013) “Alcance de la interpretación conforme y el principio pro personae en materia de derechos humanos frente al contenido de la Constitución Federal en el Estado mexicano” artículo publicado en la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fecha de consulta 15/03/2015, localizable en:

<https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/188/MAR%C3%8DA%20ENRIQUETA%20FERNANDEZ%20HAGGAR.PDF>.

GARCÍA CORONA, Saúl, (2010) “Crónica de la Facultad de Investigación 1/2009. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Facultad de Investigación para averiguar la violación grave de garantías individuales, caso Guardería ABC”, fecha de consulta 3/03/2015 visible en:

<https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Cronicas%20del%20pleno%20y%20salas/cr-guarderia-ABC.pdf>.

GAVIRIA, Rafael (2003) “Juicio Político. El arma de dominio.” Artículo publicado en la revista electrónica Contralinea, fecha de consulta 24/01/2015 Publicado en la siguiente dirección electrónica:

http://www.contralinea.com.mx/c10/html/politica/ene03_juicio.html.

GIL RENDÓN, Raymundo (2011), “El Estado Constitucional de Derecho y los Derechos Humanos”, P.3. Fecha de consulta 18/06/2015, visible en:

<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/estadoconstitucionaldederechoylosderechoshumanos.pdf>.

GROSSMAN, Claudio, (2001) Discurso en el Marco del Diálogo sobre el Perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fecha de consulta 4/04/2015, disponible en <http://www.cidh.org/Discursos/05.03.1.htm>.

ISLAS DOMINGUEZ, Víctor Manuel (2013) “Plenos de Circuito en la Ley de Amparo” artículo publicado dentro de la revista especializada Foro Jurídico, fecha de consulta 19/03/2015 visible en:

<http://www.forojuridico.org.mx/plenos-de-circuito-en-la-ley-de-amparo/>.

MARTINEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor (2011) “Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos”, obra que forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie año XLIV, núm. 130, fecha de consulta 17/02/2015, visible en:

<http://juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/130/el/el12.pdf>.

MARTINEZ GARZA, Minerva (2011) “La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos” artículo publicado por la Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, fecha de consulta 14/04/2015 visible en: http://www.cedhnl.org.mx/18mayo2011_reformaconstitucional.pdf.

RODRIGUEZ BRAUN, Carlos (2013) “Clichés antiliberales: 7 Si los hombres fueran ángeles...”, fecha de consulta 20/12/2014 visible en: <http://www.carlosrodriguezbraun.com/articulos/expansion/cliches-antiliberales-7-si-los-hombres-fueran-angeles/>.

SALCIDO ROMERO, José Miguel (2011) “Facultad de Investigación de la Suprema Corte de la Nación” P. 104 y 105. Obra la cual forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, fecha de consulta 27/02/2015 visible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt8.pdf>.

TRON PETIT, Jean Claude “El Control de Convencionalidad en México”, fecha de consulta 28/01/2015 visible en su sitio personal <http://www.jeanclaude.tronp.com>.

TRON, Jean Claude (2012) “¿Qué hay del interés legítimo?” artículo publicado en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal, fecha de consulta 13/02/2015 visible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/12%20TRON.pdf>.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, (2011) “Con la reforma en materia de derechos humanos, el PJJF tiene un papel fundamental en el acceso universal a la justicia” fecha de consulta 29/04/2015 visible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=2165>.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2014, fecha de consulta 6/03/2015, el cual puede ser consultado en la página de Internet:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/35/r35_epr.pdf.

Informe anual 2014 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, fecha de consulta 10/05/2015, localizable en:

<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/indice.asp>.

“Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México” Centro de Consulta de Información Jurídica. Biblioteca. México, 2006 P. 120, fecha de consulta 15/02/2015 visible en:

http://201.116.131.109/F/?func=find-b&request=000052115&find_code=SYS&local_base=SCJ01.

Declaraciones emitidas por Pérez Vázquez en su comparecencia ante el Senado de la República cuando contendía por la presidencia de la CNDH, fecha de consulta 22/04/2015, visible en:

Http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/28/989383#cxrecs_s.

Crónica de la Facultad de Investigación 1/2009. Facultad de Investigación para averiguar la violación grave de garantías individuales, caso Guardería ABC”, fecha de consulta 25/03/2015, visible en:

<https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Cronicas%20del%20pleno%20y%20salas/cr-guarderia-ABC.pdf>.

Derechos Humanos y Justicia. Memorias del seminario organizado por el Instituto de Investigaciones jurisprudenciales y de promoción y difusión de la ética judicial, fecha de consulta 3/03/2015, visible en:

<http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/LIBRO%20SEMINARIO%20DERECHOS%20HUMANOS.pdf>.

Entrevista llevada a cabo por el Dr. Miguel Carbonell al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea sobre la importancia de los tratados internacionales de derechos humanos, específicamente por la resolución de la contradicción de tesis 293/2011. Esta entrevista fue publicada el 8 de mayo de 2011 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, fecha de consulta 28/05/2015, visible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1LasOzoV7no>

HEMEROGRÁFICAS

Gustavo Castillo García (11 de junio de 2009) "Hecho no intencional, el incendio de la guardería ABC en Sonora, afirma PGR." La Jornada. 11 de junio de 2009.

----, (2009) "Mueren 38 niños por incendio en guardería de Hermosillo". El Economista. 5 de junio de 2009.

----, (2013) "Andrés Manuel López Obrador, el uso político del desafuero" Adn Político. 22 de febrero de 2013.

----, (2009) "Guardería ABC, a medio año de la tragedia", El Economista. 6 diciembre de 2009.

----, (2009) "Aumenta a 41 el número de niños fallecidos en el incendio de una guardería en México". El País Internacional. 7 de junio 2009.

----, (2014) "Menores lesionados en incendio de guardería ABC buscan superar secuelas". Sin Embargo. Junio 4 de 2014.

----, (2012) "ABC: Trienio de impunidad." La Jornada. 6 de junio de 2012.

----, (2014) "Los padres de las víctimas de la guardería ABC mantienen su demanda de justicia." 20 minutos.

----, (2014) “Exoneran a implicada en el caso de la guardería ABC; padres de las víctimas exigen justicia”. *Eme Equis*.

----, (2015) “México, el país con más denuncias de violaciones de derechos ante la CIDH”. *Animal político*.

MONTALVO, Tania (2011) “Ciudadanos culpan al Estado mexicano por incendio en Guardería ABC”. CNN México. 29 de mayo de 2011.

LEGISLACIÓN

Acuerdo General 5/1999 de fecha 21 de junio de 1999 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Acuerdo General 6/1999 de fecha 22 de junio de 1999 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Acuerdo General No. 16/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada DOF 07-07-2014.

Exposición de motivos del proyecto de decreto de 9 de junio de 1999, de la reforma constitucional de fecha 11 de junio 1999.

Libro blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México.” Centro de Consulta de Información Jurídica. Biblioteca. México, 2006.

PUBLICACIONES OFICIALES

Comisión Internacional de Derechos Humanos <http://www.cidh.oas.org/>

Comisión Nacional de Derechos Humanos. <http://www.cndh.org.mx>

Consejo de la Judicatura Federal <http://www.cjf.org.mx>

Corte Interamericana de Derechos Humanos <http://www.corteidh.or.cr/>

Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México.
<http://biblio.juridicas.unam.mx>

Gaceta de la Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx>

Semanario Judicial del Poder Judicial de la Federación. <http://www.scjn.gob.mx>

CRITERIOS JUDICIALES

Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 6 de agosto de 2008.

Caso Barrios Altos vs. Peru, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia 14 de marzo de 2001.

Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 23 de Noviembre de 2009.

Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 4 de Julio de 2007.

Caso Cantos vs Argentina. Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 28 de noviembre de 2002.

Facultad de Investigación 1/2009. Solicitante: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Facultad de Investigación 3/2006. Solicitante: Ministro Genaro David Góngora Pimentel. Ministro Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Contradicción de tesis 293/2011, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, 3 de septiembre de 2013. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Exp. CNDH/PDS/95/GRO/S00228.000, Caso del señor Radilla Pacheco Rosendo, Asociación Cívica Guerrerense y Liga Revolucionaria del Sur “Emiliano Zapata”, Informe Especial sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80.

Recomendación 026/2001 emitida el 27 de noviembre de 2001.

Amparo en revisión 139/2010 resuelto el 1ero de julio de 2010 por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativo del Primer Circuito.

Tesis número 1ª./J. 42/2007 Novena Época, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Abril de 2007, P. 124.

Tesis número I.3o.C.30 K, Décima Época, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 3, P. 2431.

Tesis número 1ª.X/2013 emitida en la Décima Época por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVI, en enero de 2013, Tomo 1.

Tesis número I.3o.C.J/6, Décima Época, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 2, Enero de 2014, Tomo IV, P. 2895.

Tesis número 2ª./J. 47/98, Novena Época, emitida por Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, Julio de 1998, P. 146.

Tesis número P./J. 70/2003, Novena Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVIII, Noviembre de 2003, P. 433.

Tesis número II.3º.A.3 K, Novena Época, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIX, Enero de 2004, P. 1474.

Tesis número P. XXXVI/2008 emitida en la Novena Época por el Pleno de la Suprema Corte y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Abril de 2008 Página: 7.

Tesis número. LXXXVI/96 de la Novena Época del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Junio de 1996, P. 459.

Tesis número LXXXVIII/96 de la Novena Época del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Junio de 1996, P. 514.

Tesis número XC/1996 de la Novena Época del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Junio de 1996, P. 515.

Tesis número P. LXXXVI/1996 emitida en la Novena Época por el Pleno de la Suprema Corte y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo III, Junio de 1996 Página: 459.

Tesis número P. XXXVIII/2008 emitida en la Novena Época por el Pleno de la Suprema Corte y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Abril de 2008 Pág. 7.

Tesis número II.3º.C. J/2 emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 8, julio de 2014, Tomo II, P. 827.

Tesis número I.13º.C.12 C emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 6, mayo de 2014, Tomo III, P. 2040.

Tesis número P./J. 21/2014 en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014, Tomo I.

Tesis número LXVII/2011 (9ª) emitida en la Décima Época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo I.

Tesis número 1ª. CCCXL/2013 emitida en la Décima Época por la Primera Sala de la SCJN y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 1, diciembre de 2013, Tomo 1, P. 530.

Tesis número VI.3º.A. J/2 emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, P. 1241.

Tesis número 1ª./J 18/2012 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Décima Época y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1.

Tesis número VI.3º.A. J/2 emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, P. 1241.

Tesis número 1.2º.A.7 A. emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 2, enero de 2014, Tomo IV, P. 3068.

Tesis número 1º.16.A. emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación viernes 10 de octubre de 2014.

Tesis número XXVII.3º.68 K emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Décima Época y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación el viernes 09 de enero de 2015.

Tesis número 2a./J. 56/2014, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo II, Materia

Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, P. 772.

Tesis número P./J. 20/2014, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, P. 202.

Tesis número 2a/J. 16/2014, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, P. 984.

Tesis número 1a. CCCXXVII/2014, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, viernes 3 de octubre de 2014.

Tesis número 2^a./J. 124/2014 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, noviembre de 2014.