

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO, AVANCES Y PERSPECTIVAS. UNA PROPUESTA

Carlos A. MORALES-PAULÍN

A don Héctor Fix-Zamudio

SUMARIO: I. *Concepto*. II. *Sectores que integran a la justicia constitucional*. III. *Juicio de amparo*. IV. *Controversia constitucional*. V. *Acción de inconstitucionalidad*. VI. *Procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. VII. *Juicio político*. VIII. *Sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos*. IX. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos*. X. *Juicio de revisión constitucional electoral*. XI. *Jurisdicción constitucional supranacional*.

I. CONCEPTO

Por razón de método se impone, en primer término, identificar qué es la justicia constitucional, para de ahí ubicar a las instituciones o sectores que en el sistema jurídico mexicano la integran, el contenido de éstas y, en su caso, las propuestas tendentes a su fortalecimiento como piezas claves para la salvaguarda del Estado de derecho.

Es así como encontramos que desde 1968, uno de los principales cultivadores del tema, el destacado jurista mexicano don Héctor Fix-Zamudio, concibió a la justicia constitucional:

Como el conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados Órganos del Estado, la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos, a aquellos otros or-

ganismos de carácter público que han desbordado las limitaciones, que para su actividad se establecen en la misma Carta Fundamental.¹

De la definición apuntada destaca que en ella se hace mención al carácter eminentemente procesal del conjunto de instituciones a través de las cuales se busca garantizar el cumplimiento de la Constitución por parte de los poderes o entidades públicos, ese matiz procesal ha dado lugar al análisis de la justicia constitucional a partir de sus elementos adjetivos, lo que ha originado que vaya adquiriendo carta de naturalización el llamado *derecho procesal constitucional*, disciplina que entraña el punto de intersección entre dos acreditadas materias jurídicas: *la procesal y la constitucional*,² que parte, en lo fundamental, de la monografía que sobre nuestro objeto de estudio escribió Hans Kelsen en 1928 en la *Revista francesa de derecho público*.³

II. SECTORES QUE INTEGRAN A LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

La revisión del texto constitucional nos revela la existencia de ocho sectores o instituciones que integran a la justicia constitucional en México, a saber: juicio de amparo; controversia constitucional; acción de inconstitucionalidad; procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; juicio político; sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos; juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, y juicio de revisión constitucional electoral.

A continuación procederemos a exponer en forma sucinta los antecedentes, estado y propuestas en torno a cada una de las instituciones que integran la justicia constitucional en México.

1 Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, México, UNAM, 1968, p. 15.

2 Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Civitas, 1979; Gozaíni, Alberto Osvaldo, *La justicia constitucional, garantías, proceso y Tribunal Constitucional*, Buenos Aires, Ediciones De Palma, 1994; Sagüés, Néstor Pedro, *Derecho procesal constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1998.

3 *La garantie juridictionnelle de la constitution (La justice constitutionnelle)*.

III. JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo tiene un origen local a través de la Constitución yucateca de 1841 bajo el auspicio de don Manuel Crescencio Rejón; posteriormente, en 1847, se expide el Acta de Reformas a la Constitución Federal de 1824, en cuyo artículo 25 se estableció la facultad de los tribunales de la federación para amparar a los habitantes de la república en salvaguarda de sus derechos constitucionales, sin embargo, el amparo adquiere su constitucionalización definitiva a partir de la norma fundamental de 1857, a través de sus numerales 101 y 102. Bajo el texto de la Constitución vigente el amparo tiene su fundamento en los numerales 103 y 107.

Las bondades del juicio de amparo como instrumento para el control constitucional, aunado a las características particulares de la historia patria, han fomentado el desarrollo de esta institución, sin duda, una de las de mayor raigambre en la conciencia nacional.

En tal sentido y siguiendo la opinión del doctor Héctor Fix-Zamudio: “El amparo mexicano comprende cinco instrumentos: a) amparo *habeas corpus* o de la libertad; b) amparo contra leyes; c) amparo judicial o amparo-casación; d) amparo de lo contencioso administrativo, y e) el amparo social agrario.”⁴

Pese a las bondades del juicio de amparo por cuanto a los alcances de los fallos correspondientes, su origen decimonónico ha hecho de éste un instrumento excesivamente técnico al que pocos justiciables pueden acudir con éxito, pues en todo caso un buen patrocinio exige de un buen abogado cuyos servicios no pueden ser cubiertos con holgura; consciente de esto, el 17 de noviembre de 1999, el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, don Genaro David Góngora Pimentel, convocó a la comunidad jurídica mexicana para presentar propuestas tendentes a la revisión del marco jurídico que rige al juicio de amparo; derivado de ello, el 28 de agosto de 2000, el ministro Humberto Román Palacios presentó su informe como coordinador general de la Comisión de Análisis del marco de actuación del llamado juicio de garantías, destacando, a juicio del suscrito, la propuesta de adición de un segundo párrafo a la fracción II del artículo 107 constitucional, a través de la cual

4 Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos, estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, p. 555.

desaparecería la fórmula Otero, por la cual el fallo constitucional se limita a amparar y proteger exclusivamente al quejoso.

En la reforma en comento se propone que:

Cuando la Suprema Corte de Justicia establezca jurisprudencia en la que se resuelva que una norma general es inconstitucional o determine una interpretación conforme con la Constitución, emitirá, la declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme, en la cual fijará sus alcances y condiciones en términos de la ley reglamentaria.

De prosperar la enmienda en comento, los beneficios del amparo se harían extensivos para quienes por ignorancia de sus derechos o bien por incapacidad económica, hasta hoy día se ven obligados a cumplir con una norma pese a la inconstitucionalidad de ésta.

Cabe hacer mención que uno de los principales argumentos empleados para la defensa de la fórmula Otero, ha sido el relativo a que el Poder Judicial —en especial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación— no puede hacer una declaratoria general de invalidez de una norma, pues con ello se conculcaría la división de poderes, por cuanto que una declaración de esta naturaleza entraña un acto materialmente legislativo, argumento que hoy día es insostenible, toda vez que a través de la acción de inconstitucionalidad se ha facultado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar la invalidez de las normas impugnadas por esta vía (véase *supra*).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

La controversia constitucional tiene su origen en la Constitución norteamericana en el artículo III, sección 2, institución que fue recogida por las Constituciones mexicanas de 1824 (artículo 137, fracción I); de 1857 (artículos 97 y 98) y de 1917 (artículo 105); sin embargo, esta institución se vio fortalecida a través de la reforma al propio artículo 105 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, pues estableció la legitimación activa de los municipios y del Distrito Federal, así como las hipótesis de los denominados *conflictos de atribución*, es decir, los conflictos derivados de cuestiones competenciales entre dos o más poderes tanto de naturaleza federal como local.

Con la reforma apuntada, se puede concluir: 1) la conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una Suprema Corte de Justicia Constitucional, y 2) la judicialización de la política, pues la pluralidad política y la normalidad democrática que vive México han derivado en una vigorización de esta vía jurisdiccional como instancia para la resolución de los conflictos, que antaño se resolvían de manera discrecional y por arbitrajes de naturaleza política.

Pese a las bondades de la institución, se estima necesario introducir lo siguiente: a) modificar el inciso g de la fracción I del artículo 105 constitucional a efecto de que puedan plantearse controversias constitucionales no sólo cuando se trate de dos municipios de diversos estados, sino incluso cuando se trate de dos o más municipios de un mismo estado, y b) con motivo de la elección de los jefes delegacionales al tenor del inciso c, fracción II de la Base Tercera del artículo 122 constitucional, es impostergable reformar la fracción I del artículo 105 constitucional, a efecto de reconocer la legitimación de las delegaciones del Distrito Federal.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La acción de inconstitucionalidad surge en el constitucionalismo europeo con el objeto esencial de reconocerle a las minorías parlamentarias su derecho de someter a la decisión de un órgano jurisdiccional lo que a juicio de éstas puede ser una norma inconstitucional, de aquí que dicha acción entraña en lo fundamental lo siguiente:

1) Dar certeza al principio conocido como *oposición política garantizada*, y

2) Dado que no se requiere que la norma impugnada cause agravio al promovente del proceso, éste constituye una acción abstracta.

En el contexto mexicano, la acción de inconstitucionalidad se introdujo al sistema jurídico nacional con motivo de la reforma integral al artículo 105 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994.

Originalmente, se encontraban legitimados activamente el 33% de los integrantes de los órganos legislativos federales (Cámara de Senadores y Diputados), así como los correspondientes de naturaleza local (legislaturas estatales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal), así como el procurador general de la república; sin embargo, por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, se esta-

bleció la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, facultando a los partidos políticos para ejercitar la acción en comento, siendo ésta la única vía para impugnar la posible inconstitucionalidad de las leyes electorales, las cuales por sus fines tendentes a la integración de los poderes constituidos “deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

A no dudar, la competencia otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer tanto de las controversias constitucionales como de las acciones de inconstitucionalidad han erigido a ésta en un auténtico tribunal constitucional, cuya actuación la legitima plenamente.

Ahora bien, a efecto de robustecer la institución en estudio, se sugiere que así y como lo reconocen algunas Constituciones de países europeos, se reconozca la legitimación activa del *ombudsman* mexicano, es decir, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues si bien se le reconoce legitimación activa al procurador general de la república para promover este tipo de acciones, no existe razón para excluir de ello a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, máxime si tomamos en cuenta que por los fines primigenios de ambas instituciones, éstas comparten el contenido del diverso artículo 102 constitucional.

De igual forma, y a través de una adecuada regulación en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se debería de incluir la acción popular como mecanismo para ejercitar este instrumento de control constitucional, pues como ya se indicó, el mismo entraña una acción abstracta que no requiere de un agravio personal y directo.

Una enmienda estrictamente formal es la relativa a modificar la enunciación que se hace de la Asamblea de Representantes por la de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al tenor de la denominación empleada por el artículo 122 constitucional.

VI. PROCEDIMIENTO INVESTIGATORIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Como su nombre lo indica, este instrumento de control constitucional entraña un procedimiento, mas no un proceso, pues de acuerdo al texto

constitucional (tercer párrafo del numeral 97) los resultados de la investigación se harán llegar a los órganos competentes.

Si bien este procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se revela como una institución propia del Constituyente de 1917, el distinguido jurista Jorge Carpizo señala como probable antecedente la investigación llevada a cabo por nuestro más alto tribunal con motivo de los hechos sucedidos en el puerto de Veracruz los días 24 y 25 de junio de 1879, ya que el gobernador de la entidad, General Luis Mier y Terán, ordenó la detención y fusilamiento “sin juicio previo” de varias personas detenidas por una sublevación.⁵

El texto del artículo 97 constitucional en su contenido original establecía la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer, *per se*, o bien a través de la designación que ésta hiciera de un juez o magistrado federal, cuando lo estimara conveniente o por requerimiento del Ejecutivo federal, de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o del gobernador de algún estado, de los hechos que constituyeran la violación a garantías individuales; la violación del voto público o algún delito de conformidad con la tipicidad establecida por la ley federal; sin embargo, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, se reformó la facultad que se comenta a efecto de:

1) Suprimir la facultad para practicar investigaciones derivadas de delitos federales, y

2) Se establece que la investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral se llevará a cabo únicamente “en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión”.

La facultad anterior resulta totalmente anacrónica, pues al tenor de lo dispuesto por la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de agosto de 1996, al artículo 99 constitucional, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral de las que conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación (véase *infra*), el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y corresponde a ésta conocer de las impugnaciones derivadas de la elección de los Poderes de la Unión (fracciones I y II del numeral 99).

⁵ Cfr. Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1996, pp. 200-205.

De igual forma, se impone la necesidad de expedir una ley reglamentaria respecto a la facultad investigatoria de nuestro más alto tribunal, sobre todo en tratándose de los hechos que constituyan violaciones a las garantías individuales, a efecto de determinar en qué casos se está ante una grave conculcación, así como la forma de sustanciar el procedimiento correspondiente.

VII. JUICIO POLÍTICO

El antecedente inmediato del juicio político se encuentra en el *impeachment* de la Constitución norteamericana (artículo I, sección III, inciso c) y fue recogido principalmente en las Constituciones mexicanas de 1857 (artículos 103-105), y de 1917 (artículos 109-111 y 114).⁶

En virtud de que el juicio político se sigue ante las cámaras del Congreso de la Unión, en donde la Cámara de Diputados actúa como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia, resulta claro que el desarrollo y fortalecimiento del juicio político en México está por escribirse, pues su éxito depende de la pluralidad política y de la normalidad democrática, pues en un modelo de Estado de partido hegemónico como hasta hace poco vivía México, resultaba impensable la instauración de este tipo de juicios.

Por otra parte, cabe hacer mención que si nos atenemos al origen, naturaleza y fines del juicio político, resulta excesivo tener como sujetos de éste a los directores generales o sus equivalentes en la administración pública paraestatal.

VIII. SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

La sola calificación del sistema como *no jurisdiccional* evidencia que el mismo no puede formar parte en estricto sentido de la justicia constitucional o del llamado derecho procesal constitucional; sin embargo, derivado de su papel tutelar de los derechos humanos en contra de cualquier acto u omisión de la autoridad —principalmente administrativa—

⁶ Cfr. Morales-Paulín, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995, pp. 339-407 y 472.

es dable incluir al sistema de referencia como un instituto importante para el control constitucional.

Este sistema está inspirado en lo fundamental en la centenaria figura sueca del *ombudsman*⁷, y fue adoptada en México a nivel federal de manera primigenia como un órgano administrativo desconcentrado, mediante el decreto del Poder Ejecutivo del 6 de junio de 1990 por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos; sin embargo, el 28 de enero de 1992, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la adición de un apartado B al numeral 102 constitucional, mediante el cual se incorpora al texto fundamental el sistema de referencia; posteriormente, por reforma al apartado en comento, del 13 de septiembre de 1999, se establecieron nuevas prevenciones en torno al *ombudsman* mexicano, destacando las siguientes:

- 1) La autonomía del organismo;
- 2) La denominación constitucional de éste como Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- 3) La elección del presidente del organismo y de los miembros de su Consejo Consultivo, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta por la Comisión Permanente;
- 4) El establecimiento del término de la gestión del presidente del organismo por un periodo de cinco años, con la posibilidad de una reelección, y
- 5) El deber del presidente del organismo de presentar cada año un informe ante los Poderes de la Unión, debiendo comparecer ante las cámaras del Poder Legislativo.

En el artículo en vigor se reitera la prevención contenida en el texto anterior en relación a:

- a) La competencia del organismo para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa a cargo de cualquier servidor público;
- b) La competencia del organismo para formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;

⁷ Cfr. Barrera Graf, Jorge *et al.*, *La defensoría de los derechos universitarios en la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1989, p. 10.

- c) La incompetencia del organismo para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, y
- d) La competencia del organismo para conocer de las inconformidades que se le presenten con motivo de los actos u omisiones de sus homólogos de las entidades federativas —incluido el Distrito Federal—.

Sobre el marco de actuación del *ombudsman* nacional, reiteramos la sugerencia expuesta en el apartado relativo a la acción de inconstitucionalidad (véase *infra*), en el sentido de reconocerle la legitimación activa al organismo para promover la acción de mérito.

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

El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como el correspondiente a la revisión constitucional electoral (véase *supra*) son, en lo fundamental, resultado de la reforma del sistema electoral mexicano emprendida en 1996.⁸

Este procedimiento se sustancia ante las salas regionales o ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dependiendo del tipo de acto de que se trate, de suerte tal que se tramitan ante la sala regional los procedimientos mediante los cuales el ciudadano demande que pese a haber cumplido con los trámites correspondientes no hubiera obtenido oportunamente su credencial para votar, así como también en los casos en que no aparezca incluido en la lista nominal de electores, o bien, que considere haber sido indebidamente excluido de dicha lista.

La Sala Superior conocerá de este tipo de juicios, en los casos en que el agraviado considere que se le violó su derecho a ser votado, cuando habiendo sido propuesto por un partido político le sea negado su registro como candidato, cuando se niegue indebidamente el registro de un partido o agrupación política, o bien, cuando la ley electoral local no confiera un medio de impugnación jurisdiccional con motivo de los procesos electo-

8 Morales-Paulín, Carlos A., *Reforma al sistema electoral mexicano*, México, Plaza y Valdés, 1997.

rales correspondientes, o que habiendo agotado la instancia local, se considere que no ha sido reparada la violación constitucional reclamada.

X. JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

Corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral conocer del juicio de revisión constitucional de la materia, el cual procede en contra de los actos o resoluciones de las autoridades electorales locales cuando siendo éstos definitivos y firmes violen algún precepto constitucional, debiendo agotarse todas las instancias previas establecidas por las leyes, y que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legal fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

Se debe precisar que la acción en comento tiene lugar contra actos y resoluciones de la autoridad electoral, que no por cuanto leyes de naturaleza electoral, pues como se expresó con anterioridad, la acción de inconstitucionalidad de la que conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución.

Resulta también importante tener presente que el artículo 99 constitucional señala que:

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

XI. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL SUPRANACIONAL

Para concluir nuestro estudio en torno a la justicia constitucional, se impone traer a comento lo que Mauro Cappelletti denominó como *la jurisdicción constitucional supranacional*, y en concreto, por cuanto a su especie, *la jurisdicción internacional de las libertades* definida como:

“Aquellas formas especiales de recursos y de procedimientos jurisdiccionales que tienen por objeto específico la protección judicial de los derechos fundamentales del hombre contra actividades del Poder Público lesivas de tales derechos”.⁹

Tema que en el contexto mexicano irá demandando un mayor tratamiento, toda vez que el 8 de diciembre de 1998 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se aprueba la declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El Decreto en cuestión contiene lo siguiente:

- a) Se acepta la competencia contenciosa de la Corte, salvo en los casos derivados de la aplicación del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de extranjeros, excepción que confirma una facultad discrecional del Poder Ejecutivo, inscrita en la conciencia nacional desde las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 (artículo 86, fracción XXIV), y reiterada en el numeral 33 de las Constituciones de 1857 y 1917;
- b) La competencia de la Corte será sobre actos o hechos posteriores a la fecha del depósito de la declaración correspondiente, la cual se llevó a cabo el 16 de diciembre de 1998, y
- c) La aceptación de la jurisdicción de la Corte se hace con carácter general (salvo la excepción comentada en el numeral 1) y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que se denuncie.

Estamos ciertos que la capacidad de los juristas mexicanos, la solvencia de la academia, lugar importante, en este sentido, el que tiene el claustro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional, así como la normalidad democrática y el pluralismo político son activos muy importantes para el avance y perspectivas de la justicia constitucional en México.

⁹ Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, pp. 235 y 236.