

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Edgar CORZO SOSA *

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Algunas consideraciones generales*; III. *Garantías constitucionales en el ordenamiento jurídico mexicano*; IV. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los temas jurídicos que por lo menos en latinoamérica resultan de gran utilidad es el de la justicia o jurisdicción constitucional, o más bien el del control de la constitucionalidad. Ello es obvio si tomamos en consideración que su objeto de estudio son los instrumentos jurídicos establecidos en la Constitución para mantener su suprallegalidad, en donde ocupa un sector importante la protección de los derechos fundamentales y que representa un tema que ningún Estado democrático de derecho, que se precie de serlo, debe eludir. Pues bien, en el caso de México a pesar de que tenemos una Constitución creada a principios de siglo (1917), pero complementada a lo largo de su existencia mediante su reforma y que estamos ante la presencia de un movimiento latinoamericano caracterizado por constituciones nuevas, el grado de desarrollo de la jurisdicción constitucional es considerable, sobre todo con motivo de las últimas reformas constitucionales que han permitido una evolución progresiva (y no retractaria como algunos han llegado a sostener) del tema que a continuación hacemos referencia.

Este último avance resulta significativo ante la circunstancia de que nuestra actual Constitución, al igual que la anterior, dejó caer gran parte del peso de su control en el juicio de amparo y que en los últimos cinco años es cuando se han adicionado, al lado de la mencionada institución jurídica, la existencia del Tribunal Constitucional y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Si a todo esto auna-

* Ayudante de Investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor adjunto en la Facultad de Derecho de la misma Universidad.

mos la labor no menos importante de los tribunales ordinarios, nuestro ordenamiento jurídico presenta un desarrollo satisfactorio, con la consiguiente salvedad de que aún hay muchas otras cosas por hacer.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

Acercándonos ya al tema central de estas líneas y a manera de referencia solamente, es necesario señalar que la defensa de la Constitución se integra por aquellos instrumentos jurídicos establecidos para conservar y prevenir la violación de la normativa constitucional (protección propiamente dicha) así como para reprimir su desconocimiento (garantía en sentido estricto). Esta distinción, elaborada por el jurista Héctor Fix-Zamudio,¹ nos resulta de gran ayuda para diferenciar los instrumentos jurídicos consagrados en la Constitución y para ubicar la justicia constitucional.

Los dos aspectos integrantes de la defensa de la Constitución, la protección y la garantía constitucional, tienen aplicación bastante amplia en el ordenamiento jurídico mexicano, por esta razón sólo mencionaremos algunos elementos del primer sector y nos avocaremos al sector de la garantía o justicia constitucional.

Los instrumentos integrantes de la protección constitucional son de carácter político, económico, sociales y de técnica jurídica; pues bien, en los primeros queda comprendida la división clásica del poder en legislativo, ejecutivo y judicial (artículo 49 constitucional) con la prohibición expresa de que se reúnan los mismos, salvo los casos establecidos por la misma Constitución (artículos 29 y 131 constitucionales). Además, existen controles intraorgánicos en los poderes legislativo y judicial, pues el primero se encuentra dividido en dos Cámaras (artículo 50 constitucional) y el segundo cuenta con una organización escalonada en sus tribunales, por lo que cualquier impugnación en un tribunal de primera instancia, en una entidad federativa puede llegar hasta la Suprema Corte de Justicia (artículos 14, 16, 94 y 116-III constitucionales).

Como controles interorgánicos se encuentra el veto suspensivo del poder ejecutivo federal en el procedimiento legislativo (artículo 72 constitucional), asimismo la obligación por parte del ejecutivo federal de

¹ En el artículo que naturalmente seguimos sobre “La Constitución y su defensa (ponencia general)”, aparecido en el volumen colectivo *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984.

promulgar un proyecto de ley cuando éste cuente con la aprobación de dos tercios de ambas cámaras.

En los instrumentos de carácter económico queda ubicada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con facultades de inspección sobre actividades económicas y de responsabilidad de los funcionarios públicos.

En relación con los instrumentos de carácter social, la Constitución mexicana fue la primera que los consagró. Así, se encuentran reconocidos los derechos de grupos sociales como son los campesinos y los trabajadores obreros en general (artículos 27 y 123 constitucionales). Los partidos políticos en este sentido también tienen una regulación constitucional, pues son organismos representativos de la comunidad, por lo tanto en el texto constitucional se establecen sus bases (artículos 41 y 54 constitucionales).

Los instrumentos de técnica jurídica son la supremacía constitucional por la cual la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión derivadas de la misma y los tratados celebrados conforme a ella, son la ley suprema de toda la Unión (artículo 133 constitucional); y el procedimiento dificultado de reforma en el cual se requieren las dos terceras partes del voto de los presentes en el Congreso de la Unión y la aprobación mayoritaria de las legislaturas de los estados (artículo 135 constitucional), salvo los casos señalados en las fracciones I y III.7 del artículo 73 constitucional.

El segundo sector de la defensa de la Constitución lo constituye la garantía o justicia constitucional; antes de analizarlo resulta necesario hacer algunas consideraciones históricas a dos elementos importantes: el reconocimiento de los derechos fundamentales en los documentos constitucionales que han regido a México y la forma de protección de los mismos, todo ello hasta antes del surgimiento de la institución procesal denominada amparo, pues a partir de ella se centraliza la garantía de la normativa constitucional, acompañada de algunas otras instituciones, como veremos.

III. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO

En el caso de México, diversos han sido los instrumentos jurídicos procesales que se han establecido en la Constitución para la defensa del mismo texto constitucional.

Conviene hacer la aclaración de que la justicia constitucional se caracteriza por su efecto reparador y no preventivo, ya que nos situamos en el momento en que la norma constitucional ha sido transgredida y es necesario contar con algún instrumento que repare tal situación o bien la reprima.

Una última consideración es la de que aparte de las garantías constitucionales que a continuación mencionaremos, en nuestro texto fundamental se han consagrado, a últimas fechas, otros instrumentos procesales para restaurar la normativa constitucional, es el caso de los medios de impugnación en materia electoral (artículo 41, párrafo décimo constitucional) y en materia agraria (artículo 27, fracción XIX, párrafo segundo).

En este sentido, en el ordenamiento jurídico mexicano, hasta antes de enero de 1992 se consagraban cuatro garantías constitucionales. En efecto como lo señala Héctor Fix-Zamudio, la Constitución del 5 de febrero de 1917, consagra una garantía constitucional por órgano político, dos por órgano judicial y una última que puede ser situada en el campo frontera entre las anteriores categorías.²

En cuanto al número de instrumentos o garantías constitucionales no existe unanimidad, ya que mientras Fix-Zamudio habla de cuatro, Octavio A. Hernández incluye una quinta constituida por el proceso suspensivo de garantías en caso de emergencia, regulada por el artículo 29 constitucional.³ Sin embargo, tomando en consideración la noción de garantía constitucional se puede concluir que se trata de un procedimiento preventivo para hacer frente a una situación de emergencia y no de una garantía constitucional, en el sentido de un instrumento que puede resolver una controversia derivada de cuestiones de aplicación de la normativa constitucional, en forma imperativa e imparcial y supra partes.⁴

El constitucionalista Jorge Carpizo, por otra parte, considera que la atribución que confiere al Senado federal la fracción VI del artículo 76 constitucional consagra una garantía por órgano político, toda vez que se le encomienda al Senado resolver las cuestiones políticas que surjan

² Véase Fix-Zamudio, Héctor, "Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana", *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 201-203, posteriormente publicado en "Las garantías constitucionales en el derecho mexicano", *Anuario Jurídico III y IV*, México, 1976-1977, p. 69.

³ Cfr., *Curso de amparo. Instituciones fundamentales*, 2a. ed., México, Porrúa, 1983, pp. 19-20.

⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías...", *op. cit.*, supra, nota 2, p. 70.

entre los poderes del estado cuando alguno de ellos así lo solicite o cuando se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.⁵

La objeción que puede formularse a esta facultad del Senado, que efectivamente se encuentra por arriba de las partes en forma imparcial, es que el objeto de la controversia, como lo señala la propia Constitución, es política y no jurídica.

Fuera de las anteriores consideraciones podemos señalar, sin abundar más en ello,⁶ que las principales garantías constitucionales establecidas en el ordenamiento jurídico mexicano son las siguientes:

A) El título cuarto de la Constitución (artículos 108-114), que en 1982 fue objeto de una reforma constitucional realizada no con la técnica jurídica requerida, como bien lo señala José Luis Soberanes Fernández,⁷ consagra una garantía constitucional de carácter represivo en contra de los servidores públicos (anteriormente llamados altos funcionarios) cuando violen la Constitución en el ejercicio de sus funciones. Este es el juicio de responsabilidad de los servidores públicos.

En este supuesto, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, actúa como acusadora y la de Senadores como jurado de sentencia (artículo 110). En el caso de que el servidor público goce de inmunidad, se procederá a analizar su conducta para ver si ha lugar a proceder en su contra.

Considerando la intervención del Congreso, a esta garantía se le ha denominado como de órgano político.

B) La segunda garantía constitucional es la controversia constitucional (o litigio constitucional según Carl Schmitt) consagrada en el artículo 105 constitucional, en donde se faculta a la Suprema Corte de Justicia para conocer las controversias entre dos o más Estados, entre poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados y de aquellas en que la Federación sea parte.

Las características propias de esta garantía son que sólo puede ser solicitada por organismos de carácter público y su objeto es un litigio,

⁵ Véase su artículo "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia", *El Foro*, México, núm. 28, 1972, pp. 65-66.

⁶ Para mayor información se puede consultar el excelente trabajo de Héctor Fix-Zamudio, citado en la nota 2.

⁷ *Cfr.* Soberanes Fernández, José Luis, "El régimen de responsabilidades de servidores públicos del nuevo título cuarto de la Constitución", *Reformas legislativas 1982-1983*, México, UNAM, 1983, pp. 63-85.

pero de carácter jurídico y no político,⁸ criterios que resultan muy útiles para diferenciar esta garantía de la del amparo soberanía, consagrada en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

En efecto, las controversias son promovidas por la entidad afectada o bien por la Federación en defensa de su soberanía o de los derechos que le confiera la Constitución (artículo 11, fracción II de la Ley orgánica del poder judicial federal), en cambio el amparo sólo será promovido por la persona afectada en su esfera jurídica. Además, la resolución en el caso de las controversias tiene efectos generales, es decir, *erga omnes*,⁹ en cambio, la resolución del amparo, como señalamos páginas arriba, tiene efectos relativos (fórmula Rejón, Otero).

Por otro lado, la segunda característica nos ayuda a diferenciar esta garantía constitucional de la facultad de la que tiene el Senado, de acuerdo con el artículo 76, fracción VI de la Constitución, de resolver cuestiones políticas entre los poderes de un Estado y a la que Jorge Carpizo considera como garantía constitucional. En efecto, la diferencia estriba en que la facultad del Senado es sobre materia política y en cambio en las controversias constitucionales la facultad de la Corte es sobre cuestiones jurídicas.

C) Como tercera garantía se encuentra la establecida originariamente en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, que concedía a la Suprema Corte de Justicia la facultad de realizar una investigación sobre la conducta de algún juez o magistrado federal, algún hecho que constituyera la violación de una garantía individual, la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

Para el cumplimiento de esta facultad, la Suprema Corte podía nombrar a algún ministro, juez de distrito o magistrado de circuito, o bien designar comisionados especiales; todo ello a petición del ejecutivo federal, de alguna de las Cámaras del Congreso o del gobernador de algún estado, o bien cuando ella misma lo considerare conveniente.

Con la reforma publicada en el *Diario Oficial*, de 6 de diciembre de 1977, el párrafo tercero del artículo 97 se subdividió en dos párrafos, por lo que la mayor parte del contenido del anterior párrafo tercero pasó al párrafo segundo, dejándose en el párrafo tercero sólo la facultad de investigación de la Suprema Corte en casos de voto público, circunstancia que se limita a que se ponga en duda la legalidad de todo el pro-

⁸ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías. . .", *op. cit.*, *supra*, nota 2, pp. 89-90.

⁹ Como se puede ver en el caso Oaxaca resuelto por el pleno de la Suprema Corte en diciembre de 1932. Cfr., Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973, pp. 301-303.

ceso de elección de alguno de los poderes de la Unión (se entiende legislativo y ejecutivo) y los resultados deben hacerse llegar a los órganos competentes.

Además, se suprimió la posibilidad de que los gobernadores de los estados solicitaran esta investigación y del mismo modo se suprimió la referencia a algún otro delito castigado por la ley federal.

El sector en el cual puede tener mayor relevancia esta facultad de investigación, como señala Fix-Zamudio,¹⁰ es el referente a la violación de una garantía individual respecto de lo cual debe considerarse, para evitar la concurrencia en el juicio de amparo, que se trata del supuesto de improcedencia de esta última institución sobre la consumación irremediable de los derechos fundamentales.¹¹

En relación con la naturaleza de esta garantía, podemos concluir que se trata de un simple procedimiento que bien puede llegar a constituir un verdadero proceso, de esta manera la Corte no actúa con facultades jurisdiccionales y se realiza una colaboración entre varios organismos públicos, pues el resultado al que llegue la Suprema Corte debe turnarse, para su decisión, a otra autoridad.¹²

D) La cuarta garantía constitucional es la institución procesal denominada juicio de amparo, la cual representa la mayor caracterización de las garantías constitucionales en México. En efecto, como señalamos en los antecedentes, este instrumento fue concebido como el medio común de protección de los derechos fundamentales de las personas cuando ellos hubieren sido violados por alguna autoridad pública.

De esta manera, el ámbito de protección de esta institución comenzó por la protección de los derechos fundamentales, extendiéndose al control de la constitucionalidad de las leyes y al control de la legalidad de todo el ordenamiento jurídico mexicano, a través del recurso extraordinario de casación (una de las funciones del amparo), es decir, mediante el recurso que examina la legalidad de todos los procesos jurisdiccionales que desde la Constitución de 1857, mediante la interpretación artificiosa de los artículos 14 y 16, venía aconteciendo, cosa que no sucedió bajo la vigencia de la Constitución de 1824.

Así las cosas, este instrumento ha tenido una evolución vertiginosa a grado tal que hoy en día su caracterización no deja de ser compleja. Sin

¹⁰ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías. . .", *op. cit., supra*, nota 2, p. 102.

¹¹ Esta posibilidad se ejerció en 1879 en el estado de Veracruz cuando el gobernador de la entidad había ordenado la ejecución, sin previo juicio, de varias personas; cfr., Carpizo, Jorge, "La función. . .", *op. cit., supra*, nota 5, pp. 66-72.

¹² Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías. . .", *op. cit., supra*, nota 2, p. 107.

embargo, para efectos de su estudio, Fix-Zamudio ha hecho una división del mismo en cinco sectores, lo cual viene a darle una sistemática más precisa y al mismo tiempo nos proporciona la pauta para ubicarlo en el derecho comparado. Los cinco sectores son: el amparo *habeas corpus* o de la libertad, el amparo contra leyes, el amparo casación o contra resoluciones judiciales, el amparo contencioso administrativo y el amparo social agrario.¹³

Resultaría motivo de otro estudio más prolongado, analizar la evolución que ha tenido cada uno de los sectores del juicio de amparo, por lo tanto sólo nos referiremos a las reformas realizadas a la Constitución en agosto de 1987 y a las leyes de amparo y orgánica del poder judicial en enero de 1988, y que cambian la competencia y naturaleza de nuestro más alto tribunal.

Con estas reformas, en realidad se desvió el rumbo, ya que la Suprema Corte venía funcionando como Corte de casación, lo cual provocaba en gran medida el rezago que venía padeciendo.

Anteriormente a 1987, hubieron dos intentos por convertir a la Corte en el intérprete final de la Constitución. En 1944, bajo el régimen de Manuel Ávila Camacho, se presentó una iniciativa de reformas al Congreso para que la Corte conociera solamente de la constitucionalidad de las leyes federales y locales, sin embargo dicha iniciativa no prosperó por las objeciones formuladas por la propia Corte.¹⁴

Un segundo intento lo constituyó la iniciativa de reforma constitucional del senador Brena Torres, presentada el 19 de septiembre de 1959, para que la Corte, con sólo 11 miembros, conociera de cuestiones de constitucionalidad, sin embargo, este proyecto tampoco fue aprobado.¹⁵

Las reformas constitucionales del 1o. de agosto de 1987 se complementaron con las correspondientes a la ley de amparo y a la ley orgánica del poder judicial federal de 5 de enero de 1988 y que entraron en vigor el 15 de enero del mismo año.

En forma general los cambios consistieron en lo siguiente: en cuanto al amparo de dos instancias la resolución de juez de distrito (en primera instancia) podrá ser revisada por la Suprema Corte ya sea en pleno o en salas, si existe un problema de constitucionalidad. Así, cuando se

¹³ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", en *Memoria de El Colegio Nacional*, México, t. VIII, núm. 3, 1976, pp. 152 a 167.

¹⁴ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 167-168.

¹⁵ *Idem*, p. 168.

impugne en la demanda de amparo leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República y reglamentos expedidos por los gobernadores de los estados, por considerarse directamente violatorios de la Constitución, y de acuerdo con el artículo 84, fracción I, a, de la ley de amparo, cuando se establezca en la sentencia impugnada la interpretación directa de un precepto de la Constitución federal, se podrá promover el recurso de revisión ante la Suprema Corte, pero siempre y cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad (artículo 107, fracción VIII, inciso a, constitucional).

La Corte conocerá en pleno estos recursos de revisión cuando se trate de la inconstitucionalidad de leyes federales o locales o tratados internacionales, así como de aquellos amparos en los que se controvierta la invasión de la esfera federal o local respectivamente (artículo 11, fracción V, incisos a y b de la Ley orgánica del poder judicial federal). En cambio, conocerán las salas cuando se trate de la inconstitucionalidad de reglamentos, ya federales o locales, o bien se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional (artículos 24, 25, 26 y 27 en su fracción I de la Ley orgánica del poder judicial federal).

Tratándose del amparo de una sola instancia, las resoluciones de los tribunales colegiados de circuito podrán ser objeto del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, cuando decidan la inconstitucionalidad de una ley o interpreten directamente un precepto de la Constitución federal (artículo 107, fracción IX, constitucional y artículos 83, fracción V, y 84, fracción II, de la Ley de amparo).

La Corte conocerá, en pleno, al igual que en el recurso de revisión en el amparo de dos instancias, de la inconstitucionalidad de leyes federales, locales o tratados internacionales (artículo 11, fracción VI, de la Ley orgánica del poder judicial federal). En cambio, conocerán las salas cuando el recurso se interponga en contra de reglamentos federales, locales o de la interpretación directa de un artículo constitucional (artículos 24, 25, 26 y 27, en su fracción II, de la Ley orgánica del poder judicial federal).

Con estas reformas se puede ver que la Suprema Corte solamente tendrá competencia en materia constitucional, salvo algunos casos que por sus características especiales así lo ameriten, en que pueda ejercitar su facultad de atracción o avocación.

En efecto, el artículo 107 constitucional, en su fracción V, último párrafo, en relación con el amparo contra resoluciones judiciales o de

una instancia, señala que la Suprema Corte, de oficio o a petición del Tribunal Colegiado de Circuito o del procurador general de la República, conocerá de los amparos que por sus características así lo ameriten. Por otro lado, el mismo artículo, en su fracción VII, segundo párrafo, señala lo propio para el amparo de dos instancias. Esta regulación constitucional se desarrolla en el artículo 182 de la Ley de amparo, en donde se detalla el procedimiento a seguir para hacer efectiva esta facultad.

Por su parte, el control de la aplicación de las leyes ordinarias o de legalidad, queda en los tribunales colegiados de circuito (artículo 107, fracción V, constitucional) y la resolución de estos tribunales no admitirá recurso alguno, salvo los casos antes señalados (artículo 107, fracción IX, constitucional).

Con todo ello, vemos que la Suprema Corte de Justicia de México, se acerca a la concepción de tribunal constitucional en algunos países latinoamericanos y europeos, toda vez que le corresponde ser el intérprete máximo de nuestra Constitución.

Sin embargo, conjuntamente con el establecimiento de un tribunal constitucional, debe darse a sus resoluciones efectos generales, siempre y cuando se trate del control de constitucionalidad, pues hemos visto que algunos tribunales constitucionales conservan la facultad para decidir sobre los derechos fundamentales mediante el recurso de amparo, caso en el que la resolución presenta efectos particulares.

Pues bien, en el caso de nuestra Suprema Corte de Justicia, debido a la tradición del amparo y sobre todo del principio de relatividad de las sentencias de la misma institución, en las reformas de 1987 y 1988 no pudo introducirse, como debió haber sido, el principio de generalidad de las resoluciones de amparo tratándose de la constitucionalidad de las leyes.

Respecto de la conveniencia o no de la institucionalización de la declaración general se han vertido varias y controvertidas opiniones. Sin embargo, hay que tomar en consideración que nuestro sistema cuenta ya con la posibilidad jurídica de emitir una declaración general de inconstitucionalidad; recuérdese que ese efecto lo tienen las resoluciones que emita la Suprema Corte en las controversias constitucionales reguladas por el artículo 105 de la Constitución.¹⁶

¹⁶ Además, hay que tomar en cuenta, entre otros tantos argumentos que se pueden esgrimir, que el tan temido enfrentamiento entre los órganos del poder no lo es tal, pues la experiencia de algunos países con sistema de control constitucional concentrado (tribunal constitucional), apunta en el sentido de que no se avocan a

Por otro lado, lo mismo que acontece con la obligatoriedad del precedente en Estados Unidos, a través del *stare decisis*, sucede también en México en donde el criterio reiterado cinco veces en el mismo sentido constituye jurisprudencia obligatoria. En este supuesto, cuando se promueve un amparo contra un acto fundado en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia o contra la misma ley, el juez deberá aplicar dicho criterio mediante la institución de la suplencia de la queja, con la cual es de suponerse que la resolución seguirá el criterio sustentado en la jurisprudencia. De esta manera, en lugar de una declaración general de inconstitucionalidad en México existe la inaplicabilidad general de inconstitucionalidad en el caso pendiente de resolución.

Es más, en estricto sentido, dicha jurisprudencia debiera obligar también a las autoridades administrativas para que no aplicaran una ley a un caso concreto cuando ésta hubiera sido declarada inconstitucional porque, de no hacerse, se incurre en ilegalidad.

Sin embargo, nuestra tradición no ha evolucionado en este sentido, a pesar de que constitucionalmente pudiera hacerse. Piénsese en el segundo párrafo del artículo 133, que señala a los jueces estatales la obligación de arreglarse a la Constitución federal, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en sus constituciones o leyes locales.

Al respecto el jurista Gabino Fraga,¹⁷ en una resolución en la que participó como ministro de la Suprema Corte, realizó un análisis de los artículos 103 y 133 constitucionales llegando a considerar que cuando una autoridad distinta de la judicial decide una cuestión de constitucionalidad sin regular la acción de otros poderes, sino su propio actuar dentro de los límites de sus facultades, no puede considerarse una invasión en las facultades atribuidas al poder judicial.

En este sentido, Antonio Martínez Báez¹⁸ sostuvo y con mucho acier-

“tumbar” las leyes por considerarlas inconstitucionales sino que, debido a lo que se ha denominado por la doctrina alemana interpretación conforme a la Constitución (*Verfassungskonforme Auslegung um Getsetzen*) y por la doctrina italiana como sentencias manipuladoras o interpretativas, el aplicador del derecho se encuentra obligado a interpretar la norma (en este caso la ley) de manera tal que se ajuste al texto de la Constitución, y sólo en el caso de que no sea razonablemente posible se llega a la anulación de la misma.

¹⁷ Véase su proyecto de sentencia en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, t. IV, núms. 13 y 14, enero-junio de 1942, pp. 131-144.

¹⁸ Véase su trabajo “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la constitucionalidad de las leyes”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, t. IV, núm. 15, julio-septiembre de 1942, pp. 243-253.

to que además de la supremacía contenida en el artículo 133 se encontraba una facultad para que los jueces prefirieran la Constitución federal a su legislación local. Así, como el juicio de amparo es un instrumento que no puede analizar en forma total la constitucionalidad de las leyes, los mismos jueces con ánimo de respetar tal control pueden decidir no aplicar una ley que consideren inconstitucional. De ser así, cabría la posibilidad de que en otra instancia esta decisión pudiera ser objeto de revisión por la Corte Suprema.

Pues bien, a pesar de todo ello existe bastante reticencia por dejar esta facultad en manos de los jueces locales y mucho más, en las de cualquier autoridad administrativa.

Otra facultad que debiera tener la Suprema Corte como tribunal constitucional, es la preventiva o control previo de la constitucionalidad de las leyes y de los tratados internacionales, atribución que se encuentra conferida a algunos tribunales constitucionales europeos y latinoamericanos. Con ello se podría evitar el alud de juicios de amparo que se promueven a partir de que una ley entra en vigor, es ejemplificativo a este respecto lo que acontece con las leyes fiscales.

También pudiera analizarse la constitucionalidad de un tratado internacional con miras a que al momento de su aprobación y posterior incorporación al derecho interno no se le impugne, a este respecto puede señalarse la crítica que se ha hecho al supuesto Tratado de Libre Comercio, desde el punto de vista constitucional.

E) Como señalamos, hasta antes de 1992 las principales garantías constitucionales que consagraba nuestra Constitución eran las cuatro anteriores, sin embargo, con la reforma de 28 de enero de 1992 se adiciona a las anteriores la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Esta institución toma como fundamento la institución del *Ombudsman* (representante) establecida por primera vez en la Ley constitucional sobre la forma de gobierno de Suecia de 1809 y sustituida por la actual de 1974, y a partir de entonces numerosos han sido los países que la han consagrado.

Dicha institución es un organismo dirigido por uno o varios funcionarios designados por el poder legislativo, ejecutivo o de ambos, y cuya función primordial es recibir e investigar reclamaciones por la afectación de derechos realizadas por autoridades públicas, incluyéndose en esos derechos los constitucionales.

Después de analizar la investigación emitirá una resolución que no posee efectos vinculatorios. Todas las resoluciones se publican y se informa de su cumplimiento a los órganos del gobierno, con la posibilidad

de proponer modificaciones legislativas para una mejor protección de los derechos fundamentales.¹⁹

En México, se pueden citar como antecedentes de la Comisión la Procuraduría de Vecinos de Colima, creada por acuerdo del ayuntamiento de 21 de noviembre de 1983, que tiempo después se consagró en la ley orgánica municipal de 8 de diciembre de 1984.

El 29 de mayo de 1985 se creó en la UNAM la Defensoría de los Derechos Universitarios; en septiembre de 1986 la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca; en abril de 1987 la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero.

El 14 de agosto de 1988, por reforma a la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de Aguascalientes, se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana, que quedó integrada a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, creada el 17 de junio de 1990.

La Defensoría de los Derechos de Vecinos de la ciudad de Querétaro se creó por decreto del ayuntamiento de 22 de diciembre de 1988 y, por último, el 25 de enero de 1989 se introdujo al ordenamiento jurídico de la ciudad de México, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.²⁰

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada originalmente por decreto del poder ejecutivo federal de 5 de junio de 1990 y publicado al día siguiente en el *Diario Oficial*. En el mismo se le otorgó a dicho organismo la naturaleza jurídica de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con lo cual la anterior Dirección General de Derechos Humanos quedó integrada a la Comisión.

La Comisión cuenta en la actualidad con un presidente, un Consejo integrado por miembros que en la sociedad gozan de reconocido prestigio, además del presidente y el secretario técnico; un secretario técnico en apoyo al Consejo, un visitador y un secretario ejecutivo en auxilio de la Presidencia de la Comisión.

El objetivo principal de este organismo es “promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa

¹⁹ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, “La Constitución...”, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 69. Si se quiere profundizar más, se puede consultar en libro de Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman, ¿una institución encomiable?*, México, UNAM, 1988.

²⁰ Cfr., Carpizo, Jorge, “¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?”, *Folleto*, núm. 90/5, México, CNDH, 1990, pp. 10-13, y Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional...”, *op. cit.*, *supra*, nota 14, pp. 156-157.

de los derechos humanos”, para lo cual se le otorgan una serie de facultades.

En la primera etapa de este organismo se marcaron como grandes interrogantes dos cuestiones. Al haber sido creado como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y con el objeto de velar por la defensa de los derechos fundamentales que muchas de las veces son transgredidos por autoridades públicas, la comunidad se cuestionó la autonomía que pudiera tener a este respecto, sin embargo, en más de un año de labores se puede ver, a través de sus tres primeros informes presentados semestralmente, que dicho organismo ha actuado con la mayor independencia posible, al hacer públicas todas las transgresiones de los derechos humanos realizadas por funcionarios públicos, algunos de los cuales fueron destituidos.

Ahora se puede decir que este órgano ha ganado su reconocimiento en la sociedad, lo cual ha permitido indudablemente que sea la opinión pública la directriz de sus actuaciones.

La segunda gran cuestión a la que se enfrentó este organismo fue el ámbito de la competencia. Era de esperarse, y así sucedió, que hubiera incertidumbre en lo que debiera considerarse como violación de derechos humanos, para poder acudir a dicho organismo.

En este sentido dos fueron las acciones a nuestro parecer correctas que asumió la Comisión mediante su reglamento interno, aprobado durante los días 18 de junio, 2²¹ y 9 de julio de 1990, y publicado en el *Diario Oficial* del 1o. de agosto de 1990, en dicho instrumento fijó su ámbito de competencia que lo ha venido delimitando mediante declaraciones al respecto.

Además de ello, la Comisión cuenta con la estructura para dar asesoría, en caso de que no sea competente, a los individuos que acudan a ella.

La competencia de la Comisión, como su reglamento lo señala en su artículo tercero, se refiere de manera preferente a violaciones de carácter administrativo, así como errores en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo y hayan sido cometidos por

²¹ Tal fue el caso en materia electoral en donde la Comisión no obstante que en su artículo 4, fracción III, niega su competencia en la calificación de elecciones, pero la afirma en los casos de violación de garantías individuales durante los procesos comiciales, se manifestó porque los procesos electorales sean claros y transparentes y porque los resultados de los mismos se anuncien a la brevedad posible. Véase *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, núm. 90/1, 15 de agosto de 1990, p. 8.

alguna autoridad o servidor público o bien, con su anuencia o tolerancia o por negligencia imputable a la misma autoridad o servidor público.

Esta competencia le da un margen de actividad amplísimo a la Comisión, pero deja claro que se trata de los actos cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de su función y no de particulares.

La Comisión no es competente para conocer de sentencias definitivas (aquellas que resuelven el fondo del asunto pero pueden ser objeto de un recurso extraordinario como el de amparo) y en aspectos jurisdiccionales de fondo, es decir, cuando se refiera a la valoración de los elementos presentados en la etapa de instrucción o a la resolución de las pretensiones hechas valer.

Además es incompetente la Comisión para conocer de conflictos, que puedan ser objeto de competencia jurisdiccional, entre patrón y trabajadores, a menos que haya intervenido alguna autoridad administrativa y se haya violado algún derecho fundamental.

Por último, no tiene competencia la Comisión en la calificación de elecciones, ya que como nuestro sistema electoral es de autocalificación, le corresponde esa actividad a los Congresos, federal o local y a los órganos creados con ese fin.

En cuanto al procedimiento, la Comisión puede actuar a petición de la persona que tuviere conocimiento de alguna violación de derechos humanos, sea o no la directamente perjudicada, mediante una queja, o bien de oficio.

Una vez admitida la queja se procederá a realizar la investigación sobre la probable violación de derechos fundamentales, para lo cual la Comisión pedirá la información correspondiente a las autoridades (de no contestar la autoridad puede incurrir en responsabilidad) y se allegará de todas las pruebas que le ofrezcan las partes y o bien, de las que ella de oficio recabe.

Hecho lo anterior, la Comisión podrá realizar las investigaciones que considere necesarias y posteriormente emitir una recomendación cuyo proyecto será elaborado por la Visitaduría de ese organismo, pues es la estructura encargada de agotar las instancias anteriores para llegar al proyecto de recomendación que se turnará al presidente de la Comisión, quien lo aprueba y lo da a conocer a la autoridad que cometió la violación de derechos humanos.

En relación con las recomendaciones, es conveniente señalar que las mismas carecen de la imperatividad de los órganos judiciales, además esta es una característica propia de estos organismos, la cual ha provocado diversas críticas.

Sin embargo, la fuerza real de estas recomendaciones se funda en la publicación de las mismas, ya sea de manera inmediata o en el informe público que el presidente de la Comisión debe rendir semestralmente al presidente de la República, en el cual señala la cooperación brindada por los organismos públicos y privados así como el acatamiento a sus recomendaciones. De esta manera, a ninguna autoridad o servidor público le conviene que se conozca públicamente su desacato.

La evolución que ha tenido este organismo ha sido vertiginosa, pues cuenta ya con una aceptación general entre la sociedad y ahora existe la posibilidad de que obtenga un reconocimiento a nivel constitucional y muy pronto, como lo señala el actual artículo 102, apartado B, el Congreso de la Unión, mediante ley, otorgará a la Comisión la permanencia que requiere en su organización y funcionamiento.²²

Decimos que existe la posibilidad, porque de conformidad con dicha reforma, se establecerán organismos de protección de los derechos humanos mediante leyes federales o locales, y la Comisión Nacional todavía tiene como sustento jurídico el haber sido creada por decreto del Poder Ejecutivo federal. Además, tomando en consideración que en los artículos transitorios no se señaló que mientras el Congreso de la Unión expide una ley por medio de la cual la actual Comisión Nacional se transforme o pase a formar parte del organismo que la ley establezca, dicha Comisión aún no tiene rango constitucional, ya que pudiera darse el caso de que, efectivamente, el Congreso de la Unión expida una ley en la cual se establezca un organismo con una definición distinta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por ejemplo, una Defensoría Nacional de Derechos Humanos, o cualesquiera otras.

La reforma al artículo 102, en forma general, recoge la experiencia de la Comisión. Además, establece la obligación de que las legislaturas de los estados en su correspondiente ámbito, dentro de un plazo

²² El nuevo artículo 102, apartado B, señala que “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

”Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

”El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.”

no mayor a un año, establezcan organismos de protección de derechos humanos, los cuales podrán ser revisados en sus recomendaciones, acuerdos u omisiones por la Comisión Nacional.

Esta última facultad, indudablemente permitirá que se tenga un criterio uniforme a nivel nacional en esta materia, sin embargo, la ley que reglamente tal organismo deberá tener muy en cuenta, para evitar que la Comisión Nacional se abrume con un número excesivo de casos, la facultad de atracción o avocación con que cuenta la Suprema Corte de Justicia para conocer de los asuntos que por sus características especiales así lo ameriten.

Por último, en la reforma constitucional que hemos señalado se establece que la Comisión Nacional no puede conocer de los actos del Poder Judicial federal. Al respecto algunos miembros de la Suprema Corte de Justicia han manifestado²³ la preocupación de que la Comisión se erija como supremo poder si llega a conocer de las decisiones del Poder Judicial; sin embargo, a pesar de esta renuencia, también se reconoce que existe un campo en el cual el juicio de amparo no procede, por lo que la Comisión pudiera actuar en él.

Por lo tanto, consideramos lo difícil que resulta que la Comisión pueda intervenir en cuestiones jurisdiccionales, tomando en cuenta la serie de recursos procesales internos que existen para la impugnación de esas determinaciones judiciales. Además, la idea principal es respetar la independencia del Poder Judicial federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de derecho, como se indicó en la iniciativa presidencial para elevar a rango constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos.²⁴

No obstante, tratándose de la violación de los derechos fundamentales en forma directa, cabe hacer las siguientes precisiones: Tal como lo indica la reciente reforma constitucional, la Comisión no puede conocer de los actos del Poder Judicial federal que violen los derechos fundamentales; esto se debe a que la Suprema Corte cuenta ya con un procedimiento investigador mediante el cual puede realizar, funcionando en pleno, una investigación sobre la conducta de algún juez o magistrado federal que constituya una violación grave de una garantía individual, como lo señala la Constitución en su artículo 97, párrafo segundo, y la Ley orgánica del Poder Judicial en su artículo 12, fracción XXXIV.

²³ Periódico *El Día*, México, 2 de marzo de 1992, sección A, p. 11.

²⁴ Publicada en el periódico *Excelsior*, México, 21 de noviembre de 1991, p. 42-A.

Por otro lado, de acuerdo con lo señalado páginas arriba y con el objeto de evitar la concurrencia que pueda llegar a presentarse con el juicio de amparo, este procedimiento de investigación tendrá lugar en aquellos casos en que aquél sea improcedente, es decir, en la consumación irreparable de los derechos fundamentales. En este sentido, pudiera ser que la Comisión tuviera participación en esta área, lo cual, sin embargo, no es fácil de determinar.

Por todo esto, es conveniente que se empiece a reflexionar en las relaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Poder Judicial federal, pero sobre todo en relación con el juicio de amparo, porque si bien pudiera pensarse en la posibilidad de que la Comisión sea legitimada (como en el caso español) para promover el juicio de amparo, y aquí se pudiera evolucionar en la defensa de los intereses colectivos o difusos, cuando se tratara de actos de la Suprema Corte de Justicia el mismo sería improcedente, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley de amparo, en su fracción primera.

Por último, la Comisión ha emprendido una serie de actividades de promoción y enseñanza, ya que realiza una labor de difusión bastante considerable sobre todo si tomamos en consideración la serie de libros, manuales, folletos y demás medios de divulgación que tienen por objeto crear una verdadera cultura de los derechos humanos.²⁵

También debe señalarse que la Comisión Nacional dentro de la actual tendencia de que los diversos grupos sociales u organismos interesados en la creación de una nueva ley o en la modificación de alguna que les es directamente aplicable, realicen un proyecto para someterlo a la consideración de los constitucionalmente facultados para iniciar una ley y que por lo regular se centra en el presidente de la República (artículo 71 constitucional), ha elaborado importantes anteproyectos acogidos posteriormente por el presidente de la República, inclusive el suyo propio, y enviados al Congreso de la Unión que los ha aprobado. En este sentido, la Comisión propuso reformas a los códigos de procedimientos penales, tanto federal como distrital, que fueron aceptadas y a últimas fechas presentó proyectos de reforma a la ley que crea los consejos tutelares para menores infractores en el Distrito Federal y la ley para prevenir y sancionar la tortura, ordenamientos éstos que fueron abrogados por la expedición de nuevos textos publicados respectivamente en el *Diario Oficial* de 24 y 27 de diciembre de 1991.

²⁵ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional...", *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 157.

IV. CONCLUSIONES

Primera. Con las reformas constitucionales efectuadas en agosto de 1987 y las legales de enero de 1988, se le da el carácter de tribunal constitucional a la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, a pesar de ello, la evolución que debe tener como tribunal constitucional no se ha desarrollado completamente, pues debiera establecerse la declaración general de inconstitucionalidad.

Segunda. Otro aspecto de la evolución que nuestra Suprema Corte debe tener como tribunal constitucional, se encuentra en la facultad preventiva del control de la constitucionalidad.

Tercera. La reparación de la transgresión de los derechos humanos se ha centrado en el juicio de amparo y en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo este último que presenta las características de la institución escandinava del *Ombudsman*, adaptadas a nuestra realidad social.

Cuarta. No obstante que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se creó como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es un órgano que ha ganado respeto en la comunidad y autonomía en sus funciones.

Quinta. La reforma a la Constitución federal en su artículo 102, adicionándose un apartado B, le dará a la Comisión Nacional de Derechos Humanos un rango constitucional que la caracterizará como una garantía constitucional. Por otro lado, dicha reforma propiciará la permanencia que este organismo debió tener desde su creación y al mismo tiempo permitirá que la ley constitucional que al efecto se expida, le dé mayor solidez en su organización y funcionamiento.

Sexta. Dada la finalidad común que presentan tanto el juicio de amparo como el procedimiento ante la Comisión Nacional, habrá que armonizar sus relaciones.