

EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Enrique URIBE ARZATE

SUMARIO: I. *La Constitución federal y su control.* II. *Control constitucional local. Justificación.* III. *Organización y competencia.* IV. *Conclusiones.*

I. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y SU CONTROL

El tema del control constitucional es uno de los más debatidos tanto en la doctrina como en el quehacer pragmático de los juristas. Hoy en día, pocos estudiosos pueden sostener racionalmente que dicha temática no resulta relevante para el funcionamiento adecuado del Estado y sus instituciones.

El interés por el estudio del control constitucional se remonta como todos sabemos a Kelsen; fue este autor quien inició el análisis de la temática que nos ocupa, desde la perspectiva de la supremacía constitucional como cima del orden jurídico. La Constitución como norma fundante básica, sirvió desde entonces para configurar un sistema de normas jurídicas ordenado y jerarquizado que dio nacimiento más tarde, a todos los interesantes estudios sobre el universo jurídico y las complejas interrelaciones de sus múltiples subsistemas.

De manera tal que la concepción de la Constitución como *corpus* de normas jurídicas, ha hecho necesario introducir ejercicios de interpretación que permitan advertir la línea divisoria entre la carta magna y “las demás” normas jurídicas. La doctrina ha sido rica aunque contrastante al respecto, pues todavía hay quienes

sostienen que la Constitución se reduce a la carta fundamental que un pueblo se ha dado y quienes afirman que además de ello, la Constitución sintetiza historia y porvenir.

La primera postura, inscrita en el formalismo, no ha sido suficiente para explicar por qué siendo la Constitución un conjunto de normas jurídicas, es diferente de los otros *corpus*. Por eso, ha sido necesario echar mano de otro instrumental metodológico —como el de corte histórico— que nos permite ver a la Constitución como norma jurídica, pero además de esto, como expresión que condensa las más elevadas aspiraciones colectivas de ayer y hoy.

Según nuestro parecer, la carta magna tiene una dimensión jurídica porque a través de esta manifestación es como nos resulta más fácilmente aprehensible y comprensible. En la vida diaria no es necesario que los ciudadanos nos formemos una concepción muy compleja de la Constitución del Estado, es suficiente con que sepamos que hay un texto de rango superior que debe ser respetado por todas las autoridades y con ello basta para hacerla útil y práctica.

Sin embargo, la Constitución guarda insalvables diferencias con las “otras” normas jurídicas. En trabajos diversos sobre este tópico, hemos insistido en que la Constitución es la única norma que contiene decisiones políticas fundamentales; y ahí hemos encontrado la *ratio esendi* de esta distinción.

Por lo tanto, la defensa y conservación del “contenido” o de los diversos contenidos de la Constitución, es lo que justifica y fundamenta el llamado control constitucional que tiene el alto propósito de preservar y defender a la carta magna. Ahora bien, ¿qué es lo que se defiende con el control constitucional?, ¿acaso el texto constitucional?, ¿o más bien “su contenido” que a veces “sus normas” no explican suficientemente? Vamos a intentar definir qué alcances tiene dicho control.

En principio, el carácter supremo de la Constitución, es el marco referencial que nos sirve para sostener la necesidad de que todos los demás ordenamientos legales deban adecuarse a su con-

tenido normativo. De esta forma, ninguna ley (incluidas las Constituciones locales) puede contravenir con su redacción la propia letra de la ley fundamental.

Sin embargo, la exigencia primaria arriba anotada no es suficiente para justificar el control de la constitucionalidad, pues bastaría con apelar a la supremacía de la Constitución, para dejar sin efectos cualquier otra disposición jurídica de contenido distinto.

Ante esta problemática, ha sido necesario encontrar por otra vía, la necesidad de llevar a cabo el citado control. Como las cuestiones de orden gramatical pueden ser superadas con la sola invocación del principio de supremacía constitucional, la justificación que buscamos parece tener su fundamento en el contenido supralegal de las normas jurídicas de la Constitución. Esto quiere decir que la Constitución se expresa como un *corpus* de normas jurídicas; pero más allá de esta dimensión, la *lex fundamentalis* se eleva como máximo ordenamiento jurídico por los principios que su redacción contiene.

Aquí surge la vinculación del tema que estamos tratando con la tesis de las decisiones políticas fundamentales. La Constitución tiene principios que no se hallan en ningún otro *corpus*; dichos principios se identifican como decisiones políticas fundamentales que podemos definir como el contenido vital de la Constitución del Estado, vaciada en el texto de la Constitución normativa.

Las decisiones políticas fundamentales sirven además para delinear la fisonomía del Estado en cuestión; en virtud de estos principios, es posible encontrar las diferencias sustanciales entre un Estado y otro; esto significa que aunque las tipologías definidas por la teoría del Estado permiten conocer determinadas formas de organización estatal, es inconcuso que los estados clasificados bajo cierto tipo, guardan entre sí grandes diferencias que solamente mediante la identificación de sus decisiones políticas fundamentales es posible conocer.

Es esta, otra perspectiva útil para justificar la defensa de la Constitución (mecanismo para mantener los principios de teoría constitucional) y el control constitucional (mecanismo para salvaguardar las decisiones políticas fundamentales). Tradicionalmente, se sostiene que este quehacer de los Estados contemporáneos tiene su *quid* en el mantenimiento del orden jerárquico que hace suprema a la Constitución. Nosotros consideramos que más allá de esta concepción tan lineal, el control constitucional busca la defensa de algo más que simplemente mantener la supremacía formal (la primacía normativa) de la *lex legum*.

Nos parece que la teoría constitucional debe avanzar en el desarrollo de estos temas; según nuestro criterio, es posible afirmar que la defensa constitucional, esto es, la salvaguarda de los principios que estudia la teoría constitucional como son supremacía, fundamentalidad, permanencia, inviolabilidad, etcétera, implica asimismo, el control de la constitucionalidad.

De acuerdo con lo anterior, resulta evidente que se defiende a la Constitución cuando se asegura su permanencia, la pervivencia de su contenido y particularmente, la de los principios que ella sanciona. De acuerdo con esto, la defensa de la Constitución se traduce en la defensa de su contenido y de sus principios. Así, su carácter supremo y fundamental nos permite garantizar su inviolabilidad y permanencia mediante el proceso dificultado de reforma.

La explicación que sostiene esta aseveración, encuentra parte importante de su *ratio* en el hecho de que los principios constitucionales antes citados son los elementos integrantes de la naturaleza única de la carta magna. Si la Constitución no fuera ni suprema ni fundamental o pudiera ser modificada en sus principios esenciales o violentada sin posibilidad alguna de ser reparada, entonces carecería del carácter superior que la doctrina le reconoce por encima de cualquier otra disposición jurídica.

Justamente son los principios consagrados por la teoría constitucional los que dan firmeza a la Constitución. Pero además de ello, toda Constitución contiene ciertos principios propios, dis-

tintivos del pueblo que la ha promulgado; son estos las decisiones políticas fundamentales que se tratan de proteger por la vía de la supremacía formal de la Constitución.

Lo anterior vincula de manera directa la defensa de la Constitución con el control de la constitucionalidad. Esto es, que el mantenimiento del texto constitucional, el cuidado para evitar que sea violentado o vulnerado, son tareas que conforman una parte del sistema integral de justicia constitucional, el cual se complementa con las acciones que sirven para llevar a cabo el control constitucional de actos y de leyes; dicho control, ideado para exigir a todos los órganos el respeto irrestricto del texto constitucional, sirve a la vez para realizar de manera concomitante la defensa de la *lex fundamentalis*.

En este orden de ideas, el control de la constitucionalidad permite ejercer los mecanismos jurídicos que tanto en el aspecto preventivo como en las tareas de tipo correctivo, sirvan para contener en los límites de la Constitución a toda la producción jurídica del Estado y, asimismo, para obligar a las autoridades a que ciñan su desempeño a lo prescrito por la norma *normarum*. Esta es la verdadera supremacía constitucional.

Podemos afirmar entonces que con la defensa constitucional se protege la estructura del máximo ordenamiento legal y, al mismo tiempo, al mantener inalterado el texto de la carta magna, se defienden las decisiones políticas fundamentales que tienen en el control de la constitucionalidad su más firme valladar.

Además de ello, podemos decir que por la jerarquía y alteza de los principios constitucionales, la defensa de la Constitución y el control de la constitucionalidad, se inscriben como dos asuntos de primer orden. La cuestión está en poder definir qué medios son los más adecuados para mantener inalterados dichos principios constitucionales

Como se ve, la defensa de la Constitución y el control constitucional, van más allá de la mera regulación de los actos del poder estatal; su ejercicio no se agota en la sola exigencia de que las autoridades ciñan su actuación a la ley. Una y otro, tienen su

manifestación más elevada al hacer que los órganos estatales sujeten sus actos, de manera invariable, a lo dispuesto por la ley fundamental.

Aunque esta distinción es comprensible desde la doctrina, es evidente que el ordenamiento mexicano no lo considera así, pues la Constitución recoge en términos generales, algunos instrumentos encaminados a garantizar su carácter supremo y fundamental. Lamentablemente, casi todos estos instrumentos son inoperantes o de alcances limitados y, en conjunto, por estar desarticulados, no sirven con efectividad al propósito de su creación.

1. *Instrumentos vigentes*

¿Cómo se lleva a cabo el control constitucional en México? En el derecho mexicano existen algunos instrumentos cuyo propósito es la defensa de la supremacía de la Constitución. Hasta ahora, el más eximio instrumento de tal naturaleza ha sido el juicio de amparo. Por ser de todos conocido, solamente diremos que durante casi dos siglos ha sido la institución jurídica mexicana por antonomasia; sin embargo, algunos de sus postulados empiezan a tambalearse ante las nuevas exigencias de los mexicanos de este tiempo.

El juicio de amparo tiene sensibles limitaciones. Para corroborar lo anterior, basta con citar uno de sus más defendidos principios: el de la relatividad de la sentencia; ¿acaso el control constitucional está suficientemente garantizado con un instrumento de tal naturaleza? Nos parece que la respuesta en sentido negativo es por sí misma evidente.

Además del llamado juicio de garantías existen otros instrumentos que son los siguientes, como bien lo ha señalado el maestro Fix Zamudio:

Desde este punto de vista, el derecho procesal mexicano comprende las ocho siguientes garantías constitucionales: *a)* el juicio político (artículo 111); *b)* el procedimiento de investigación de la Suprema

Corte de Justicia (artículo 97, párrafos segundo y tercero); *c*) las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I); *d*) el juicio de amparo (artículo 103 y 107); *e*) la acción abstracta de inconstitucional (artículo 105, fracción II); *f*) el juicio de protección de los derechos político electorales (artículo 99, fracción V); *g*) el juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV); *h*) los organismos autónomos protectores de los derechos humanos, inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman* (artículo 102, apartado B). Todos estos preceptos corresponden a la Constitución federal.¹

En seguimiento de esta idea, podemos aseverar que la justicia constitucional, está conformada por los instrumentos jurisdiccionales que tienen como propósito la defensa y salvaguarda de la Constitución. El calificativo de “justicia constitucional” está reservado para los procedimientos estrictamente jurisdiccionales que regulan la *praxis* estatal e imponen a las autoridades el apego de sus actos a la Constitución, así como para aquellos que norman la conformidad de toda la producción jurídica con los principios constitucionales.

Es evidente que la justicia constitucional que implica la defensa de la carta magna y el control de la constitucionalidad, se traduce o materializa en la defensa de los derechos humanos de los habitantes. Esta es la justificación primaria, elemental, de la justicia constitucional. De muy poco servirían las mejores instituciones y los más avanzados preceptos jurídicos, elevados incluso a rango constitucional, si la defensa de los derechos inalienables de los gobernados, resulta impráctica o ineficiente.

En algunos países del viejo continente,² el sistema de control constitucional ideado por Kelsen, ha permitido que este quehacer

1 Fix Zamudio, Héctor, “Evolución del control constitucional en México”, *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, p. 105.

2 Un autor contemporáneo ha destacado el valor de la justicia constitucional, diciendo que: “El sistema europeo de justicia constitucional por medio de tribunales constitucionales responde a una particular concepción del papel del juez <<ordinario>> y del control por éste de las normas legales. El punto de partida de este sistema se encuentra,

de primera importancia, se verifique a través del Tribunal Constitucional, ideado ex profeso para la defensa y salvaguarda de la Constitución.

A través de este sistema, Kelsen intentó hallar la solución al conflicto planteado por la doctrina, en el sentido de que el control de la constitucionalidad no podía dejarse en manos del juez ordinario y sin embargo, tampoco debía carecer de una protección adecuada.

Esta idea prohijada en Austria, pasó después a diversas cartas constitucionales de otros Estados, tanto de Europa como de América, entre los que destacan Alemania, Francia, España, Italia, Guatemala, Colombia, Bolivia y Perú. En estos países, el Tribunal Constitucional o Corte Constitucional como también se le conoce, ha sufrido las adecuaciones propias de cada latitud y necesarias para cada pueblo.³ Lo cual ha demostrado la dificultad de llevar a la práctica, en puridad, el sistema concentrado continental europeo o el difuso ideado en norteamérica.

Un breve recorrido por los sistemas de control constitucional que operan en algunos de estos países, nos permite constatar al-

en su aspecto positivo, en el artículo 89 de la Constitución austriaca de 1920, que prohíbe a los tribunales judiciales el controlar la constitucionalidad de las leyes, pero a su vez, en su artículo 140 establece un *Verfassungsgerichtshof*, único autorizado para conocer de la constitucionalidad de las leyes estatales o de los *lander*⁴. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, “El Tribunal Constitucional español”, *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, UNAM-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. p. 10.

3 Sobre las modalidades del control constitucional, nos parece conveniente citar lo que al respecto ha dicho un magistrado de la propia Corte Constitucional de Colombia: “Se ha sostenido que el sistema colombiano de control de constitucionalidad es difuso. Sin embargo, el peso y la dinámica de las funciones atribuidas a la Corte Constitucional, unidas a la mayor estructuración orgánica de la jurisdicción constitucional, llevan a replantear dicha calificación que presupone modelos puros virtualmente inexistentes en la práctica. De ahí que se postule, a la luz de las normas constitucionales y del papel real de la jurisprudencia constitucional de la Corte Constitucional en todos los órdenes, que el sistema tiene carácter mixto —en cuanto incorpora elementos de ambos modelos concentrado y difuso—, con una tendencia a que el órgano específico de control atraiga hacia sí el predominio de la función de control”. Sifuentes Muñoz, Eduardo. “La jurisdicción constitucional colombiana”, *Una mirada a los tribunales constitucionales, las experiencias recientes*, Perú, Comisión Andina de Juristas, 1995, p. 148.

gunas coincidencias; pero de igual forma, podemos advertir sensibles diferencias entre unos y otros, no sólo por cuanto hace a su concepción sobre la proyección y alcances del control constitucional, sino también, acerca de la forma en que éste debe llevarse a cabo.

Podemos decir que el punto de convergencia más importante, entre los países que cuentan con un órgano encargado del control de la constitucionalidad, es el lugar de primer orden que ocupa la Constitución en su esquema jurídico. La carta magna en estos países es concebida como resultado y síntesis de su historia, pero también tiene la connotación de instrumento jurídico capaz de permitir el ejercicio del poder público, el relevo institucional y la convivencia entre gobernantes y gobernados, mediante el respeto irrestricto de los derechos de estos últimos.

La designación que recibe el órgano encargado del control constitucional, varía en cada caso; lo más destacable a nuestro juicio, son las atribuciones que la ley les reconoce y la posibilidad que tienen de actuar y realizar sus tareas con independencia de los poderes del Estado. Creemos que aquí reside una parte muy importante de la problemática que estos órganos enfrentan, debido al complejo escenario que se dibuja en torno al ámbito de competencia y acción de los tres poderes.

A pesar de que el Tribunal Constitucional, en ningún caso pretende ser un órgano de inhibición de las tareas de la trilogía funcional del poder, no podemos dejar de señalar que su presencia en el Estado de derecho, significa un importante avance en dos frentes; por el lado de los gobernantes, en la lucha por cumplir y hacer cumplir la Constitución; por parte de los gobernados, al hacer que quienes ejercen la potestad estatal, cumplan y respeten el marco jurídico-constitucional que regula su actuación, así como los derechos de los habitantes.

Sobre las atribuciones de los tribunales y cortes constitucionales, podemos subrayar que en la mayoría de los países, estos órganos fungen como los máximos intérpretes de la Constitución. En este orden de ideas, es oportuno señalar que no basta con

decir que el Tribunal Constitucional tiene la última palabra tratándose de la *lex fundamentalis*; es preciso además que su catálogo de atribuciones esté definido y sea lo suficientemente claro, y que cuente además con un margen adecuado de actuación, a fin de que su actividad no esté absurdamente sometida a los quehaceres de instituciones distintas, con cometidos propios, diferentes a la materia que es privativa del Tribunal Constitucional.

En resumen, las tareas más importantes que tienen a su cargo los tribunales y cortes constitucionales, pueden agruparse en los siguientes rubros:

1. Interpretación de la Constitución.
2. Defensa de la supremacía constitucional.
3. Intervención en la *praxis* política, en materia contencioso-electoral.
4. Precontrol constitucional durante el proceso legislativo.
5. Control de la constitucionalidad en materia de: reforma constitucional y tratados internacionales.
6. Control posterior de constitucionalidad, mediante acciones de reparación.
7. Defensa de los derechos humanos. Revisión de resoluciones de otros órganos sobre acciones para la protección de los derechos de los gobernados (derechos colectivos o difusos).

Estos son, a nuestro juicio, los grandes rubros que forman parte del accionar de los tribunales constitucionales. Una de las tareas de mayor relieve es la que está directamente relacionada con el control de la constitucionalidad de los actos de los titulares de los órganos estatales. Precisamente por esta razón, existen algunos mecanismos ideados para someter al *due process of law* a los titulares de los órganos del Estado, cuando su actuación vulnera o desconoce la supremacía formal y material de la Constitución.

Se comprende así, el porqué de la defensa de la Constitución. Reformar, derogar o abrogar ordenamientos legales es una tarea cotidiana en el Estado de derecho. Empero, reformar, derogar o

intentar abrogar a la Constitución, es un tema de otras dimensiones. La defensa de la Constitución tiene que ser un ejercicio cotidiano que se materialice en la ejecución de las acciones encaminadas a preservar su contenido.

Junto a esta perspectiva, se ubica también la necesidad de preservar nuestra carta magna, porque su salvaguarda implica de manera concomitante, la defensa de los derechos humanos de los habitantes. Luego entonces, además de significar el mantenimiento de los principios constitucionales, la defensa constitucional se traduce en relevantes acciones a favor de los gobernados. Pensemos por ejemplo, en el caso del derecho colectivo a disfrutar de un medio ambiente sano; la salvaguarda de la carta magna, se materializa en este supuesto, en algo más que la mera defensa jurídica de la Constitución; de ahí su importancia y justificación.

¿Cómo se lleva a cabo actualmente la defensa de la Constitución?, ¿cómo debe instrumentarse a fin de hacerla más efectiva? En el derecho vigente, particularmente en el texto de la carta magna, están previstos algunos instrumentos jurídicos encaminados a mantener y restablecer el orden constitucional en caso de que sea vulnerado. Existen al respecto:

- a) El procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 97).
- b) El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, IV).
- c) El procedimiento ante los organismos públicos que integran el sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos (artículo 102, B).
- d) El juicio de amparo (artículos 103 y 107).
- e) Las controversias constitucionales (artículo 105, I).
- f) Las acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, II).
- g) El juicio político (artículo 111).

Una revisión atenta sobre los propósitos y alcances de estos instrumentos jurídicos, nos lleva a concluir que la defensa de la Constitución en México, entendida como la salvaguarda y el mantenimiento de los principios que le dan forma y contenido a

la carta fundamental, está incompleta y desarticulada, además de arrojar resultados de alcances muy limitados. Veamos dos ejemplos.

Tratándose del juicio de amparo, sabemos que en caso de obtener sentencia favorable, el único beneficiado es el promovente, aun en el caso de que la resolución declare la inconstitucionalidad de una ley. Es incontestable que el principio de relatividad de la sentencia, constituye un resabio decimonónico que debe ser superado. Sin negar el mérito de los juristas que idearon esta formidable institución de protección y defensa, me parece que es tiempo ya de proponer mecanismos que permitan un pronunciamiento de alcances *erga omnes*.

En otro caso, el juicio político no cumple ni lejanamente con el propósito de su creación. Es lamentable que algunos titulares de los órganos del Estado, violenten el orden constitucional, mediante actos extra y metaconstitucionales, sin que pueda procederse en su contra de manera expedita. El juicio político, es un mecanismo tortuoso e ineficaz que en nuestro criterio debe ser sustituido por un instrumento jurídico más ágil que se ventile ante una instancia estrictamente jurisdiccional. El “juicio político” debe transformarse en una verdadera institución jurídica, ajena a los órganos políticos, ante los que actualmente se desahogan estos procedimientos extrajurisdiccionales que más sirven para dar curso a *vendettas* de corte político que para sancionar a quienes violan el orden constitucional.

Para nadie es ajeno el hecho de que los actos de gobernantes y gobernados que vulneran el orden constitucional, se traducen en lamentables abusos de poder en el caso de los primeros, y en excesos *extra legem* en el caso de los segundos. El hecho de que unos u otros desacaten lo prescrito por la *lex fundamentalis*, no es solamente una cuestión de orden jurídico; el desconocimiento y contravención de las disposiciones constitucionales, conlleva además efectos de tipo social; pensemos a manera de ejemplo, en cualquier violación al principio de división de poderes conte-

nido en el artículo 49 de la carta magna; o en el caso nada improbable de invasión de competencias entre los tres niveles de gobierno. Nuestra historia ha recogido en sus páginas unos y otros conflictos; algunos incluso propiciaron enfrentamientos armados.

2. *Nuevas perspectivas*

Ante el panorama vislumbrado líneas arriba, es claro que nuestro constitucionalismo debe renovarse. Como lo hemos sostenido en diversos trabajos, nos parece que debemos sistematizar el control constitucional desde dos grandes escenarios.

A. *El precontrol constitucional legislativo*

Teóricamente, el control previo de constitucionalidad se integra con los instrumentos jurídicos de carácter técnico-consultivo que tienen como propósito vigilar que la producción jurídica estatal se apegue siempre a las disposiciones constitucionales. Ciertamente no puede ser de otra forma, porque a fin de cuentas, la Constitución es medida y valladar de las demás normas jurídicas.⁴

Sin embargo, en nuestro país no existe un sistema de precontrol constitucional. El proceso de creación de la ley⁵ y el mismo

4 Esta inquietud por sí misma justificada, ha sido expuesta por el maestro Ulises Schmill con las siguientes palabras: “Es posible, en consecuencia, establecer dos relaciones entre las normas inferiores y superiores de un orden jurídico: la de concordancia y su negación. La norma inferior puede concordar con la norma superior porque fue creada siguiendo el procedimiento establecido por ella por el órgano competente y porque tiene un contenido que no contradice los que determina la norma superior. La concordancia con la norma superior puede, entonces, tener carácter formal o carácter material. Cuando esta relación de concordancia puede ser establecida entre dos normas o conjuntos de normas, se dice que la norma o normas inferiores son regulares. En caso contrario se dice que son irregulares”. Schmill, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.). *La defensa de la Constitución*, México, Ediciones Coyoacán, 1997, p. 28.

5 Para introducir mayor claridad, podemos citar a García de Enterría, quien ha expresado lo siguiente: “El sistema de control de la constitucionalidad de las leyes se con-

proceso de reforma constitucional, se realizan sin llevar a cabo un análisis técnico sobre la constitucionalidad de dichas iniciativas de ley o de reforma. Es preciso pues, instrumentar acciones de prevención expeditas, accesibles y oportunas, que sirvan para la defensa previa de la constitucionalidad:

El control previo de constitucionalidad cumple un propósito meramente profiláctico —si se nos permite el término—, pues las tareas que en esta vertiente realizan las cortes y tribunales constitucionales, no entrañan ni lejanamente una invasión de competencia en el ámbito legislativo. *Id. est.* que la función del tribunal constitucional, no puede entenderse como un acotamiento de las atribuciones del Poder Legislativo, ni aún en el caso de que dicho precontrol constitucional pueda estimarse como una actividad de “legislador negativo”, según la conocida expresión de Kelsen.

Es importante hacer esta precisión, pues en buena medida, algunos estudiosos que se oponen a la instalación y funcionamiento de los tribunales constitucionales, tienen la idea imprecisa de que estos órganos pueden erigirse como un superpoder por encima de la trilogía funcional primaria, lo cual aseguran, rompería con el principio de división de poderes.

De acuerdo con lo que hasta aquí hemos expuesto, es necesario que un órgano *ad hoc*, especializado, altamente técnico, se encargue de vigilar el acatamiento y respeto de nuestra *lex fundamentalis*. Para llevar a cabo el control constitucional integral, proponemos la creación del tribunal constitucional mexicano, que deberá realizar las siguientes funciones:

figura como una función constitucional que no sería propiamente judicial, sino en los explícitos términos de Kelsen, de <<legislación negativa>>. En concreto, el Tribunal Constitucional no enjuicia ningún supuesto de hecho singular —esto queda reservado al Tribunal a quo que ha suscitado el incidente de constitucionalidad—, sino sólo el problema puramente abstracto de compatibilidad lógica (*Vereinbarkeit*) entre el pronunciamiento, también abstracto, de una Ley y la norma (abstracta) de la Constitución”. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, España, Civitas, 1985, p. 57.

Durante el proceso de creación de la ley y en el caso de las propuestas de reforma constitucional —como ya lo anunciamos líneas atrás—, el Tribunal Constitucional deberá hacerse cargo de dos tipos de funciones, igualmente importantes:

a) Opiniones consultivas. Una exigencia primaria, se traducirá en las consultas que de manera obligatoria deberán ser formuladas por los órganos encargados de la creación de la ley (trátese del Poder Legislativo federal o de las legislaturas de las entidades federativas) para saber si determinado proyecto legislativo se adecua al contenido de la carta magna.

b) Resoluciones con fuerza obligatoria. Estas resoluciones se emitirán una vez que el Tribunal Constitucional conozca, incluso de oficio, de irregularidades en los procedimientos de creación de la ley o de reforma constitucional; en este caso, la resolución que se emita tendrá el propósito de inhibir⁶ al órgano de mérito para que no continúe con el procedimiento legislativo.

En este ámbito, el Tribunal Constitucional deberá atender tres tareas igualmente importantes:

1. El precontrol legislativo en los procesos de creación de la ley.
2. El precontrol legislativo en los procesos de reforma constitucional.
3. El precontrol legislativo en los procesos de suscripción y ratificación de tratados internacionales. En este rubro, el precontrol se llevará a cabo:

- Previo a la suscripción de tratados internacionales, por parte del presidente de la República.
- Previo a la ratificación de tratados internacionales por parte del Senado, a fin de incorporarlos al orden jurídico de México.

6 *Cfr.* Lo que en doctrina se conoce como sentencias estimatorias exhortativas.

B. *El control constitucional orgánico*

Para el caso del control constitucional orgánico, es urgente imponer limitaciones jurídicas absolutas a la actuación de los titulares de los órganos primarios del Estado, a fin de evitar la violación de la carta magna y, en su caso, hacer posible la reparación constitucional.

Aquí, no nos referimos a lo que ya está legislado, porque ni los procedimientos administrativos, ni el juicio político en los términos en que están prescritos, resultan ser de gran utilidad para el adecuado control de los actos de los titulares de los órganos del Estado que hemos denominado “Control orgánico-constitucional”. La parte correctiva de la defensa de la Constitución, merece un tratamiento especial que nos permita contener y mantener el desempeño de quienes ejercen el poder público, en los límites impuestos por la propia norma *normarum*.

En este orden de ideas, tal vez podamos afirmar que ni siquiera las sanciones impuestas por parte de los órganos competentes como la destitución o la inhabilitación, tengan los efectos esperados en el tema que estamos tratando; no hay que pasar por alto que en estos casos extremos de desacato y violación a la carta magna, no se trata de una responsabilidad administrativa. La responsabilidad histórica de los titulares de los órganos primarios del Estado, tiene otra naturaleza, otros alcances y, por lo mismo, merece un tratamiento distinto al que se sigue en contra de servidores públicos de nivel diverso.

Para llevar a cabo el control constitucional orgánico, es preciso contar con las acciones de reparación viables y de alcances ciertos, a fin de restaurar el orden constitucional que sea vulnerado con determinaciones de los servidores públicos de primer nivel. Para tal fin, proponemos los siguientes instrumentos:

a) El juicio de responsabilidad constitucional de los servidores públicos de primer nivel.

b) Los recursos de inconstitucionalidad para obtener la nulidad de las determinaciones de los servidores públicos de primer nivel. A diferencia de las acciones que tienen la misma denominación y que están incluidas en el artículo 105 de nuestra carta magna, las que aquí hemos señalado, tendrán como propósito primordial obtener la anulación de las acciones o determinaciones ordenadas o instrumentadas por los titulares de los órganos de primer nivel.

c) La acción popular para la defensa de derechos colectivos o difusos. Estas acciones, parecidas a las acciones de clase (*class actions*) del sistema norteamericano o a las acciones populares previstas en los ordenamientos de algunos países sudamericanos, podrán intentarse para que los gobernados puedan denunciar ante el Tribunal Constitucional las irregularidades de los órganos que a su juicio afecten alguno de los principios constitucionales contenidos en la *lex fundamentalis*.

II. CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. JUSTIFICACIÓN

Ahora bien, ¿es viable llevar a cabo el control constitucional desde el ámbito de las entidades federativas? En caso de responder afirmativamente, ¿es pertinente su ejecución?

Con estas dos preguntas de sencilla redacción pero de alcances y trascendencia incuestionables, podemos desarrollar nuestro ejercicio jurídico que por principio requiere algunos elementos lógicos que den racionalidad a lo que aquí se afirme.

Primero. México está organizado en una Federación con tres ámbitos de competencias claramente establecidos.

Segundo. El sistema constitucional mexicano permite la existencia de dos tipos de Constituciones: la federal y las de las entidades federativas; aunque sólo la primera tiene reservados para sí los principios de supremacía y fundamentalidad.

Tercero. En teoría, el control constitucional de actos y de leyes, está encomendado por la Constitución a todos los jueces; el artículo 133 incluso menciona de manera inequívoca a los jueces

locales. Sin embargo, la realidad y la diferencia entre el control constitucional y el control de legalidad, han acotado las funciones de los jueces locales a la segunda materia citada; por ende, los órganos jurisdiccionales locales no pueden llevar a cabo el control constitucional.

De acuerdo con el hilo conductor de este ejercicio, el deficiente sistema de control constitucional vigente en México reconoce sólo a determinados órganos federales —el Poder Judicial federal y el Congreso de la Unión en el caso del juicio político— la capacidad para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de una sentencia o de determinados actos que implican responsabilidad en la función pública.

Como lo anotamos en la parte relativa a los nuevos mecanismos de control constitucional propuestos, estimamos urgente un replanteamiento total sobre esta materia. Si el control de la constitucionalidad debe seguir abarcando actos y leyes, creemos que es necesario separar a la justicia ordinaria de la justicia constitucional. Dejemos a nuestros tribunales ordinarios que conozcan de la primera; la materia constitucional debe ser encargada a un tribunal especializado independiente de cualquier otro órgano. Por supuesto, dicho tribunal en materia constitucional, deberá ser un órgano jurisdiccional de nivel federal. Su competencia ya ha sido señalada.

Es posible que dicho control constitucional federal, pueda ser reforzado si desde las entidades federativas se realizan las acciones de precontrol y de control a *posteriori*, ya enunciadas. En un estado federal, merced a la existencia de dos órdenes competenciales, es viable que algún tribunal estatal especializado pueda conocer y resolver sobre la constitucionalidad de actos o de leyes.

1. *Supuestos*

Para llevar a cabo esta función, el control constitucional local debe diseñarse en dos grandes ámbitos competenciales:

A. Control constitucional local de jurisdicción concurrente

Uno de los temas de mayor cuidado, debe ser el referente a los alcances del control constitucional local en relación con la Constitución federal. Este mecanismo que hemos denominado control constitucional de jurisdicción concurrente, permitirá a un órgano local determinado llevar a cabo el control constitucional respecto de la carta magna.

Esta competencia deberá ser reconocida a un órgano jurisdiccional local y podrá tener las siguientes dimensiones:

a) Control constitucional dual o absoluto. Es el control constitucional local para salvaguardar cualquier disposición jurídica de la carta magna.

b) Control constitucional relativo. Control constitucional local, sólo respecto de las decisiones políticas fundamentales.

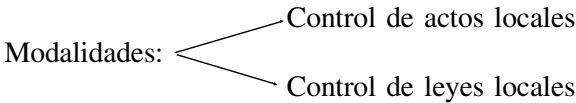
Por supuesto que como condición sin la cual, es preciso antes que la propia carta magna señale de manera expresa cuáles son esas decisiones que actualmente no están identificadas con claridad; hoy, sólo es posible arribar a ellas mediante la interpretación constitucional.

Como ha sido anotado, el control constitucional de jurisdicción concurrente de tipo relativo es aquél que se podrá realizar para garantizar la permanencia de los principios constitucionales (decisiones políticas fundamentales) que solamente se pueden encontrar en la Constitución federal.

Sin embargo, no hay que perder de vista que también las Constituciones de los estados miembros pueden contener declaraciones (no principios constitucionales) que sin contravenir a las decisiones políticas fundamentales de la carta magna, sirven para definir su autonomía y peculiares condiciones de existencia. Para la salvaguarda de tales declaraciones, es posible establecer el control constitucional local respecto de su propia Constitución.

B. *Control constitucional local puro*

Diseñado para la salvaguarda de la Constitución local, particularmente por cuanto hace al mantenimiento de las declaraciones o principios contenidos en su preámbulo, dicho control deberá restringirse a cuestiones de orden local.



Para que dicho control constitucional local pueda tener viabilidad, es necesario cumplir con algunas condiciones como a continuación las esbozamos:

Primero. Que el control constitucional local deberá verificarse desde el marco de la Constitución local. Esto quiere decir que si en algún caso planteado ante el órgano de control constitucional local, surgiera algún punto que hiciera necesaria la interpretación de la Constitución, en tal caso y sólo en ese supuesto, el asunto deberá remitirse de inmediato al tribunal constitucional federal.

Segundo. Tanto las acciones de precontrol como las de control constitucional a nivel local, servirán para obligar a todos los órganos estatales a ceñir sus actos a lo prescrito por la Constitución local.

2. *Posibilidades*

Todo parece indicar que el control constitucional local es necesario para vigilar que las autoridades locales sujeten su actuación a las disposiciones constitucionales contenidas en la propia Constitución local.

A través de dicho control será posible además, defender las declaraciones contenidas en el preámbulo de la Constitución local.

En este orden de ideas, el control constitucional local es viable en dos grandes vertientes:

- Control constitucional local puro. Que incluirá tanto el control constitucional local respecto de la Constitución estatal, como el control sobre cualquier norma jurídica de la Constitución federal, incluidos por supuesto, los numerales que incluyan decisiones políticas fundamentales.
- Control constitucional local. Que será el control constitucional local limitado a conocer y resolver cuestiones relativas a la Constitución de la entidad federativa de que se trate; en este supuesto, bajo ninguna circunstancia deberá aceptarse la jurisdicción concurrente. En caso de que se llegara a plantear algún asunto que versara sobre alguna disposición de la carta magna, éste deberá ser puesto en conocimiento del tribunal constitucional federal.

Visto desde los dos escenarios ya planteados, nos parece pertinente que las entidades federativas coadyuven al control constitucional en sus dos vertientes:

Por cuanto hace al control constitucional de sus ordenamientos particulares, se trata de una tarea insustituible; la soberanía de los estados miembros debe manifestarse desde esta perspectiva.

Por otro lado, el control constitucional puro, fortalecería sin duda el régimen federal, pues la carta magna es el ordenamiento supremo de toda la Federación; sus principios fundamentales son igualmente válidos y valiosos para todos los mexicanos.

Luego entonces, el control constitucional puro de jurisdicción concurrente, realizado desde las entidades federativas, es recomendable porque permitirá garantizar:

1. La constitucionalidad dual de las leyes locales.
2. La racionalidad y jerarquía del orden normativo.
3. La eficacia normativa.

III. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA

Hemos mencionado de manera reiterada al tribunal constitucional local, como el órgano jurisdiccional de las entidades federativas competente para llevar a cabo el control constitucional local.

Esta forma de mencionar a dicho órgano, nada ha querido decir respecto a su diseño y ubicación dentro de la estructura orgánica de las entidades federativas. ¿Cómo debe llamarse el citado órgano?, ¿cómo debe ser integrado?

Al respecto, se plantean dos alternativas:

1. Creación de una sala constitucional dentro de los tribunales de justicia de las entidades federativas.
2. Creación de un tribunal constitucional en cada entidad federativa.

Aunque desde luego resulta más recomendable la creación de un tribunal constitucional independiente de cualquier otro órgano, me parece que cualquiera de estas dos opciones es válida.

IV. CONCLUSIONES

Primera. El sistema constitucional mexicano permite la existencia de dos tipos de Constituciones: la federal y las de las entidades federativas.

Segunda. La diferencia entre el control constitucional y el control de legalidad, ha acotado las funciones de los jueces locales a la segunda materia citada; por ende, los órganos jurisdiccionales locales no pueden llevar a cabo el control constitucional.

Tercera. En un ejercicio de interpretación constitucional, podemos decir que el control de legalidad llevado a cabo por los jueces ordinarios, implica además el control de la constitucionalidad, si esta última puede entenderse como la defensa misma de la Constitución; obligación esta que implica a todos los órganos del Estado, no únicamente a los jurisdiccionales.

Cuarta. El control constitucional local puro, es posible si y sólo si los órganos estatales son capaces de realizar un control constitucional dual: el de la carta magna y el de las Constituciones de las entidades federativas.

Quinta. El control constitucional local puede llevarse a cabo mediante la creación de un tribunal constitucional local o a través de una sala constitucional integrada al tribunal superior de justicia de las entidades federativas.