

EL CONTROL PREVIO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL LOCAL: UN VISOR A LA LEY DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Rogelio AVIÑA MARTÍNEZ

SUMARIO: I. *El derecho procesal local y el sistema federal: breve marco introductorio.* II. *El control de regularidad constitucional local.* III. *El control previo en México.* IV. *Concepto y elementos del control previo.* V. *El control previo en la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. EL DERECHO PROCESAL LOCAL Y EL SISTEMA FEDERAL: BREVE MARCO INTRODUCTORIO

Es evidente que nuestro sistema de competencias permite que además de la justicia constitucional que regula nuestro texto fundamental, exista o se encuentre regulada lo concerniente a los medios de defensa locales de la Constitución, y que se les ha incluido como parte del derecho procesal constitucional local.

Estos medios de defensa de las Constituciones estadaurias se han enfocado principalmente a regular la protección y defensa de los derechos fundamentales consagrados en los textos constitucionales locales, y que, en algunos casos, reconocen o amplían derechos del hombre que no se encuentran establecidos en el catálogo de garantías que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que algunos de ellos plantean, adicionalmente, las solución de las controversias que se lleguen a suscitar entre los distintos órganos que conforman

al poder político constitucional de cada entidad federativa y con sus municipios.

Así, tenemos que el sistema de distribución de competencias mexicano¹ sería imposible o casi inevitable abordarlo sin atender al sistema federal que acoge nuestro ordenamiento supremo. En este sentido podemos decir que el sistema federal fue establecido en el artículo 4o. de la Constitución de 1824, que precisó: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.² Y respecto del cual algunos autores afirman que dicho sistema fue copiado de la Constitución norteamericana,³ y, otros tantos, que no fue una mera imitación, sino que se dio y se consolidó a través de un largo y penoso desarrollo propio.⁴

Podemos señalar que Manuel González Oropeza, al abordar las ventajas del sistema federal, considera que el folleto más completo en argumentos, resulta el que se inscribe bajo el texto: *Demostración teórico-práctica de las ventajas del sistema federal en la República mexicana*, y del que se debe destacar, por así interesar a este breve estudio, los puntos que siguen:

El sistema federal es más fácil de gobernar, ya que cada estado dicta sus propios actos de gobierno y los habitantes no tienen que trasladarse al centro de la República para arreglar sus asuntos...; y

¹ González Oropeza, Manuel, al citar a Elman y Knisbacher, refiere que: “En general, se reconocen fundamentalmente cuatro modelos puros en la distribución de funciones: el modelo americano que consagra facultades expresas a la federación en el texto constitucional, teniendo los estados miembros las restantes (residual); el modelo de delegación, seguido por Australia y Sudáfrica, en donde las facultades expresas corresponden a los estados miembros y las facultades del gobierno federal se entienden delegadas; el modelo Kelsiano de la Constitución austriaca de 1920, en donde se prevé una enumeración detallada de las competencias tanto de la federación como de los estados miembros y, finalmente el modelo alemán que introduce una combinación de materias concurrentes y exclusivas [...] México ha seguido el modelo americano aunque actualmente ya no pueda considerarse un ejemplo puro [...]”, *Sistema federal mexicano*, México, Crea, SEP, p. 31.

² Sobre el contenido del artículo 4o. y en general de la Constitución de 1824, véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, 23a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 168.

³ Cfr. Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes*, 4a. ed., México, Porrúa 2001, p. 231.

⁴ Así lo establece Manuel González Oropeza al citar a Jesús Reyes Heróles en *El federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios históricos, núm. 53, 1995, p. 21.

Aunque hay aspectos comunes, el federalismo es el único sistema de gobierno que contempla un respeto por las diferencias específicas de *cada* estado, al ser atributo de su soberanía el legislar sobre las materias de su competencia, de la manera que mejor les parezca.⁵

En ese mismo sentido, conviene destacar que el federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que, por esa virtud, reclaman un campo propio de acción jurídico-política, traducido, entre otras cosas, en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas.⁶ Esa organización del ámbito espacial de validez del orden jurídico es lo que distingue al sistema federal, pues en éste existe un sistema de normas que valen para distintas partes del territorio estatal, aunque analizado a partir de los conceptos de la centralización y descentralización,⁷ afirma Ulises Schmill,⁸ aparece como un Estado relativamente descentralizado.

En este marco de ideas se encuentran insitos los elementos que distinguen el sistema federal, esto es, la autonomía de que goza cada entidad federativa para emitir sus propios actos, así como la soberanía que les asiste para emitir las leyes que regulen sus atribuciones acorde a su campo de competencia. Sin embargo, una de las cuestiones que se han presentado en el federalismo ha sido, precisamente, el que dichos factores se encuentran delimitados por un ordenamiento supremo al cual deben ajustarse todos sus actos de autoridad, incluso aquellos de carácter legislativo, según lo ha dispuesto de esa manera el artículo 133 de la Constitución federal, que establece el principio de supremacía constitucional. Lo anterior se explica habida cuenta a que en un sistema en el que coexisten dos clases de normas, las federales y las locales, se hace necesaria una disposición de mayor jerarquía que delimite y determine los ámbitos de aplicación de dichos ordenamientos. Esta norma superior que delimita los ámbitos de validez de los órdenes jurídicos constitutivos

⁵ *Ibidem*, pp. 28 y 29.

⁶ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 3, p. 65.

⁷ Se puede decir que, un orden jurídico centralizado es aquel en el que las normas jurídicas que lo conforman tiene validez en todo el territorio del Estado; y el orden descentralizado, en cambio, existe cuando sus normas tienen varios ámbitos de validez espacial.

⁸ Schmill, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en Cossio, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, 2a. ed., México, Fontamara, 2003, p. 23.

de la Federación y de los diversos órdenes locales es, por regla general, la Constitución del Estado federal.⁹

En sentido estricto, podemos afirmar que la norma que regula el orden federal, es decir, aquella que delimita los ámbitos de validez local y nacional, sería la que en principio debe ser tutelada o protegida mediante los sistemas de control constitucional que al efecto prevea el mismo texto supremo, sin embargo, no pasa por alto, que el artículo 41 de ese superior ordenamiento, prevé que los estados, si bien no deberán contravenir lo establecido en el pacto federal, gozan de la libertad de erigirse de forma libre y soberana conforme a su Constitución (artículos 40 y 116) y es precisamente en donde resulta cuestionable el que la Federación sea quien interfiera frente a las entidades federativas como regulador de la constitucionalidad de sus actos,¹⁰ pues éstas cuentan con la potestad suficiente para forjar sus propios medios de control constitucional, que les permita resolver en su seno las cuestiones de esa índole, a efecto de evitar así la intervención de la Federación en los asuntos de orden estadal.

En aras de lo anterior, debe propalarse la corriente que se ha denominado como derecho procesal constitucional local a fin de que los estados incorporen en su orden jurídico mecanismos que les garantice la eficiente defensa de su Constitución, tal y como ha acontecido en diversas entidades federativas, y que por así interesar a este estudio, me referiré únicamente al caso del estado de Coahuila, quien a través de su Ley de Justicia Constitucional Local estableció diversos medios para tutelar el control de su texto supremo y entre los cuales destacare el que denomina como “control previo de constitucionalidad” que tiene como objeto constatar la conformidad de los proyectos de ley o decreto con el texto fundamental local con la salvedad de que esa verificación se realiza antes de que la norma controlada tengan carácter definitivo y produzca sus efectos jurídicos.

⁹ *Idem.*

¹⁰ En opinión de Ulises Schmill: “... existen cuatro funciones jurídicas que no pueden ser consideradas como funciones federales ni locales y que, por lo tanto, deben adscribirse al orden constitucional. Ninguna de ellas es materia de los órdenes subordinados a la Constitución, pues entrañan modificaciones a la división de competencias y ámbitos de validez de los órdenes subordinados federal y local o la revisión de la regularidad de sus actos. Estas cuatro funciones son las siguientes: 1. las reformas o adiciones a la Constitución; 2. las reformas a la Constitución en su aspecto geográfico; 3. la suspensión de garantías; 4. el control de la constitucionalidad [...]”. *Ibidem*, p. 25.

Así, en este estudio se resaltarán, por una parte, el aspecto innovador de este medio de defensa local, pues en el sistema jurídico mexicano, la defensa de la Constitución sólo se lleva mediante controles sucesivos. Paralelamente, realizaremos algunas precisiones sobre la propia figura del control preventivo, y así poder verificar finalmente de ser el caso, como sus notas distintivas se manifiestan en el control preventivo de constitucionalidad que regula la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Coahuila.

II. EL CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL LOCAL

En su obra, Héctor Fix-Zamudio hace una clasificación sobre la defensa de la Constitución en general y los dos sectores que la integran, en la que aunado a la polémica Schmith-Kelsen sobre el órgano protector de la Constitución —afirma— que el concepto genérico de la defensa de la Constitución se desdobra en dos categorías sustanciales: a) la protección de la Constitución; y b) las garantías constitucionales. La primera —sostiene— se integra por aquellos factores políticos económicos sociales y de técnica jurídica, que conforman los textos fundamentales, encaminados a limitar al poder y generar el funcionamiento equilibrado de los poderes públicos: la división de poderes, de supremacía constitucional, etcétera.¹¹

En la primera de las categorías que Fix-Zamudio afirma se desglosa la idea genérica de la defensa de la Constitución,¹² se encuentran los controles constitucionales que establecen las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, en ese orden, regulan: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, instrumentos que además del juicio de amparo, han sido los mecanismos mediante los cuales se ha procurado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales federales, la guarda de las Constituciones estadaurias.

Por su parte, Elisur Arteaga Nava¹³ señala al referirse a los sistemas de defensa de la Constitución local, que éstos deben entenderse como el

¹¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. I, pp. 211-213

¹² *Idem*.

¹³ Arteaga Nava, Elisur, “La Constitución local y su defensa”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derewcho procesal constitucional*, cit., nota 9, t. IV, pp. 3619 y 3620.

cúmulo de principios normativos de naturaleza fundamental que prevén y regulan las instituciones por virtud de las cuales las autoridades y los particulares deben ajustar su actuación a lo que ella dispone, que establecen las vías y acciones por las cuales las autoridades competentes, a petición de parte interesada, anulen o dejen sin efectos los actos o hechos de autoridad que le son contrarios y, eventualmente, las vías e instancias por virtud de las cuales se sancione a quien haya actuado contra el texto de una norma de naturaleza suprema en el ámbito local.

Idea a la que cabe agregar, que también existen instituciones que tutelan un control constitucional a cargo de los órganos del estado, por dejar de desarrollar los dispositivos constitucionales, de forma tal que impidan, en perjuicio de un interés general, su aplicación. Valga como ejemplo el mecanismo regulado por la Constitución Política del Estado de Veracruz, que faculta al Pleno del Tribunal Superior de Justicia para conocer las acciones por omisión legislativa, de ahí que esta modalidad de control, también debe considerarse al referirnos a los sistemas de control constitucional local que refiere nuestro autor, pues su desconocimiento soslayaría el activismo legislativo que los órganos estatales han procurado fomentar con el objeto de erigir instituciones o mecanismos propicios para la guarda de los ordenamientos estatales supremos y que han sido más innovadores que regulados por la misma Constitución federal.

III. EL CONTROL PREVIO EN MÉXICO

Corolario de lo anterior es que una de las figuras que resulta innovadora en el sistema jurídico mexicano y que constituye el tema central de esta ponencia es el control previo de constitucionalidad, cuyo tema, hasta cierto punto distante en México, hace manifiesto que su inclusión en la Ley de Justicia Constitucional Local del Estado de Coahuila es una de las más importantes aportaciones al derecho procesal constitucional local, pues hasta antes de la expedición de la citada ley, todos los controles eran de los denominados *a posteriori* o sancionadores, y que se caracterizan porque están dirigidos a verificar la compatibilidad constitucionalidad de instrumentos normativos definitivos.

Destacado este aspecto, entraremos en el capítulo siguiente al estudio específico del control previo a fin de tener una aproximación con su naturaleza y conocer las notas distintivas de esa figura procesal, para poste-

riormente realizar un estudio comparativo entre éstas y el control previo de constitucionalidad que regula citada Ley de Justicia Constitucional Local.

IV. CONCEPTO Y ELEMENTOS DEL CONTROL PREVIO

Delimitado nuestro tema, acudiremos a invocar algunas ideas que diversos autores han expresado a efecto de definir al control previo. Así tenemos que para Carla Huerta,¹⁴ el control “Es de tipo preventivo, ya que se verifica antes de la realización del acto”. Néstor Pedro Sagüés,¹⁵ en su clasificación según el momento de los sistemas de control de constitucionalidad, afirma que “El control preventivo de constitucionalidad de la norma tiende a eliminarla antes de que ella sea promulgada”. Humberto Nogueira Alcalá¹⁶ señala que “El control preventivo de constitucionalidad es un sistema a través del cual, el tribunal o corte constitucional concreta la revisión del contenido de un proyecto de precepto legal o de reforma constitucional, como de un tratado, para determinar su conformidad con los valores, principios y reglas establecidas por la Constitución antes de integrarse al ordenamiento jurídico”.

Como puede apreciarse, estos autores destacan el aspecto de la oportunidad como el elemento característico del control preventivo, sin que incluso, de dichas concepciones se advierta tal elemento debidamente precisado, esto es, ninguno de ellos expone el momento en que debe iniciar el mismo, así como tampoco atienden a otros elementos que como se verá a renglón seguido, son característicos de los controles *a priori*.

A juicio de este expositor, el autor español Miguel Ángel Alegre Martínez, en su obra *Justicia constitucional y control previo*, realiza una didáctica definición del control *a priori*, en la que se advierten una serie de notas que caracterizan este tipo de mecanismos, de ahí que como punto de partida, haremos nuestra dicha definición a efecto de proceder a su estudio. Así este autor la define al control previo como “Aquella modalidad de control jurisdiccional concentrado de constitucionalidad, que tiene carácter declarativo y abstracto, y que se ejerce por parte de los tribunales

¹⁴ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 42.

¹⁵ Sagüés, Néstor Pedro, *Teoría de la Constitución*, Buenos Aires, Astrea, 2001, pp. 474.

¹⁶ Nogueira Alcalá, Humberto, *Las competencias de los tribunales constitucionales en América del Sur*, Ius et Praxis, 2002, vol. 8, núm. 2, p. 6.

constitucionales cuando les es sometido (por vía de acción, o por estar previsto en el ordenamiento con carácter preceptivo) un texto normativo, con anterioridad a su entrada en vigor”.¹⁷

Ahora bien, de la anterior definición encontramos en primer término, que el control preventivo es de índole jurisdiccional y de carácter concentrado. Es jurisdiccional en oposición a control político, en tanto que el contralor es un órgano de carácter jurisdiccional. Es concentrado atendiendo al sistema austriaco, ya que se atribuye el control a un único tribunal u órgano especializado, el cual podrá ser parte del Poder Judicial, en el que regularmente será el órgano más alto existente en ese orden, o bien, puede recaer en un tribunal constitucional, específicamente creado para tales fines.

Otros aspectos que distinguen al control preventivo son su carácter declarativo y abstracto. Sobre el particular conviene precisar, que es declarativo debido a que la nulidad no se produce porque el tribunal lo establezca, ni desde que el tribunal lo establezca, sino que porque existe un vicio de inconstitucionalidad que el tribunal declara, pone de manifiesto.¹⁸

Asimismo, por cuanto a su carácter abstracto, podemos señalar que se estima así, en vista de que es un control de interés de orden constitucional, mediante el cual el órgano jurisdiccional, encargado de la defensa de la Constitución, realiza un juicio de comparación, entre la norma controlada y el texto fundamental a efecto de verificar si existe alguna contravención a este último; comparación que debe realizarse “completamente al margen de todo caso concreto y de la aplicación de que haya podido tener esa ley (que a veces todavía no se ha aplicado siquiera)”.¹⁹

Este control abstracto tiene sus orígenes en Kelsen, quien procuró establecer, que en virtud de este mecanismo de control constitucional, el órgano encargado de su regulación

... no pueda indagar la relación de adecuación o no de la norma legislativa con el supuesto de hecho que intenta regular (no examina, pues, la eventual injusticia de la ley), sino que, como depositario de las categorías

¹⁷ Alegre Martínez, Miguel Ángel, *Justicia constitucional y control previo*, España, Universidad de León, 1995, p. 101.

¹⁸ *Ibidem*, p. 102.

¹⁹ Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 79.

lógicas del ordenamiento, enjuiciará solo la validez de la ley, por vía de simple lógica racional, desvinculándola de la necesidad de decidir las controversias de los pleitos reales.²⁰

En contraposición al control de tipo abstracto se encuentra el denominado control concreto, que constituye un mecanismo de regulación constitucional, en virtud del cual el órgano encargado de la defensa de la Constitución analiza la conformidad de las normas infraconstitucionales para con el texto fundamental, con la salvedad de que dicho estudio se realiza con motivo de un caso concreto o litigio, en el que además de ventilarse la cuestión de constitucionalidad planteada por alguna de las partes, necesariamente el órgano controlador debe decidir el derecho en disputa por los colitigantes, de ahí, que su determinación por cuanto a la conformidad o no de la norma general con la Constitución, afectara también un interés particular, en este caso el de los contendientes en el juicio ordinario. Este sistema se resume en la *judicial review* norteamericana y el cual como se ha mencionado *supra*, se distingue también por la peculiaridad de que cualquier juez puede pronunciarse sobre la aquiescencia constitucional de la ley, de tal suerte que puede decidir incluso, dejar de aplicarla, por estimar que es contraria a la Constitución.

Ahora bien, tenemos que elemento que atiende a la oportunidad y que se refiere al momento en que debe o puede ejercerse el control preventivo constituye el aspecto que sirve para distinguirlo de los controles de tipo sucesivo. Así se estima que el carácter temporal del que debe partirse para estimar que el control ejercido es de tipo previo, nos remite a los momentos de creación de la norma regulada, pues el control de ordenamientos totalmente concluidos, con plena eficacia jurídica es eminentemente sancionador, por lo tanto, podemos partir de que un control *a priori*, es aquel que se realiza antes de que la norma controlada sea definitiva, sin embargo, todavía queda por establecer dentro de esa etapa cuál es el momento propicio para que se realice su verificación.

Así, debemos partir de que el objeto de la regulación constitucional debe de ser un texto definitivo, que sin ser vigente, ya tenga la estructura que le permita validamente incursionar en la vida jurídica “obturbando —así— la posibilidad de someter al conocimiento del tribunal meros

²⁰ García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, nota 10, p. 58.

proyectos o borradores”.²¹ Así, Miguel Ángel Alegre²² establece de forma precisa que el control preventivo debe ejercerse cuando “el texto es ya definitivo, y tiene el mismo contenido normativo y el mismo tenor literal con el cual entraría en vigor si no fuese controlado, o si controlado, fuera declarado conforme a la Constitución”.

V. EL CONTROL PREVIO EN LA LEY DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA

Una vez analizados aunque de forma breve los elementos que integran el control preventivo, debemos proceder al estudio de la acción de inconstitucionalidad que en modalidad de control previo regula la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila, para posteriormente verificar si dicho ordenamiento cumple, al menos, con los distintivos básico de ese tipo de mecanismos de defensa.

En este sentido, tenemos que atendiendo al artículo 71 de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila, el control previo se encuentra tutelado como un tipo de acción de inconstitucionalidad, ya que dicho ordenamiento establece:

Artículo 71. Diversos tipos de acciones de inconstitucionalidad. Por el ejercicio de la acción genérica de inconstitucionalidad, pueden reclamarse:

[...]

VI. El control previo de constitucionalidad de leyes, cuando el Gobernador del Estado que hubiere vetado una ley aprobada por el Congreso Local, solicita opinión sobre su validez al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Sentado lo anterior, podemos destacar que acorde al artículo 90 de dicho ordenamiento, este control previo de constitucionalidad tiene como objetivo verificar que los proyectos de ley o decreto que emita el Poder Legislativo del estado, no sean contrarios, en todo o en parte, al ordenamiento constitucional local, de ahí que la facultad de conocer del referido control, se encuentra asignada a un sólo órgano especializado “único en su orden” al que la propia Ley de Justicia Constitucional Lo-

²¹ Bazán, Víctor, *Jurisdicción constitucional y control de constitucionalidad de los tratados internacionales. Un análisis de derecho comparado*, México, Porrúa, 2003, p. 70.

²² Alegre Martínez, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 19, p. 144.

cal le ha conferido la calidad de “tribunal constitucional” con la particularidad de considerarlo como “intérprete supremo” del orden constitucional.²³ En efecto, el citado ordenamiento legal otorga dichas atribuciones al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado, quien constituido como tribunal constitucional, tiene la facultad exclusiva de conocer de las diversas acciones de inconstitucionalidad que en la modalidad de control previo le sea presentadas en los términos que veremos más adelante, y de cuyas atribuciones se exponen los elementos que como se comentó en el capítulo anterior, integran a los controles preventivos en general.

Me refiero precisamente al aspecto *jurisdiccional* y al carácter *concentrado* del control previo y que como fue anunciado *supra*, se advierten de las peculiaridades destacadas en la Ley de Justicia Constitucional Local en cita. Así tenemos que la acción de inconstitucionalidad que se promueva en la modalidad de control previo tiene un carácter eminentemente jurisdiccional, ya que como se mencionó, el órgano encargado de su tramitación y resolución es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado, constituido como tribunal constitucional —por una cuestión didáctica en lo sucesivo nos referiremos a esta autoridad como tribunal constitucional local— por lo que *prima facie*, podemos aseverar que se surte el primero de los requisitos señalados, ya que como se verá más adelante, este control preventivo es accionado por el titular del Poder Ejecutivo como una suerte de opinión que se formula ante el tribunal constitucional local, de ahí que dicha terminología pueda poner en entre dicho el carácter jurisdiccional de este mecanismo de control, ya sin pretender ahondar sobre el particular por no ser la finalidad de este breve ensayo, si es importante subrayar que mucho se ha debatido, precisamente sobre si el manejo de este tipo de controles con carácter de opinión, pueden ser estimados como actos realmente jurisdiccionales, sin embargo en el caso específico, estimo que dicha situación queda superada, pues como se apuntó más arriba, el órgano encargado de la resolución de este tipo de

²³ El artículo 2o. de la Ley de Justicia Constitucional Local del Estado de Coahuila establece: “La jurisdicción y competencia. Los jueces locales están sometidos a la Constitución local y a la ley conforme a ella. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado como Tribunal Constitucional, en su actuación como intérprete supremo, sólo está sometido a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y las leyes que de ésta emanen para regular su organización y el ejercicio de sus atribuciones. Es único en su orden y extiende su función jurisdiccional de control constitucional en todo el territorio del Estado para el conocimiento y resolución de los procedimientos constitucionales previstos en la ley”.

asuntos es un tribunal eminentemente especializado en la materia constitucional; existe un procedimiento en forma de juicio que debe seguirse previo a la emisión de la determinación final que emita dicho órgano; y además, dicha determinación u opinión, tiene un carácter vinculativo para el Poder Legislativo de suerte tal que éste no podrá continuar el procedimiento legislativo sin que previamente suprima o modifique los preceptos que se hayan estimado contrarios al ordenamiento constitucional local;²⁴ características todas ellas que nos permiten sostener que la acción de inconstitucional de tipo preventivo es de índole jurisdiccional, sin embargo, resultaría más conveniente a efecto de evitar cuestionamientos sobre el particular, el que se utilizará otro término distinto al de “opinión”²⁵ para referirnos a la actuación del tribunal constitucional local.

Igual suerte se confiere al carácter concentrado del mencionado control previo de constitucionalidad, ya que si bien la Ley de Justicia Constitucional Local prevé la posibilidad de que todo juez pueda declarar, aun de oficio, la inaplicabilidad de una norma por estimarlo contrario al texto constitucional local;²⁶ tenemos también que la atribución para conocer este medio de defensa se encuentra conferida a un solo y único órgano especializado, esto es, al Tribunal Constitucional local, pues de la lectura del artículo 90 de la Ley de Justicia Constitucional Local se desprende que a dicha autoridad será ante quien se eleve la solicitud de opinión en torno a la inconstitucionalidad de los proyectos de ley o decreto que expida el Poder Legislativo, de ahí que valga sostener que el elemento referente al carácter concentrado, también se encuentra satisfecho en la acción de inconstitucionalidad que se tramita como control previo.

²⁴ El artículo 90 de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila señala en la parte conducente: “[...] La opinión que en este caso emita el Tribunal Superior de Justicia del Estado, deberá producirse en breve término, concretando la inconstitucionalidad del texto impugnado, si adoleciese de ese vicio, y será vinculante para el Poder Legislativo, que no podrá proseguir el procedimiento sin suprimir o modificar los preceptos que se estimen contrarios a la Constitución del Estado”.

²⁵ A manera de propuesta pudieran considerarse términos tales como: revisión, verificación, confrontar, etcétera. A guisa de ejemplo podemos citar el artículo 95 de la Constitución Española que en la parte que interesa señala: “La celebración de un tratado que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional”.

²⁶ El artículo 4o. de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila la señala: “El control difuso de la constitucionalidad local. Todo juez podrá declarar de oficio o a petición de parte, la inaplicabilidad de una norma o acto que estime contrario a la Constitución Local”.

Otro aspecto que se dijo también era parte de los controles de tipo preventivo, es el referente al carácter declarativo, que es relativo precisamente a que el tribunal u órgano encargado de la defensa de la Constitución declare, ponga de manifiesto la invalidez preexistente en las normas sujetas a la verificación constitucional; elemento que igualmente se encuentra insito en el procedimiento de control previo que regula la Ley de Justicia Constitucional, ya que la opinión que emita el tribunal constitucional local tiene como finalidad el exponer el vicio de inconstitucionalidad de que adolecieren los proyectos de ley o decreto que le fuesen sometidos a su consideración por el titular del Poder Ejecutivo, sin embargo, sí conviene comentar, que este mecanismo de control puede ser superado por el órgano controlado y por consiguiente, evitada una posible estimatoria de inconstitucionalidad. Esto es así, ya que dentro del procedimiento que se sigue en este tipo de acciones de inconstitucionalidad, se prevé una medida cautelar por virtud de la cual el Congreso del estado —órgano controlado— tiene la facultad potestativa de suspender la continuación del procedimiento legislativo hasta en tanto se emita la opinión del tribunal constitucional local;²⁷ así como también existe la posibilidad, de que por mayoría absoluta de sus miembros, decida no decretar dicha suspensión y por ende concluir el procedimiento de formación de la ley o decreto que haya sido tildado de inconstitucional por el Poder Ejecutivo mediante la acción de inconstitucionalidad de carácter preventivo, lo que provocará que el tribunal constitucional local declare sin materia la solicitud de opinión.²⁸

Esta surte de superación al control constitucional tiene su razón de ser en que el control previo se surte como una especie de acción accesoria al veto, tal como lo establece el artículo 90 de la Ley de Justicia Constitucional, que en su parte conducente señala:

Artículo 90. El control previo de constitucionalidad de leyes o decretos. El Gobernador del Estado que hubiere vetado, en todo o en parte una ley o

²⁷ El artículo 90 de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila, en la parte que interesa, señala: "... El Congreso del Estado, podrá suspender la continuación del procedimiento legislativo en espera de la opinión del Tribunal, si así lo determinan la mayoría de sus miembros, en cuyo caso darán a conocer desde luego sus puntos de vista".

²⁸ Así el citado artículo 90 señala también: "[...] Cuando el Poder Legislativo, por mayoría absoluta de votos decida no suspender el procedimiento legislativo, lo hará saber al Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Estado, quien declara (sic) sin materia la solicitud de opinión".

decreto, por estimarlo manifiestamente contrario a la Constitución Local, podrá elevar copia del veto razonado y del proyecto de ley o decreto vetado ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, solicitándole que emita una opinión al respecto, dando a conocer esta circunstancia a la Legislatura, sin perjuicio de la devolución del proyecto al Órgano Legislativo con las observaciones pertinentes.

Incluso, podemos afirmar que el ejercicio del derecho del veto constituye un requisito *sine quan non* para la procedencia del control previo de constitucionalidad, pues éste sólo tendrá lugar cuando el titular del Ejecutivo, con motivo del veto formulado, eleve copia del mismo ante el Tribunal Constitucional local a fin de que emita una opinión al respecto.

Aquí conviene detenernos a efecto de comentar, que si bien el veto es una figura que se surte dentro del procedimiento legislativo y que puede ser considerado como un mecanismo de control constitucional; tal instrumento de tipo político no puede considerarse como un control constitucional propiamente dicho;²⁹ pues aun cuando por este conducto el titular del Ejecutivo puede formular observaciones sobre la inconstitucionalidad de la resolución legislativa a efecto de propiciar un nuevo estudio por parte del propio órgano emisor, y que según Emilio Rabasa se concebía con dos finalidades directas que eran: “dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del presidente; dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del Legislativo”;³⁰ no menos cierto es que de tales controles conoce el mismo órgano emisor y que a diferencia de los controles constitucionales jurisdiccionales, la estimación que se hiciera sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto, puede ser superada por el poder controlado, en la especie, si es confirmado por la dos terceras partes del número total de votos.³¹

²⁹ Sobre tipos de controles constitucionales véase Valadés, Diego, “Constitución y control político”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 2a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 343 y ss.

³⁰ Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 100.

³¹ Artículo 62. Toda iniciativa de ley o decreto deberá sujetarse a los trámites siguientes: [...] V. Si el Ejecutivo devolviera la ley o decreto con observaciones, volverá a la Comisión respectiva para que presente nuevo dictamen. VI. El nuevo dictamen se volverá a discutir y a esta segunda discusión podrá asistir y tomar parte en ella el Gobernador del

Por lo que si las observaciones que formula el Ejecutivo mediante el veto pueden ser superadas por el órgano controlado, es hasta cierto punto lógico, que la legislatura del estado, tenga la potestad para decidir si suspende o no el procedimiento legislativo ante una acción de inconstitucionalidad preventiva, azuzada por el Ejecutivo de forma paralela al ejercicio del derecho del veto, pues coexisten un control de tipo político que es el veto y un control de índole jurisdiccional como lo es la opinión que paralelamente puede solicitarse al tribunal constitucional local, de ahí que al ser superado por el por el órgano regulado el primer medio de control indicado, es claro que se deje sin materia el segundo de éstos, situaciones que nos permiten concluir que la coexistencia del control previo para con el veto, le otorga al primero un carácter accesorio para con este último.

Ahora bien, por lo que hace al carácter abstracto como elemento del control preventivo —sin que este señalamiento implique el que dicho componente sea exclusivo de los controles *a posteriori*, pues es claro que existen otro tipo de mecanismos de control que son de carácter abstracto— podemos afirmar que dicho factor se hace evidente en el control previo de constitucionalidad de leyes o decretos en estudio, ya que la opinión que en su caso llegue a emitir el órgano constitucional regulador, será resultado de la verificación de compatibilidad que realice entre el proyecto de norma infraconstitucional y el ordenamiento supremo estadual, sin que evidentemente dicho estudio se realice con motivo de un caso concreto o litigio, situación, que deviene de esa manera, debido a la propia naturaleza del control previo, ya que la norma sujeta a verificación no tiene vigencia y por ende no ha sido aplicada a ningún caso concreto, pues incluso de estimarse inconstitucional no llegará a tener vigencia, y por tanto, no podrá ser aplicada.

Nos resta analizar el elemento de la oportunidad que atiende al momento en que debe realizarse el control previo y que se dijo, es el que lo distingue de los controles de tipo sucesivos. Así, el control previo de constitucionalidad se verifica como una fase del procedimiento legislativo, ya que debe promoverse con motivo del veto que formule el titular del Ejecutivo a la resolución legislativa, situación que a mi juicio no es

Estado o el orador que nombre al efecto. VII. Si el proyecto devuelto con observaciones por el Ejecutivo, fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, se declarará ley o decreto y se enviará de nuevo al Ejecutivo, para su promulgación, publicación y observancia.

del todo adecuada, ya que en estricto sentido no estaríamos hablando de un producto totalmente terminado de suerte tal que esté en posibilidad de entrar en vigor, pues si bien el producto materia de la revisión es el proyecto que somete el órgano legislativo al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia; también lo es que el procedimiento de creación de leyes no finaliza en esa etapa, sino que aún habría que ver cuál sería el pronunciamiento que realice el Legislativo en torno a las observaciones que mediante el veto le formule el titular del Ejecutivo, pues de ser atendidas las mismas, podríamos hablar de una variación sustantiva del texto de la norma y por ende no podemos estimar que su texto sea aún definitivo.

Incluso sería más conveniente que concurrieran aquellas etapas anteriores a la entrada en vigor de la ley, pues además de someter a revisión un texto totalmente definitivo, se tendría la posibilidad de verificar si se cumplió con los requisitos que se exigen no sólo durante su proceso de elaboración, sino también de cara a la adquisición de eficacia (sanción, promulgación, publicación),³² sin que tal situación ponga en entre dicho el carácter preventivo de este medio de defensa, ya que como se ha mencionado, el momento a partir del cual el control sería ya sucesivo, es el de entrada en vigor de la norma, pues es a partir de ese momento cuando despliega sus efectos jurídicos.

VI. CONCLUSIONES

Es inminente que el control previo de constitucionalidad que se regula en la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila representa, sin duda, un gran avance para el denominado derecho procesal constitucional local, ya que incorpora un medio de defensa totalmente innovador para el sistema jurídico mexicano, el que a reserva de los cuestionamientos aquí señalados en este breve ensayo, podemos sostener cumple con todas las notas distintivas propias de los controles preventivos, lo que lo hace un verdadero mecanismo de regulación constitucional y que debe servir como incentivo para despertar el activismo legislativo del que adolecen nuestros representantes encargados de la creación de las leyes.

³² Cfr. Alegre Martínez, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 19, p. 104.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Justicia constitucional y control previo*, España, Universidad de León, 1995.
- ARAGÓN, Manuel, “La Constitución Española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 14, núm. 42, septiembre-diciembre de 1994.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, “La Constitución local y su defensa”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. IV.
- BAZÁN, Víctor, *Jurisdicción constitucional y control de constitucionalidad de los tratados internacionales. Un análisis de derecho comparado*, México, Porrúa, 2003.
- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés, “La función judicial de defensa del orden constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. IV.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- , “El control abstracto de la constitucionalidad de las leyes en México”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. I.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 4a. ed., México, Porrúa, 2001.
- , *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- , *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *Curso de derecho internacional público, introducción a su estructura, dinámica y funciones*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1994.
- COSSÍO, José Ramón, “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, 2a. ed., México, Fontamara, 2003.
- SILVA, Carlos de, “Los tratados internacionales y la defensa de la Constitución”, en COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, 2a. ed., México, Fontamara, 2003.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “La omisión legislativa en la Constitución del estado de Veracruz-Llave en el marco de la teoría general de dicho instituto”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. IV.
- FERNÁNDEZ SESGADO, Francisco, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al derecho procesal constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. I.
- , “La nueva sala constitucional en el estado de Veracruz”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. IV.
- , “Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. I.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003.
- GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel José, “El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, núm. 22, enero-abril de 1988.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Sistema federal mexicano*, México, Crea, SEP.
- , *El federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios históricos, núm. 53, 1995.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Las competencias de los tribunales constitucionales en América del Sur*, Ius et Praxis, 2002.
- PÉREZ ROYO, Javier, “Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, enero-abril de 1986.

- ROA ORTIZ, Emmanuel, “Tratados internacionales y control previo de constitucionalidad. Una propuesta para evitar que la impartición de justicia sea motivo de responsabilidad internacional para el estado mexicano”, en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Teoría de la Constitución*, Buenos Aires, Astrea, 2001.
- SCHMILL, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en COSSIO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, 2a. ed., México, Fontamara, 2003.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, 23a. ed., México, Porrúa, 2002.
- VALADÉS, Diego, “Constitución y control político”, en CARBONELL, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 2a. ed., México, Porrúa, 2002.