

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL NUEVO DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL LOCAL

I. ANTECEDENTES

El derecho procesal constitucional, como disciplina científica, es la rama más joven de la ciencia del proceso, y se atribuye al ilustre Hans Kelsen en su ya clásico estudio *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, publicado en 1928, en la que planteó la necesidad de establecer instrumentos procesales específicos para la protección de las disposiciones constitucionales, en la que incluyó una jurisdicción especializada a través de cortes o tribunales constitucionales, como la que se estableció en la Constitución austriaca de 1920, a propuesta del mismo Kelsen.⁶⁹

Como es bien sabido, Kelsen fundó la primera Corte Constitucional en Austria en 1920, de la que fue un brillante magistrado de 1921 a 1930. Ahí surge la raíz del derecho procesal constitucional, que habrá de generalizarse en la doctrina más reciente en España, Alemania, Italia, y en América en Argentina, Costa Rica y Perú.

II. EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Es preciso aclarar que existe una confusión terminológica en nuestra Constitución de 1917, que todavía conserva el nombre de

⁶⁹ Fix-Zamudio, Héctor, “Evolución del control constitucional en México”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *op. cit.*, nota 63, p. 104.

“garantías constitucionales”, como equivalentes al de las garantías individuales, cuando en el “derecho procesal constitucional” las garantías constitucionales son instrumentos predominantemente procesales, que tutelan las normas de carácter fundamental en el ámbito federal; el “derecho procesal constitucional” se encuentra regulado por los artículos 103, 105 y 107 constitucionales, que se refieren a las controversias constitucionales, y con la reforma de 1994 se agregaron a los municipios entre las entidades que las puedan promover, y se introdujeron los llamados “conflictos de atribución”, que son aquellos que se presentan entre dos o más órganos de los poderes públicos, como el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, en las esferas federal, estatal y del Distrito Federal.

III. EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL LOCAL

Con la creación de la Sala Constitucional como órgano de control constitucional estatal, el Estado de México se coloca a la vanguardia del pacto federal, del constitucionalismo estatal y del derecho procesal constitucional local de toda la nación, toda vez que la Sala Constitucional conoce en instancia única de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que se generan en el ejercicio de poder público del Estado de México.

La Sala Constitucional del Estado de México significa el primer peldaño, histórico por cierto, del derecho procesal constitucional en una entidad federativa, puesto que la Sala Constitucional entró en funciones el 13 de octubre de 2004, en términos del decreto 52, publicado en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* el 12 de julio de 2004. El 22 de febrero de 2005 recibió la primera controversia constitucional,⁷⁰ presentada por un municipio contra otro municipio del mismo estado, lo cual viene

⁷⁰ El municipio actor es el de San Vicente Chicoloapan, que reclama actos de gobierno en clara violación a su territorio por parte de los municipios de

a constituir un parteaguas en el “derecho procesal constitucional contemporáneo”, toda vez que estas controversias no se prevén todavía ni siquiera con las reformas de 1995 a los artículos 103 y 105, que solamente prevén la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias entre dos municipios de diversos estados.

Por primera vez en 181 años, desde que se aprobó la Constitución federal del 4 de octubre de 1824, una sala constitucional local conoce de un asunto que anteriormente fue competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Y por primera vez en la historia política del Estado de México, la interpretación del orden constitucional local la realiza una sala que se ubica en el seno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, integrada por cinco magistrados que conocen más y mejor la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que los honorables ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ésa es la defensa de la soberanía de un estado, para hacer realidad en el tercer milenio el verdadero significado del sistema federal, a partir de la autonomía de las entidades federativas.

IV. ORGANIZACIÓN

La filosofía de la Sala Constitucional es la defensa de la Constitución del estado por violaciones o leyes contrarias a su imperio. Por esta razón se aprobó en sus términos la iniciativa de reforma que en mi carácter de diputado y presidente de la Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales propuse al artículo 94 de nuestra Constitución local, que se ubica en el capítulo IV, “Del Poder Judicial”, y que coloca a la Sala Constitucional en primer lugar, por su jerarquía, su trascendencia, su importante y delicada función:

Chimalhuacán y La Paz, que en forma arbitraria e indebida realizan cobro de impuestos, jornadas de salud, rondines y verificación de licencias.

Artículo 94. El pleno estará integrado por todos los magistrados; la Sala Constitucional, por cinco magistrados; las salas colegiadas, por tres magistrados cada una; y las unitarias, por un magistrado en cada sala.

El pleno estará integrado por todos los magistrados; las salas colegiadas y unitarias, que conocerán de los asuntos que la ley les otorgue competencia.

V. COMPETENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL

Del análisis del artículo 88 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que se refiere al ejercicio de la función judicial, cuya reforma propuse para ubicar la Sala Constitucional, al igual que la creación del artículo 88 bis, se desprende la jerarquía constitucional y la ubicación y competencia de la Sala Constitucional. Debo subrayar que ambas iniciativas fueron aprobadas por unanimidad de votos de los integrantes de la LV Legislatura.⁷¹

Artículo 88. El ejercicio del Poder Judicial del estado se deposita en:

Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en pleno, Sala Constitucional, salas colegiadas y unitarias regionales.

La competencia de la Sala Constitucional se deriva de la adición al precepto anterior, con el artículo 88 bis, que regula las atribuciones de la Sala Constitucional en los siguientes casos:

- I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución.
- II. Sustanciar y resolver los procedimientos en materia de controversias que se deriven de esta Constitución, con excepción de

⁷¹ Cabe aclarar que la Legislatura del Estado de México es la más numerosa del país, pues se integra con 75 diputados; nos sigue nuestro hermano menor, el Distrito Federal, con 66 diputados, y en tercer lugar Veracruz, con 50 diputados.

las que se refieran a la materia electoral, surgidos entre: 1) El Estado y uno o más municipios. 2) Un municipio y otro. 3) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo del estado. 4) El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del estado.

III. Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, por: 1) El gobernador del estado. 2) Cuando menos por el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura. 3) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del estado. 4) El Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.

VI. FUNCIONAMIENTO

La Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México regula el funcionamiento de la Sala Constitucional con las siguientes orientaciones procesales:

- La primera y más delicada función de la Sala Constitucional es la de garantizar la supremacía y control de la Constitución local; esto es, la defensa de la soberanía estatal que le garantice al Estado de México su verdadera autonomía, en su concepto, helénico, como facultad de darse sus propias leyes (*auto propia y nomos ley*).
- La Sala Constitucional se integra por cinco magistrados del pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, quienes serán designados por el Consejo de la Judicatura del Estado de México. La sala elegirá anualmente en forma alterna un presidente.
- La creación de la Sala Constitucional no implica ningún costo adicional al erario, pues se integrará cada vez que se

- requiera, con magistrados en funciones, que conocerán de las demandas de controversia o de acciones de inconstitucionalidad tres días después de haberse presentado.
- Una novedad de esta legislación es que también faculta como actor al comisionado de los derechos humanos en su materia.
 - Otra novedad es que se establece como norma supletoria para lo no previsto en la ley, al Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.
 - Una vez recibida una demanda, el Consejo de la Judicatura convocará a los cinco magistrados que integran la Sala Constitucional en caso de que no se encuentren en funciones, con el fin de que conozcan y resuelvan el asunto planteado. El presidente de la sala designará al magistrado instructor conforme al turno que corresponda, y le remitirá la demanda para el trámite respectivo.
 - En materia de sentencias, las resoluciones que declaren la invalidez de disposiciones generales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, tendrán efectos generales cuando sean emitidas por cuando menos cuatro votos de los integrantes de la Sala Constitucional. En cualquier otro caso, tendrán efectos única y exclusivamente para las partes de la controversia.
 - Otra novedad en la legislación regulatoria de la Sala Constitucional es que establece el recurso de revisión, que deberá interponerse ante la propia Sala Constitucional dentro de los ocho días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del auto o resolución recurrida, y para su aprobación se requerirá de unanimidad de votos.

A diferencia de la Sala Constitucional del estado de Veracruz, a la que le reconocemos la primacía en la materia, bajo la inspiración de mi maestro, Emilio O. Rabasa, la Sala Constitucional del Estado de México no prevé controversias contra el no ejerci-

cio de la acción penal, el desistimiento de ejercicio de la acción penal, la determinación de reserva de la averiguación previa, como en aquel estado, pues de hecho hubiéramos concebido una Sala Penal especializada; más aún, de la lectura del artículo 88 bis destaca una innovación que no prevé ni siquiera el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el conocimiento de la Sala Constitucional para controversias de dos municipios del mismo estado.

Otra diferencia con el estado de Veracruz es que en aquel estado el pleno del tribunal es el que conoce de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (artículo 65), por lo que la competencia de la sala veracruzana es muy reducida, a diferencia de la Sala Constitucional del Estado de México, que tiene plena jurisdicción y autonomía no sólo para resolver la controversia o acción planteada, sino para resolver por unanimidad el recurso de revisión.

Sin embargo, debo precisar que en el caso de controversias o acciones de inconstitucionalidad sobre constitucionalidad de actos o presunta violación o contradicción de preceptos constitucionales federales, el propio artículo 88 bis establece que se atenderá a lo dispuesto en la Constitución general de la República, así como a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 124 de la Constitución federal delimita el sistema de competencias del pacto federal, cuando establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Este artículo se inspiró en la Constitución norteamericana de 1787,⁷² que estableció en la enmienda X: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, quedarán reservados respectivamente a los estados o pueblos”.

⁷² La Constitución norteamericana, a la que yo he llamado “la Constitución de los cuatro siglos”, y que rige a la nación más poderosa del mundo, consta tan sólo de siete artículos y 27 enmiendas.

En otras palabras, el artículo 124 constitucional establece injustamente las facultades residuales para las entidades federativas, al igual que en el sistema americano; empero, con el federalismo canadiense las provincias tienen los poderes específicamente numerados en el Acta Constitucional de 1867, pues como afirma el maestro Emilio O. Rabasa: en el sistema canadiense “Las facultades residuales son federales”.⁷³

Ésa debe ser la filosofía del federalismo mexicano en el tercer milenio, al que concebimos como resultado de la voluntad de las entidades federativas, como producto de un sistema de alianzas en el que la decisión que debe prevalecer es la suma de las potestades de las entidades federativas, pues finalmente son éstas las que le dan la razón de ser al sistema federal; por esto, el siglo XXI está llamado a ser el siglo del constitucionalismo estatal.

⁷³ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 8, p. 50.