

## CAPÍTULO SEXTO

### LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL A NIVEL LOCAL

#### I. INTRODUCCIÓN

Lo primero que tenemos que definir para hablar de medios de control constitucional es qué entendemos por Constitución.

Una Constitución es el documento por el que se organiza y estructura el Estado; más aún, yo sostengo que una Constitución es el proyecto de una nación; Constitución proviene del latín *constitutio*, *-onis*, acto por el cual se constituye.

Ya Aristóteles, en su inmortal libro de *La política*, afirmaba que “la Constitución es el ser del Estado”; Carl Schmitt, el ilustre jurista alemán, agregaría que “La Constitución es la manera de ser del Estado”; Sieyès, el célebre doctrinario francés y autor de la obra clásica *Qué es el tercer Estado*, afirma que “La Constitución comprende a la vez la formación y la organización interior de los diferentes poderes públicos, su correspondencia necesaria y su independencia recíproca”; Bryce sostiene que “La Constitución es el complejo total de leyes que comprende los principios y las reglas por las que la comunidad está organizada, gobernada y defendida”. La Constitución, dice Kelsen, “es la norma fundamental de un Estado”.

El vocablo “Constitución”, según Maurice Duverger, proviene de la Edad Media, y se utilizaba para designar a las reglas que regían la vida de los conventos; empero, en la Edad Moderna, habrá de regular el derecho constitucional, por referirse a las instituciones políticas. Los Estados modernos utilizan el término

“Constitución” como la norma suprema, norma fundamental o ley de leyes, que regula, estructura y organiza la vida cotidiana del Estado.

El distinguido constitucionalista Diego Valadés afirma que, desde la perspectiva del poder, “la Constitución es el estatuto jurídico del poder”.<sup>62</sup>

Nuestra Constitución vigente, promulgada el 5 de febrero de 1917 con el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857, y que entró en vigor el primero de mayo siguiente, es el documento básico que rige la vida política del país, y que hoy está siendo objeto de crítica y análisis, sobre todo por personas carentes de conocimientos jurídicos, quienes culpan de nuestros problemas a la Constitución; lo cierto es que tenemos graves problemas políticos, económicos y sociales no por culpa de la Constitución, sino a pesar de la Constitución.

## II. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Los medios de control constitucional son instrumentos que prevé el propio orden normativo y la Constitución, por supuesto, para la defensa de la supremacía<sup>63</sup> y vigencia del orden constitucional.

Hay que recordar que el artículo 133 constitucional establece el “principio de supremacía constitucional”, colocando a la Constitución en el sitio más alto de nuestro sistema jurídico:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión.

<sup>62</sup> Valadés, Diego, “La Constitución y el poder”, en *id.* y Carbonell, Miguel (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 137.

<sup>63</sup> Del latín *supremum*: el más alto.

Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

A este artículo se le conoce con el nombre de “cláusula de supremacía”, también llamada “el tomillo maestro de la Constitución” (*master screw*). La interpretación del mismo se ha resumido, en el sentido de que si existe discrepancia entre una ley federal y una ley local, la primera prevalecerá sobre la segunda.<sup>64</sup>

Este precepto constitucional tiene su antecedente en el artículo VI, fracción 2, de la Constitución de Filadelfia, del 21 de febrero de 1787:

Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que de ella dimanen, y todos los tratados que se celebren o que vayan a celebrarse bajo la autoridad de los Estados Unidos, constituirán la Ley Suprema de la Nación; y los jueces de todos los estados tendrán obligación de acatarla, a pesar de cualquier disposición contraria que pudiera estar contenida en la Constitución o en las leyes de cualquier estado.

Este principio de supremacía constitucional, como hemos visto, le otorga a la Constitución la jerarquía más alta en nuestro sistema jurídico, neorromanista por cierto, pues como bien afirma el distinguido académico Eruviel Ávila Villegas, la expresión “supremacía constitucional” significa la preeminencia o superioridad jerárquica de la ley fundamental y constitutiva de un Estado, cuyo propósito es mantenerla estable; o bien, es entendida también como la preeminencia o superioridad jerárquica que la ley fundamental y constitutiva de un Estado ejerce sobre un complejo total de leyes, que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada, gobernada y defendida.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 8, p. 50.

<sup>65</sup> Ávila Villegas, Eruviel, *op. cit.*, nota 59, pp. 29 y 30.

A mayor abundamiento, el artículo 133 establece un control de constitucionalidad de leyes por vía de excepción. Por esto comparto la opinión al respecto:

1) El artículo 133 constitucional establece un control difuso, en virtud de que tanto los jueces federales como locales tienen la capacidad de apreciar la inconstitucionalidad de leyes.

2) El control difuso en México no procede de forma abstracta; esto es, no es posible reclamar la inconstitucionalidad de una ley si no existe el acto de aplicación. Por tanto, este control es concreto, y sólo procede cuando se da el acto de aplicación.<sup>66</sup>

### III. LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL A NIVEL FEDERAL

En la Constitución de 1917 se consagraron cuatro instrumentos de control constitucional:

a) El juicio político o de responsabilidad de los servidores públicos. En términos de las reformas constitucionales de 1982 al artículo 110, que contempla dos insancias: la primera, en la que la Cámara de Diputados se convierte en órgano de acusación, y la segunda, ante la Cámara de Senadores, que se erige en jurado de sentencia, y que consiste en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

b) El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia se encuentra contemplado en el artículo 97 constitucional, cuando establece:

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 89.

Esta reforma constitucional de 1977 en la práctica es inviable e inaplicable, ya que en la actualidad la declaración de los legisladores y del jefe del Ejecutivo que resultaron electos debe hacerla el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de las reformas de 1993 y 1996.

c) Las controversias constitucionales. En términos de las reformas constitucionales de diciembre de 1994, el nuevo artículo 105 constitucional establece tres supuestos: 1) De las controversias constitucionales. 2) De las acciones de inconstitucionalidad, que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. 3) De oficio conocer o a petición fundada, de los recursos de apelación en contra de las sentencias de jueces de distrito en aquellos procesos en que la federación sea parte.

Con esta reforma al artículo 105 constitucional se agregan a los municipios entre las entidades que pueden promover las controversias, y se introdujeron los conflictos de atribución.

d) El juicio de amparo. En años recientes se establecieron nuevos medios de control de la constitucionalidad, entre los cuales podemos citar: *a)* La acción abstracta de inconstitucionalidad (1995); *b)* El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (1996); *c)* El juicio de revisión constitucional electoral (1966), y *d)* Las comisiones de derechos humanos (*ombudsman*) (1992). “En tales condiciones, el control constitucional mexicano está formado por ocho garantías constitucionales, algunas de las cuales son recientes, por lo que se encuentran en una etapa inicial de aplicación”.<sup>67</sup>

#### IV. LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL A NIVEL LOCAL

Con la reforma a los artículos 88 y 94 constitucionales, así como la adición del artículo 88 bis de la Constitución Política

<sup>67</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Evolución del control constitucional en México”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *op. cit.*, nota 63, p. 103.

del Estado Libre y Soberano de México, por los que se crea la Sala Constitucional en virtud de la aprobación unánime de sendas iniciativas que presenté ante el pleno de la LV Legislatura, se consolidan los medios de control constitucional del Estado de México para la defensa de la soberanía estatal de nuestra integridad territorial y de nuestro marco normativo constitucional. Este esfuerzo legislativo producto de la voluntad y la decisión de todos los partidos políticos es digno de mención, pues se trata de resolver los problemas que “sólo incumben al Estado, dentro del propio Estado, y precisamente por órganos estatales”.<sup>68</sup>

Los medios de control estatal con esta histórica reforma, que constituye un verdadero parteaguas para la defensa de la soberanía estatal, basada en una nueva concepción del federalismo que diseñaron los padres de la Constitución de 1824, pero que nunca se cumplió porque en realidad fue “centralismo disfrazado de federalismo”, son los siguientes:

a) El juicio político o de responsabilidad de los servidores públicos. La Constitución del Estado de México, en su artículo 130, título séptimo, establece “De la responsabilidad de los servidores públicos”, en donde al igual que en el ámbito federal, preceptúa para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, que se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios es reglamentaria del título séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; establece las responsabilidades y sus sanciones, tanto las de naturaleza administrativa, disciplinarias y resarcitorias, como el procedimiento para desahogar el juicio político, el que sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe

<sup>68</sup> Ávila Villegas, Eruviel, *op. cit.*, nota 59, p. 10.

su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Corresponde a la Legislatura del estado, iniciar el juicio político, constituyendo una sección instructora para sustanciar el procedimiento, la que estará formada por cuando menos tres diputados, quienes, una vez agotado el procedimiento, darán cuenta al presidente de la legislatura para convocar al pleno, quien se asumirá como gran jurado de sentencia.

b) La protección del voto público la regula el Código Electoral del Estado de México, que además establece los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, las bases para la organización, función, derechos y obligaciones de los partidos políticos, la integración y el funcionamiento del Tribunal Electoral y de los medios de impugnación. Este mismo código crea al Instituto Electoral del Estado de México como organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, como responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

c) Finalmente, las controversias constitucionales reguladas por el artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el cual por su importancia se incluye en la presente publicación, toda vez que constituye el marco sistemático que establece el funcionamiento de la Sala Constitucional en términos de la ley reglamentaria del mismo y que constituye el soporte del nuevo derecho procesal constitucional del Estado de México.