

LECCIÓN 4. LA CONSTITUCIÓN ESTATAL

SUMARIO: I. *Historia breve de la Constitución Estatal como norma suprema.* II. *La defensa de la supremacía de la Constitución Estatal. La complementariedad de los procesos de reforma constitucional y de control de constitucionalidad.* III. *Componentes esenciales de operatividad de la Constitución Estatal como dispositivo de control del poder.* IV. *La implementación de las obligaciones de hacer de la Constitución Estatal. El control político de constitucionalidad de las obligaciones positivas en el sistema presidencial de los estados.* V. *La implementación de las obligaciones de hacer de la Constitución Estatal. El control político de constitucionalidad de las obligaciones positivas a cargo de los órganos autónomos.* VI. *Componentes básicos de la Constitución Estatal y las leyes de desarrollo constitucional.*

I. HISTORIA BREVE DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL COMO NORMA SUPREMA

La Constitución Estatal es la norma suprema del ordenamiento jurídico de un estado, aprobada por el pueblo. Ello significa que todos los actos de los poderes públicos y de los gobernados deben ser conformes con lo que la Constitución establece, o de lo contrario deben ser anulados mediante los procedimientos y por las autoridades que la propia Constitución establece.

En las asignaturas Derecho constitucional I y II ha sido enseñada la diferencia entre “Poder Constituyente” –que es el pueblo– de los “poderes constituidos” por el pueblo a través de la Constitución. Recordemos que en ellas se ha dicho que para que la Constitución Estatal efectivamente pueda estar por encima de los poderes públicos y domeñar sus actos –particularmente del Poder Legislativo que en el sistema democrático representativo tiene la encomienda de hacer las leyes–, es absolutamente necesario señalar que la Constitución no puede ser aprobada ni reformada sino por el pueblo, y no por el Poder Legislativo ordinario. A su vez, las leyes aprobadas por el Poder Legislativo de conformidad con la Ley Suprema aprobada por el pueblo, son vinculantes para el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, así como para los órganos autónomos y los ayuntamientos, y para todos los goberna-

dos. Así se construye y mantiene el ordenamiento jurídico que el pueblo ha querido establecer a partir de la Constitución como norma suprema.

La Constitución Estatal se elabora y aprueba por el “Poder Constituyente”, en un proceso político denominado “proceso constituyente”, que es diferente al procedimiento legislativo que el Congreso ha de seguir para aprobar las leyes. El proceso constituyente en la modalidad adoptada en México desde el siglo XIX consiste en la elección por el pueblo de diputados o delegados que tienen la encomienda de elaborar y aprobar una nueva Constitución. Una vez que la Constitución Estatal ha sido aprobada por los delegados constituyentes electos por el pueblo y que ha entrado en vigor, se prevé un procedimiento para su reforma que tiene como característica esencial la consulta expresa o tácita al pueblo.

En efecto, la reforma constitucional estatal tiene dos modalidades: bien sea que se solicite la aprobación expresa y directa del pueblo por vía de referéndum de un proyecto que somete a su consideración el Poder Legislativo del estado; o bien sea que sólo requiera la aprobación tácita del pueblo de una reforma constitucional aprobada por el Poder Revisor de la Constitución del estado. Esta última modalidad requiere lógicamente que el pueblo esté enterado, lo que se garantiza mediante un procedimiento legislativo especial distinto al procedimiento legislativo ordinario que hace evidente al pueblo que sus representantes populares están llevando a cabo una reforma constitucional, que el profesor Bruce Ackerman identifica como “función de señalización”. Durante el procedimiento de reforma el pueblo puede exigir a sus representantes populares que se le consulte los términos del cambio constitucional; o bien, si está de acuerdo en el contenido de la reforma, puede dejar que la concluya el Poder Revisor de la Constitución, con lo cual se entiende que la ha aprobado tácitamente.

La reforma constitucional tácita que lleva a cabo el Poder Revisor de la Constitución del estado sólo procede: 1) cuando existe un consenso social muy amplio en el estado sobre la necesidad de una enmienda, 2) porque la Constitución Federal ordena un cambio en las Constituciones de los estados, 3) porque una obligación contraída por los Estados Unidos Mexicanos en un tratado internacional requiere necesariamente la adecuación de la ley fundamental del estado, 4) por efecto de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En los tres últimos supuestos no hay necesidad de que la reforma sea consultada al pueblo del estado.

La Constitución Estatal es la norma suprema del pueblo de un estado cuyo respeto por los gobernados y los gobernantes permite la convivencia en orden y paz sociales. Es el contrato social en el cual se expresa la forma

en que el pueblo desea vivir. Bajo este entendimiento el pueblo reconoce todo acto jurídico del poder público o de los particulares que esté conforme a la Constitución Estatal, y desconoce y anula —siguiendo procedimientos preestablecidos en la propia Constitución y las leyes—, los que sean contrarios a la norma del pueblo.

La Constitución Estatal concibe un modo de vida en el que el reconocimiento y respeto a los derechos humanos se tienen como el origen y el fin del poder público. Ello quiere decir que el pueblo crea un ente llamado “Estado” o “Gobierno”¹ que es capaz de hacer respetar los derechos humanos entre los miembros de la sociedad para que no prevalezca la ley del más fuerte, sino la ley aprobada por todos con el uso libre de la razón. Por ello decimos que los derechos humanos son el origen del “Gobierno”. Y también decimos que los derechos humanos son su fin, porque el poder público organizado que llamamos “Gobierno” no debe desviarse del logro de este fin al aplicar la fuerza y en general los recursos materiales del estado.

Ahora bien, el ente creado para hacer respetar los derechos humanos por necesidad debe tener una fuerza muy superior a la de cada individuo para lograr su cometido, que es imponer los mandatos de la Constitución Estatal sobre cada uno de los miembros de la sociedad política. Y es precisamente esta fuerza superior lo que convierte al ente creado en un peligro para los gobernados. Por eso es necesario construir un “Estado de derecho” donde los gobernados, pero también los gobernantes, estén sujetos a la Constitución como ley suprema. Esto último es el problema perenne del derecho constitucional como disciplina de estudio.

Como bien había advertido James Madison, uno de los padres intelectuales de la Constitución de Filadelfia que por esta vía influyó al constitucionalismo de la República Federal Mexicana, es bastante fácil construir una norma que rige las relaciones entre particulares y hacerla cumplir —como el Código Civil— porque existe el Estado o gobierno que puede imponer las prescripciones contenidas en el Código Civil aun en contra de la voluntad de una persona que se resiste a cumplir sus obligaciones legales con otras personas. Es fácil definir la conducta de las personas que la sociedad considera indebida en el Código Penal del estado, establecer sanciones y hacerlas cumplir, porque se cuenta con el poderoso gobierno que las puede imponer sobre la persona que viola la ley. Lo verdaderamente difícil —que es la ma-

¹ “Estado” es una palabra que tiene varios significados, siendo uno de ellos sinónimo de “gobierno”. En el lenguaje del derecho público europeo se utiliza la voz “Estado”, mientras que en el angloamericano usan la palabra “gobierno” para significar lo mismo: el poder público organizado de una sociedad civil determinada.

tería que estudia el derecho constitucional— es cómo hacer que el gobierno respete las leyes, y es en la resolución de este problema de la humanidad que surge el concepto de “Constitución” como norma jurídica suprema del pueblo capaz de imponerse sobre gobernados pero sobre todo sobre los gobernantes.

El camino para llegar al concepto de Constitución como norma suprema tomó más de veinticinco siglos. Inicia en la Edad Antigua, pasa por la Edad Media y se condensa finalmente en la Edad Moderna, en La Ilustración. El primer instrumento para hacer cumplir la soberanía popular —el ostracismo— fue concebido por los griegos hacia el siglo V a. C. El ostracismo consistía en que un gobernante que desconocía el mandato que el pueblo había expresado con su voto mayoritario en una asamblea, era desterrado por espacio de diez años. Se sometía a consideración del pueblo la ofensa a la soberanía popular perpetrada por el gobernante, y el pueblo votaba si lo expulsaba o no. En ese periodo clásico se construyó la obligación de los gobernantes de responder ante sus conciudadanos por sus actos, es decir, el concepto de responsabilidad política. Posteriormente, ya en la Edad Media se elaboró teóricamente la institución del “tiranicidio” para hacer respetar el contrato político del pueblo. La teoría señalaba que el pueblo, en su contrato político, podía constituir una monarquía y delegar el ejercicio del poder de mando sobre la sociedad —la soberanía— al monarca, pero con la condición que éste respetara el contrato político y el fin al que el poder público debía dirigirse. En caso de que tales condiciones no se cumplieran, y que el gobernante dejara de ser un monarca por el consentimiento del pueblo y se convirtiese en un “tirano” opresor de sus libertades, el pueblo podía recurrir a asesinar al tirano. En la Edad Moderna toma forma la concepción de la Constitución como dispositivo de control del poder de los gobernados sobre los gobernantes. En esta ley superior los gobernados introducen complejos mecanismos para inhibir el abuso del poder —la división de poderes— y se humaniza la sanción al gobernante que viole gravemente la Constitución mediante un juicio político por medio del cual se le destituye del cargo pero no se le priva de la vida; una sanción de deshonor únicamente.

La formación del concepto moderno de “Constitución” como norma jurídica suprema que aparece hacia 1776 en las primeras Constituciones Estatales de lo que hoy son los Estados Unidos, se encuentra muy lejos en el tiempo. Inició con los griegos hacia el siglo V antes de Cristo al crear sus grandes pensadores el concepto de “Estado de derecho”. Los griegos creían en un orden social perfecto al cual debían ajustarse las leyes humanas, las leyes que los hombres creaban por voto directo utilizando su razón; pero en tanto las leyes humanas no se ajustaran a ese orden perfecto, había que

derogarlas para poner en su lugar aquellas que fuesen conformes al derecho natural, entendido éste como el orden perfecto de la naturaleza.

Posteriormente, cuando surge el cristianismo, la Biblia ocupó el lugar preeminente en el pensamiento político de Occidente. Para éste el orden social perfecto era el que Dios había dictado y que la Biblia recogía, siendo los monarcas escogidos de Dios los que tenían la encomienda de aprobar las leyes humanas de conformidad con las Sagradas Escrituras que interpretaban las autoridades de la Iglesia.

La concepción de la filosofía racionalista y laica de los griegos, y de la filosofía cristiana de los europeos basada en la fe, era similar en cuanto a considerar que existía un orden perfecto al cual debían ajustarse las leyes de los hombres y que de no ser así dichas leyes debían ser desconocidas. Este es el origen de la idea de la norma suprema capaz de imponerse a las leyes de los imperfectos legisladores humanos. Ambas concepciones diferían, sin embargo, en un punto central: sobre la fuente de origen de las leyes humanas. Para los griegos las leyes de los hombres sólo podía manar del ser humano y ser construidas en una atmósfera de libertad y diálogo mediante el uso de la razón, mientras que para los cristianos la ley humana surgía de la palabra revelada por Dios a unos cuantos escogidos –los obispos y los reyes– que emitían las leyes humanas de conformidad con la ley divina, por lo cual debían ser obedecidas por todos los súbditos del Reino.

La concepción de los griegos fue la que finalmente prevaleció en el mundo occidental, del que culturalmente México forma parte, porque era y es la única compatible con un sistema de dominación del hombre por el hombre basado en la razón en el que todos se consideran iguales en dignidad y seres racionales aptos para ejercer su propia libertad individual –la autonomía de la persona– y la autonomía colectiva mediante métodos democráticos.

La concepción del derecho natural de los griegos como un orden perfecto metafísico evolucionó en veinticinco siglos de andadura, y se transformó, hasta que en su lugar se situó, a partir de los siglos XVIII y XIX, la “Constitución” como la ley emanada de los hombres que recoge el orden social laico –no perfecto, pero sí perfectible–, que en una atmósfera de libertad política y mediante el uso de la razón es constantemente mejorado con la contribución de todos los miembros de la sociedad política. La Constitución recoge los valores más caros de la sociedad política, y los principios que con arreglo a ellos regulan la conducta de sus miembros. En dicha concepción de una ley superior que contiene el orden social, se llega a la consecuencia necesaria que habían identificado los griegos al concebir el “Estado de derecho”: toda ley humana contraria a los valores y principios de la Constitución expresados en sus normas escritas, ha de ser anulada.

En la historia breve que hemos presentado del concepto de Constitución se encuentran las dos razones por las cuales la Constitución Estatal se concibe como norma suprema. En primer lugar, la Constitución es norma suprema porque es una norma jurídica que tiene su origen directo en el pueblo, sin intermediarios. Los representantes populares elaboran y aprueban leyes pero no Constituciones, las Constituciones sólo pueden emanar del pueblo. En segundo lugar porque es la norma que tiene como encomienda someter al Estado o gobierno a la ley del pueblo o Constitución, de obligar al Estado a que su actuación sea conforme a la Constitución. Es por ello que se concibe la Constitución como un dispositivo de control del poder de los gobernados sobre los gobernantes para evitar que éstos desvíen el poder público que el pueblo les delega para un fin muy claro: procurar el goce de los derechos humanos y la felicidad del pueblo.

En la historia del constitucionalismo, de la que dimos cuenta en las lecciones 1 y 2, señalamos que el constitucionalismo moderno nace en los estados americanos. Es decir, fueron las Constituciones de los estados las que se concibieron como normas supremas primero, a partir de 1776. En 1787 los representantes de los estados reunidos en Filadelfia aprueban la Constitución de los Estados Unidos, una Constitución Federal –la primera Constitución Federal de los tiempos modernos–. En dicha Constitución Federal se respetó el concepto de las Constituciones de los estados como normas supremas, y se creó un orden constitucional de la República Federal compuesto por una Constitución Federal y las Constituciones de todos los estados. Por ello Alan Tarr denomina el engranaje constitucional de la República Federal compuesta por estados como “dualismo constitucional” y Donald Lutz correctamente afirma que la Constitución Federal es un “texto incompleto” porque no puede operar eficazmente como ordenamiento jurídico de la República sin las Constituciones de los estados.

En el caso de México, desde la primera Constitución Federal de 1824 se tuvo la misma concepción norteamericana del orden constitucional de la República compuesto por la Constitución Federal y las Constituciones de cada uno de los estados, que serían consideradas supremas. La concepción sobre el “constitucionalismo dual” de Alan Tarr es, por tanto, igualmente aplicable para el federalismo mexicano. Actualmente, tal proposición se encuentra recogida en el artículo 41 de la Constitución Federal vigente en México, que a la letra dice:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la pre-

sente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La Constitución Federal ordena en el citado precepto 41 organizar una democracia de tipo constitucional tanto para el ámbito federal como en el ámbito de los estados. La democracia constitucional es un sistema de autogobierno que comprende al de la democracia representativa *pero lo supera* pues en la democracia representativa simple –como la inglesa–, el Parlamento es supremo, pero no en la democracia constitucional, en la que el Poder Legislativo está subordinado a la Constitución del pueblo aprobada directamente por el pueblo sin intermediarios. En suma, la Constitución Estatal es norma suprema en el estado por dos razones:

- a) Por su origen popular.
- b) Por su función como dispositivo de control del poder de los gobernados sobre los gobernantes.

Ahora bien, interesa destacar en *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano* que la formación de la concepción que hemos apuntado sobre la Constitución responde a un tiempo histórico específico –el del gobierno tiránico de las monarquías al que se quería limitar–, en nuestro caso a la tiranía de Fernando VII de España primero, e inmediatamente después de Agustín de Iturbide, que se autoproclamó como emperador de México. De ahí que se haya desarrollado toda una teoría de la “defensa” de la Constitución para responder a violaciones de la norma del pueblo. Pero la concepción de la Constitución se ha ido enriqueciendo a lo largo de dos siglos de andadura en México y en todo el mundo occidental, particularmente a principios del siglo XX cuando se introducen derechos fundamentales de los gobernados de tipo social que exigen una intervención más activa desde el poder público para proveer su goce por los gobernados.

La Constitución del Estado social y democrático de derecho exige un hacer –obligaciones positivas– al poder público; es por tanto una Constitución que no sólo se “defiende”, sino que también se “implementa”. Es una Constitución que exige que los gobernantes hagan ciertas cosas, pero además que las hagan bien. La garantía de control para “implementar” la Constitución es cualitativamente diferente al control para “defender” la Constitución. Es una garantía de tipo político que se procesa en los órganos eminentemente políticos del gobierno –los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado– y que se cierra con la participación de los ciudadanos. La teoría del control del poder de las obligaciones positivas del

Estado mexicano ha sido elaborada por Diego Valadés. Para no perder el hilo conductor de nuestra argumentación atada al surgimiento histórico del concepto de Constitución como norma suprema, y convencidos que proceder de esta manera hace más fácil su comprensión por el lector, desarrollamos la teoría sobre las obligaciones positivas y su control en el apartado denominado “La implementación de la Constitución Estatal” de esta Lección, así como en las lecciones sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

1. *La supremacía de la Constitución Estatal por su origen popular.
Poder Constituyente y Poder Constituido*

La Constitución Estatal es una norma jurídica que elabora y aprueba el pueblo para constituirse formalmente como sociedad política. Es la norma de origen de una sociedad política. En la Constitución Estatal cada pueblo de la República Federal determina cuál es su territorio y a quiénes reconoce como integrantes de su sociedad política, sea por el lugar de nacimiento, residencia o lazos sanguíneos. En la Constitución Estatal un pueblo se autodefine como sociedad política con nombre propio, como Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, o Yucatán.

La autoidentificación de una sociedad política se produce por la historia que le es común a sus integrantes atada a su territorio, pero también por la idea que se tiene de cómo se ha de vivir el futuro en dicha sociedad política: pasado, presente y futuro. Ello implica el compromiso de asumir *deberes individuales* para permanecer en el tiempo como cuerpo colectivo, y aportar al esfuerzo para la consecución del bien común orientado por los valores que la sociedad política considera más elevados y los principios que de conformidad con ellos rigen las conductas de sus miembros.

La asunción voluntaria de deberes individuales por cada miembro de la sociedad política es el sustento de la obediencia política. No se imponen los deberes políticos sino que se asumen en un acto fundacional libre de soberanía de los integrantes de la sociedad política —el acto constituyente—, que es ratificado tácitamente por las sucesivas generaciones. El pueblo al imponer los deberes individuales comunes a los miembros de la sociedad política se obedece a sí mismo.

Se comprenderá que el poder de autocreación o autoconstitución de una sociedad política como tal —que incluye la asunción voluntaria de cargas o deberes individuales para sus miembros— es un fenómeno sociológico y político que sólo puede serle reconocido al pueblo. El pueblo es el único

que ostenta el poder de constituir o Poder Constituyente, como se le conoce en el lenguaje del derecho constitucional.

El poder de autoconstitución o fundación de una sociedad política comprende también la potestad de crear y organizar su autogobierno fijando los fines a los que el autogobierno debe dirigirse. El autogobierno toma la forma —por voluntad del propio pueblo— de la representación política que expresa las decisiones que a todos vinculan en un documento escrito que se denomina “ley”; esto es, los miembros de la sociedad política eligen representantes que los gobiernan en su nombre, mediante la aprobación y ejecución de órdenes vinculantes que se denomina “ley”.

Es en este punto donde se produce la importante separación conceptual identificada en la teoría política de “sociedad civil” o “pueblo”, por una parte, y “Gobierno”, por la otra —conceptos que serán utilizadas a lo largo de este libro— al igual que “gobernantes” y “gobernados”. El gobierno es un mero instrumento de la sociedad civil, del pueblo, para beneficio del pueblo. En la teoría constitucional se acogen tales conceptos pero toman el nombre específico, respectivamente, de “Poder Constituyente” y “Poder Constituido” para explicar técnicamente las importantes consecuencias jurídicas de tal separación. El pueblo es el Poder Constituyente que, mediante un documento escrito denominado “Constitución”, crea los poderes públicos del gobierno —Legislativo, Ejecutivo, Judicial— que identifica como “Poderes Constituidos”. El Poder Constituyente crea a los Poderes Constituidos, que lógicamente nunca serán superiores sino subordinados al Poder Constituyente que los ha creado. La potestad de emitir una “Constitución” es exclusiva, inalienable e imprescriptible del pueblo.

En la Constitución del estado la sociedad política no sólo se autodefine como ser colectivo, con identidad propia diferente a las demás, sino que adicionalmente determina sus valores. El más elevado de todos ellos es la consideración de la dignidad intrínseca del ser humano. Ello significa que a todo ser humano se le reconoce igual dignidad, así como la libertad asociada a ésta para vivir con dignidad. Es decir, la primera y más básica proyección de la dignidad del ser humano es el reconocimiento a cada uno de igualdad y libertad. Para que los gobernantes no olviden nunca la concepción que está en el origen del “gobierno”, se establece la igualdad y la libertad como derechos fundamentales en la norma jurídica suprema; en realidad se escribe toda una declaración de derechos fundamentales en la Constitución del estado para que los gobernantes los tengan presentes y “garantías” para que los gobernados los puedan defender en caso de que sean violentados por los gobernantes.

Siendo la dignidad humana el valor más elevado de la sociedad se comprende con facilidad que se exprese literalmente en la Constitución que

el ser humano integrante de su comunidad política es el objeto y fin de la organización del poder público, es decir, en la Constitución del estado el pueblo ordena que el “gobierno”, entendida esta palabra como *poder público organizado*, es una criatura al servicio del pueblo y no al revés.

En conclusión, el Poder Constituyente crea al Poder Constituido. El Poder Constituyente es superior al poder creado, al Poder Constituido. Ningún Poder Constituido puede violar la voluntad del Poder Constituyente escrito en la Constitución.

Los poderes constituidos del estado son siete:

1. El Poder Legislativo.
2. El Poder Ejecutivo.
3. El Poder Judicial.
4. Los órganos autónomos.
5. Los ayuntamientos.
6. El Poder Revisor de la Constitución Estatal, compuesto por el Congreso del estado y los ayuntamientos.
7. Los partidos políticos.

2. *La supremacía de la Constitución Estatal por su función como dispositivo de control del poder de los gobernados sobre los gobernantes*

La Constitución Estatal es un dispositivo de control del poder de los gobernados sobre sus gobernantes. La supremacía de la Constitución implica que todos los actos de las autoridades que no se ajusten a la norma que emite el pueblo como Poder Constituyente, deben ser anulados.

Los teóricos que concibieron las primeras Constituciones Estatales como dispositivo de control del poder asumieron por las lecciones de la historia de la humanidad que el poder político está compuesto –decían textualmente– de una sustancia “maligna”, “demoníaca”, que infecta a quienes lo ejercen, a los gobernantes, desviándolos de los fines legítimos a los que se debe el ejercicio del poder político, que es el servicio a la comunidad y no en beneficio propio o de su camarilla política. Sostenían que la naturaleza humana es falible. Según esta concepción la malignidad o corruptibilidad del poder político se manifiesta en el abuso del gobernante sobre el gobernado. Como primer remedio preventivo contra la cualidad corruptora del poder se desarrolló el concepto de Constitución como norma jurídica suprema, obligatoria para las autoridades al igual que sobre los gobernados, documento en el cual se inscriben por escrito los derechos fundamentales

de los gobernados que son indisponibles para los poderes públicos. Una segunda técnica preventiva para evitar la transgresión del poder —o reaccionar contra las que se produzcan— es recurrir a la técnica de la separación del poder y la asignación de competencias limitadas para cada uno de ellos. Una tercera técnica preventiva, complementaria de las dos anteriores, es que a las autoridades se les obliga a conducirse con respeto a los procedimientos establecidos en la propia Constitución como una garantía más de fidelidad a la Constitución, pues en los procedimientos siempre se abre la obligada participación de los sujetos obligados que en la democracia se conducen como censores del ejercicio del poder público.

En este contexto teórico de concebir la Constitución como norma jurídica suprema, a través de la cual los gobernados controlan todos los actos de sus gobernantes, se entiende que la forma escrita de la Constitución imprime seguridad y estabilidad a los derechos de los gobernados frente a las autoridades. En dicha norma el Poder Constituyente —el pueblo— crea y distribuye los poderes públicos en tres departamentos separados del gobierno —los poderes constituidos Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, a los cuales les dota de competencias limitadas que deben ejercer de acuerdo con procedimientos preestablecidos y con respeto a los derechos fundamentales.

La separación de poderes es un dispositivo para inhibir el abuso del poder, y para reaccionar contra el abuso del poder cuando se produce. La proposición teórica de este último supuesto es que cada Poder defiende las potestades que tiene conferidas por la Constitución Estatal y, por tanto, el choque entre poderes produce una reacción virtuosa: obliga al Poder invasor a retornar a su órbita de competencias y al respeto de la Constitución. Por eso se le identifica como un “control horizontal del poder”. Éste funciona de manera simultánea con el denominado “control vertical del poder”, que es el que ejercen los gobernados sobre los funcionarios de los poderes públicos en el momento en que desde un poder público se viola un derecho fundamental de un gobernado. Los controles horizontal y vertical del poder se definen por el tipo de relación en el que se produce: el control horizontal se manifiesta entre poderes públicos iguales entre sí en fuerza constitucional y posición orgánica, mientras que el control vertical se refiere a una situación en la que un ente público se relaciona con un solo individuo de la sociedad en un plano de arriba hacia abajo o vertical.

Todas estas técnicas, complementarias entre sí, contribuyen a preservar la regularidad del orden constitucional del estado, pero no agotan el conjunto de medidas para hacer de la Constitución una norma suprema. Para que la Constitución sea *efectivamente* norma suprema en el estado, para que efectivamente los políticos la respeten, no basta que la propia Constitución

Estatad señale expresamente que debe ser considerada norma suprema y obligatoria para los gobernantes. Es absolutamente necesario que la Constitución Estatal establezca dos dispositivos complementarios para hacer de la Constitución del estado norma suprema, esto es, indisponible para los tres Poderes y órganos autónomos del estado:

1. La reforma constitucional estatal.
2. El control constitucional estatal.

II. LA DEFENSA DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL. LA COMPLEMENTARIEDAD DE LOS PROCESOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

1. *La reforma constitucional estatal*

La Constitución del estado debe prever su propio mecanismo para su reforma y éste debe garantizar que la llave para reformar la Constitución siempre se encuentre en los gobernados, no en los gobernantes, por eso se prohíbe que el Poder Legislativo, como Poder Constituido que es, tenga el poder de reformarla.

Este elemento del engranaje de la democracia constitucional se manifiesta con mayor vigor si consideramos que la democracia representativa opera por medio de partidos políticos que no pocas veces adquieren intereses propios que van en dirección contraria a los intereses generales de la sociedad política. Para garantizar el monopolio de la reforma constitucional en los gobernados es absolutamente necesario estatuir la participación del pueblo mediante referéndum en las reformas y adiciones a la Constitución Estatal. El referéndum es la consulta que se hace al pueblo para que éste decida si aprueba o desaprueba una enmienda o una adición a la Constitución del estado.

El referéndum puede ser obligatorio o potestativo. Será obligatorio cuando la reforma constitucional tenga efectos sobre el sistema de control del poder de los gobernados sobre los gobernantes, y cuando incida sobre los derechos y deberes fundamentales de los gobernados.

La excepción de este principio general sobre la obligatoriedad del referéndum en los estados la constituye las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a los tratados internacionales signados por los Estados Unidos Mexicanos, que pueden contener disposiciones que obligan a la mo-

dificación de las Constituciones de los estados. También la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede compeler a la reforma de la Constitución de los estados. En estos casos no hay necesidad de convocar el referéndum del pueblo del estado, la Constitución Estatal ha de cambiarse por los poderes constituidos –Legislaturas y ayuntamientos– actuando como “Poder Revisor de la Constitución”.

Como sugiere Bruce Ackerman, tampoco hay necesidad de convocar al pueblo cuando existe un gran consenso entre la ciudadanía del estado sobre una decisión política que, por tanto, el Poder Revisor eleva a rango constitucional. Ésta se introduce sin necesidad de una nueva consulta expresa al pueblo porque se sabe el amplio consenso de que goza, en el entendido de que el pueblo se reserva siempre la posibilidad de participar, incluso si se trata de reformas constitucionales que los poderes constituidos estimen menores. Esta última modalidad requiere lógicamente que el pueblo esté enterado de que se está cocinando una reforma a la Constitución en el Congreso del estado, que no se hace a sus espaldas. El conocimiento popular de la reforma en ciernes se garantiza mediante un procedimiento legislativo especial distinto al procedimiento legislativo ordinario, que hace evidente al pueblo que sus representantes populares están llevando a cabo una reforma constitucional, función de alerta política integrada al procedimiento de reforma que, adaptando un concepto del profesor Bruce Ackerman, se puede identificar como “función de señalización”. Durante el procedimiento de reforma el pueblo puede exigir y obligar a sus representantes populares que se le consulte los términos del cambio constitucional, o bien, si está de acuerdo en el contenido de la reforma, puede dejar que la concluya el Poder Revisor de la Constitución, con lo cual se entiende que la ha aprobado tácitamente.

2. *El control de constitucionalidad estatal*

El segundo componente para garantizar la supremacía de la Constitución es el control de constitucionalidad. Este dispositivo tiene la encomienda de velar porque todos los actos de los poderes públicos constituidos sean conformes con la Constitución del estado, que no la contravengan, y anular los actos contrarios a la Constitución cuando éstos se produzcan. El control de constitucionalidad actúa como un filtro por el que sólo pasan los actos constitucionales de los poderes públicos, y captura y elimina aquellos que son inconstitucionales.

El control de constitucionalidad es de dos tipos según los órganos a los que se encomienda la tarea de garantizar la supremacía constitucional: el

control político, y el control judicial. En el primero intervienen órganos eminentemente políticos que velan por la conformidad de la Constitución haciendo valer su superioridad en un proceso político. Sus operadores son el gobernador del estado, el Congreso, y los ciudadanos. El control judicial de constitucionalidad se encomienda al Poder Judicial del estado siguiendo un procedimiento judicial. El control político y el control judicial son complementarios.

El control político de constitucionalidad se integró a las Constituciones Estatales mexicanas desde 1824, y el control judicial ingresó tiempo después al concebirse el juicio de amparo en la Constitución de Yucatán de 1841. De ésta pasaría al Acta de Reformas de la Constitución Federal aprobada en 1847 para introducirla en ese ámbito; pero hay evidencia de que en los estados también se produjo la recepción del juicio de amparo, impulsada por los activistas del federalismo que luchaban contra los conservadores centralistas, así, por ejemplo, Tabasco introduce el amparo en su Constitución Estatal en 1850.

El control de constitucionalidad se complementa con el “control de legalidad”. Este último es un segundo filtro que sirve para detectar y eliminar los actos de las autoridades que sean contrarios a las “leyes”. La diferencia entre control de constitucionalidad y de legalidad es convencional, pues en la realidad jurídica son una misma cosa. Cuando se viola una ley se viola el mandato de la cámara de representantes del pueblo, electos democráticamente por los ciudadanos, es decir, se viola la soberanía popular, pues los representantes populares ejercen un poder delegado por el pueblo en la Constitución del estado. La distinción entre control de constitucionalidad y control de legalidad la hacemos los profesores de derecho únicamente para poder enseñar por segmentos –por asignaturas– el amplio mundo del derecho. Pero tal segmentación no debe hacernos perder la visión de conjunto. El respeto a la Constitución Estatal necesariamente pasa por el respeto a la ley, por lo cual debe existir un filtro de constitucionalidad –un control de constitucionalidad– y un filtro o control de legalidad para cada una de las materias reservadas al estado por la Constitución Federal: civil, familiar, penal, administrativo, urbanístico, medioambiental, laboral, fiscal, etcétera.

A. El control político de constitucionalidad

El control político de constitucionalidad del estado, como enseña Diego Valadés, es de dos tipos: intraorgánico e interorgánico. Es intraorgánico

cuando la violación se produce en el interior de un poder público y se trata de corregir allí mismo, es decir, existe un control endógeno en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial, en los órganos autónomos, en los ayuntamientos, y en los partidos políticos. El control político interorgánico, en cambio, se estructura desde otro poder del estado, de manera tal que –bajo la mirada vigilante de la ciudadanía– un poder público detecta una violación constitucional perpetrada por otro poder público y le exige corregir el vicio de constitucionalidad.

Los controles intraorgánicos e interorgánicos son complementarios y diacrónicos. En el tiempo el primero que tiene la posibilidad de operar corrigiendo violaciones a la Constitución Estatal en el momento mismo en que se están formando los actos de autoridad, es el control intraorgánico. Cuando éste falla opera el control interorgánico.

a. Control intraorgánico

Dentro del Poder Legislativo del estado el control intraorgánico se establece a través del procedimiento legislativo configurado en la Constitución Estatal –que a su vez se detalla en su regulación minuciosa en la Ley del Poder Legislativo–. En éste los diputados, individualmente considerados, y las minorías parlamentarias tienen garantizado el derecho de voz frente a la mayoría, para analizar y externar su opinión sobre la constitucionalidad de la ley que pretende aprobar la mayoría. Idealmente, tras el señalamiento de que existe un vicio de inconstitucionalidad que se señala durante el proceso legislativo por medio del cual se forman las leyes, se purga el vicio de constitucionalidad. Pero no siempre ocurre así. En este último escenario los diputados tienen garantizada la posibilidad de presentar un “voto particular” en el dictamen de comisión para dejar constancia escrita y argumentada de su defensa de la Constitución al señalar la falta de conformidad de la ley aprobada por el Congreso con la Constitución del estado.

Además, como un control de constitucionalidad intraorgánico reforzado dentro del Poder Legislativo para ciertas leyes especialmente importantes en el orden jurídico del estado, la Constitución Estatal establece el requisito que deben ser aprobadas por mayorías absolutas –la mitad más uno de los diputados– o calificadas que se compone de la suma de 2/3 partes de los diputados u otra proporción mayor. Tal requisito incrementa el poder de defensa intraorgánico de la Constitución que tiene cada uno de los parlamentarios estatales y los grupos parlamentarios minoritarios. Ello es especialmente importante en la aprobación de leyes donde los diputados de los

partidos mayoritarios suelen tratar de ganar ventajas políticas indebidas, como en la propia Ley del Poder Legislativo, o en la legislación electoral.

Por lo que respecta al control intraorgánico de constitucionalidad en el Poder Ejecutivo éste se fragua a través de tres instituciones: el refrendo, el recurso administrativo y el Gabinete.

El refrendo es condición de validez de un acto de autoridad del gobernador. Consiste en la aposición de la firma del secretario del ramo al lado de la firma del gobernador, mediante la cual el secretario constata la constitucionalidad del acto normativo o ejecutivo que emite el jefe del Poder Ejecutivo. El secretario se puede negar a firmar el acto cuando considera que es inconstitucional, con lo cual ejerce un control de constitucionalidad intraorgánico. El gobernador puede remover al secretario y nombrar a otro que esté dispuesto a confirmar la constitucionalidad del acto, pero dicha sustitución no puede pasar desapercibida para los controladores interorgánicos del poder, los legisladores y los ciudadanos.

Complementario al refrendo se encuentran los “recursos administrativos” como control intraorgánico del Poder Ejecutivo. Éstos son controles de constitucionalidad y legalidad de los actos de los funcionarios inferiores que ejercen los superiores, los secretarios de despacho y el gobernador en último término. Cuando un funcionario inferior emite un acto contrario a la ley –y por tanto contrario a la Constitución– el superior jerárquico lo puede revocar, por ejemplo realizar una inspección sanitaria a una taquería por parte de un funcionario menor de la Secretaría Estatal de Comunicaciones y Transportes –que no tiene competencia en la materia– debe ser revocado por el superior jerárquico del funcionario transgresor de la legalidad/constitucionalidad. Ahora bien, y en ello estriba uno de los beneficios del servicio civil de carrera, los funcionarios inferiores igualmente se pueden y deben negar a ejecutar un acto contrario a la Constitución y a las leyes del estado que les ordene su superior jerárquico, es decir, existe un control de constitucionalidad y legalidad ascendente mediante los recursos administrativos, pero también un control descendente de los funcionarios del servicio civil de carrera sobre los mandos superiores. En ambos casos –fase ascendente y descendente–, de existir diferencias entre los funcionarios, éstas pueden tomar la vía del control interorgánico mediante la intervención del juzgado de lo contencioso administrativo del estado.

Finalmente, podemos identificar al Gabinete como un tercer control intraorgánico en el Poder Ejecutivo, idóneo como señala Diego Valadés para controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad más trascendentes del jefe del Poder Ejecutivo, como los programas de gobierno y la ley de presupuestos de ingresos y egresos del estado, o la declaratoria de emergencia

por desastres naturales y la asunción de poderes excepcionales por el gobernador, entre otros. Este tipo de control se construye a partir de la potestad delegada expresamente en la Constitución del estado al Gabinete –que es el cuerpo de funcionarios superiores del titular del Poder Ejecutivo– de opinar sobre ciertos actos del gobernador.

En cuanto al control intraorgánico, dentro del Poder Judicial tenemos la colegiación para resolver asuntos judiciales y el sistema de apelación entre un tribunal inferior y uno superior. La colegiación de un tribunal obliga a que la constitucionalidad de una decisión judicial se analice entre pares, y se tome una decisión al respecto, que puede ser por unanimidad o por mayoría de votos. En ambos casos los magistrados pueden interponer votos concurrentes en los cuales exponen su conformidad con la decisión que toma el tribunal, pero con una argumentación diferente a la externada en el proyecto que se sometió a consideración de los magistrados. El voto particular, en cambio, es el que emite un magistrado que se opone a la decisión de la mayoría, por medio del cual expresa sus argumentos sobre la constitucionalidad de la decisión judicial por el tribunal.

La apelación es un remedio intraorgánico dentro del Poder Judicial, que tiene por objeto corregir los errores de un tribunal o juzgado inferior que decide en contravención a la Constitución y leyes del estado. El tribunal de apelación –que generalmente es un tribunal colegiado– es el encargado de llevar a cabo esta rectificación de un juzgado formado por un solo juez, en el entendido que tres cabezas piensan más que una.

Al interior de los órganos constitucionales autónomos, la colegiación con la que toman las principales decisiones provee la garantía de constitucionalidad de sus actos. Sus respectivos cuerpos de gobierno integrados por varios miembros, o la integración de un consejo consultivo que aprueba previamente y revisa posteriormente los actos del Presidente del órgano autónomo, son los encargados de realizar el control de constitucionalidad.

b. Control interorgánico

El control político de constitucionalidad es un mecanismo complejo en el que participan el gobernador, la Legislatura y los ciudadanos del estado. En primer lugar el gobernador debe defender la Constitución de las leyes que apruebe el Congreso que él considere que son contrarias a la Constitución del estado mediante el instrumento del “veto”. En el supuesto de que el Congreso apruebe una ley contraria a la Constitución del estado, el gobernador debe interponer “observaciones” de constitucionalidad a la ley que el

Congreso le remite y reenviarla al Congreso para que éste analice los conceptos de inconstitucionalidad presentados por el gobernador. El Congreso puede considerar: a) fundadas las observaciones del gobernador y ajustar la ley para que ésta cumpla con la Constitución, y enviarla nuevamente al gobernador del estado para su promulgación y publicación, o b) considerar infundadas las observaciones de inconstitucionalidad del gobernador y, con el voto a favor de las dos terceras partes de sus miembros, aprobarla nuevamente y enviarla al jefe del Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Ahora bien, puede suceder que este filtro de constitucionalidad no sea suficiente y que los legisladores hayan efectivamente aprobado una ley inconstitucional por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En este supuesto, quien tiene la encomienda de exigir responsabilidad por el ejercicio abusivo del poder son los electores que, en la siguiente cita electoral (reelección) deberán castigar al diputado que haya emitido su voto para aprobar una ley inconstitucional. Un ejemplo hipotético alumbra lo que se viene comentando: los legisladores aprueban una ley de acceso a la información pública que, expresamente, deja fuera la información sobre los recursos públicos que manejan los partidos políticos y los sindicatos de los servidores públicos del estado. El gobernador interpone observaciones de constitucionalidad a dicha ley, señalando que el dinero público debe ser objeto de escrutinio de los contribuyentes; que la opacidad es una obstrucción indebida al derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. Los legisladores desechan los argumentos del gobernador y, por una mayoría de dos terceras partes, aprueban la ley. En este supuesto, son los ciudadanos quienes deben de reprobar al diputado de su distrito electoral que votó a favor de dicha ley por ser violatoria del derecho político a la información, y con su voto suplir al legislador con otro candidato que haya ofrecido modificar la ley para hacerla conforme a la Constitución del estado. Igualmente, deben castigar a los partidos políticos que se presten a la aprobación de leyes inconstitucionales, votando contra sus listas de candidatos de representación proporcional.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior sobre el veto como control de constitucionalidad, en realidad el control político de constitucionalidad recae habitualmente en el Poder Legislativo. Los legisladores deben velar para que los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, y de los órganos constitucionales autónomos se conduzcan de conformidad con la Constitución y las leyes, y ello sin necesidad de que algún ciudadano lo solicite, como sucede en el caso del control jurisdiccional de constitucionalidad. La Constitución del estado le otorga al Poder Legislativo el deber de vigilar la observancia de la Constitución local por los altos funcionarios

de los tres poderes y los órganos constitucionales autónomos, y de iniciar “juicio político” contra un alto funcionario acusado de violar gravemente la Constitución y leyes del estado o la confianza pública. Violar la Constitución del estado –como explicamos en la primera página de esta Lección– equivale a violar la soberanía popular, lo que simplemente es inadmisibles.

El juicio político busca la anulación, pero también la sanción, sobre el violador de la Constitución.

B. *El control jurisdiccional de constitucionalidad*

El control jurisdiccional de constitucionalidad local es un filtro de los actos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los órganos constitucionales autónomos y de los ayuntamientos, encaminado a constatar si se ajustan a la Constitución Estatal y de eliminarlos en caso contrario. El sistema de control constitucional estatal también se extiende en determinadas circunstancias a la violación de derechos fundamentales entre particulares.

Pero es de la mayor importancia destacar que en la gobernanza multinivel –con fundamento en el derecho constitucional estatal–, los jueces locales se convierten en agentes de control de constitucionalidad federal y de control de convencionalidad interamericano del ejercicio de los poderes reservados por parte de las autoridades de los estados. La Federación no cuenta, y menos aún el sistema interamericano de protección de derechos humanos, con sus propios jueces para hacer respetar los derechos humanos en las competencias reservadas de los estados porque para ello descansan en los jueces locales, que harán este trabajo de aplicación del derecho federal y convencional bajo la técnica del precedente judicial vinculante emitido por los tribunales federales e interamericano competentes, explicación que se reserva para la Lección 9.

El control jurisdiccional de constitucionalidad local se encomienda al Poder Judicial del estado mediante los siguientes instrumentos: juicio local de amparo; acción de inconstitucionalidad; acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa; controversia constitucional; opinión consultiva de constitucionalidad de consultas populares.

El recurso local de amparo contra leyes. Es un procedimiento de protección jurisdiccional que se dirige a desaplicar leyes estatales violatorias de derechos fundamentales establecidos en la Constitución del estado. Se interpone en instancia única ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia que actúa en su capacidad de tribunal constitucional local.

La protección de los derechos fundamentales por violaciones perpetradas por actos de autoridad local distintos a los de naturaleza legislativa son conocidos por los juzgados y tribunales locales ordinarios, que constituyen la línea más importante de defensa de dichos derechos, sistema que se conoce como control difuso de constitucionalidad.

La acción de inconstitucionalidad. Es el instrumento procesal que tiene por objeto dejar sin efectos jurídicos las leyes aprobadas por el Congreso del estado que contravengan la Constitución Estatal. Sus notas distintivas con respecto al recurso local de amparo local contra leyes –que tiene el mismo objeto– es que 1) no requiere necesariamente de un acto de aplicación de la ley para poder ser impugnada –razón por la cual la doctrina identifica este procedimiento como control abstracto de constitucionalidad–; 2) debe ser interpuesto en un periodo relativamente breve después de que la ley impugnada ha sido aprobada por el Congreso; 3) los sujetos legitimados para hacer uso de este instrumento procesal son instituciones públicas, en ningún caso personas privadas físicas o jurídicas.

La acción de inconstitucionalidad por omisión normativa. Es un instrumento procesal que tiene por objeto denunciar la omisión de una norma que un poder público local tiene la obligación de emitir y que genera como consecuencia la violación de la Constitución del estado. Los sujetos legitimados para hacer uso de este instrumento son solamente actores públicos.

La acción de inconstitucionalidad por omisión normativa es útil no sólo para hacer respetar el orden constitucional local, sino también el ordenamiento jurídico de la República Federal. La Constitución Federal puede ser violada por omisión cuando ésta ordena reformas a las Constituciones o leyes de los estados que el Poder Revisor de la Constitución Estatal o el Congreso del estado no cumplen. El orden jurídico de la República Federal también puede ser fracturado por omisión del Congreso local o del Ayuntamiento de un municipio cuando éstos no emiten oportunamente el segmento normativo estatal o bien el municipal de una ley general aprobada por el Congreso de la Unión en la legislación concurrente entre la Federación, los estados y los municipios ordenada por la Constitución Federal –por ejemplo, la Ley General de Asentamientos Humanos–. Además de los poderes y órganos públicos locales, la Constitución del estado o bien la ley reglamentaria de control constitucional local puede señalar como sujetos legitimados a actores públicos federales para hacer uso de este instrumento procesal que tiene por objeto hacer respetar el orden jurídico de la República Federal. El mismo argumento se sigue para obligar al Poder Revisor de la Constitución del estado, o al Poder Legislativo local a emitir las normas ordenadas por los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

La controversia constitucional. Es el instrumento procesal que tiene como objeto hacer respetar el marco de competencias de los poderes, órganos autónomos y ayuntamientos. En un principio dicho instrumento surgió para restablecer la regularidad constitucional por la acción de un poder público mediante el cual éste invadía las competencias constitucionales de otro poder público o de un órgano autónomo. Con el tiempo este procedimiento ha sido utilizado para obligar a un poder público a actuar como lo ordena la Constitución.

La opinión consultiva de constitucionalidad de consultas populares. Es un instrumento procesal que tiene como objeto el análisis previo de constitucionalidad por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de aquellas cuestiones que se someterán a consulta popular.

El control de legalidad como complemento necesario del control de constitucionalidad. El “control de constitucionalidad” de manera lógica comprende el llamado “control de legalidad”. El control de constitucionalidad tiene como objetivo garantizar la regularidad constitucional de los actos de los poderes constituidos, incluidas las leyes aprobadas por el Congreso del estado. Complementariamente, el control de legalidad tiene por objeto garantizar el respeto de los actos de las personas y las autoridades a las leyes, es decir, constatar que los actos y hechos jurídicos de las personas, y los actos de las autoridades se ajusten a las leyes o, de lo contrario, sean declarados nulos.

Si tenemos presente la aseveración que acabamos de hacer se entenderá fácilmente el proceso jurisdiccional integral de protección del orden constitucional: una ley, para permanecer en el ordenamiento jurídico, debe ser conforme a la Constitución Estatal, esto es, no debe ser inconstitucional. Ahora bien, se debe velar porque los actos de autoridad deban igualmente ser conformes con las leyes aprobadas por los representantes del pueblo, que la Constitución Estatal establece como autoridad legislativa. Si los actos de autoridad no se ajustan a la ley, entonces se viola la voluntad de los representantes del pueblo y, consecuentemente, el mandamiento de la Constitución Estatal de que la ley que éstos aprueban es vinculante para gobernantes y gobernados. Por ello debe haber un control de legalidad, un sistema que identifique las violaciones a la ley, y las anule. Esto se lleva a cabo a través de los tribunales ordinarios del Poder Judicial del estado, que como el Poder Judicial de la Federación se organizan de forma piramidal. En la base se encuentran los juzgados unitarios de primera instancia; en el escalón ascendente de la pirámide se encuentra como tribunal de apelación a las Salas del Tribunal Superior de Justicia y, finalmente, en la cúspide se encuentra el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Los tribunales de control de legalidad más importantes sobre actos de autoridad de los estados son los juzgados de primera instancia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tienen la encomienda de velar porque los actos del gobernador y sus funcionarios, así como del Cabildo y demás funcionarios de los ayuntamientos, se ajusten a las leyes aprobadas por el Congreso. Los juzgados de primera instancia y las Salas de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del estado controlan la legalidad con la que se conducen los agentes del ministerio público y las policías. Los juzgados de primera instancia y las Salas de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial garantizan la legalidad de las relaciones entre particulares.

III. COMPONENTES ESENCIALES DE OPERATIVIDAD DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL COMO DISPOSITIVO DE CONTROL DEL PODER

El control de constitucionalidad por proceso político y jurisdiccional estatal, tiene cuatro componentes absolutamente indispensables para poder operar, a saber:

1. Marco diferenciado de competencias limitadas de cada uno de los poderes y procedimientos preestablecidos para su ejercicio.
2. Blindaje constitucional de los titulares de los poderes y órganos autónomos (fuero).
3. Régimen de responsabilidades políticas y jurídicas penal, civil y administrativa de los servidores públicos.
4. Procedimiento de reforma constitucional con participación popular directa.

1. *Marco diferenciado de competencias limitadas*

La técnica para controlar el poder, que se empezó a desarrollar desde tiempos de los romanos, que se perfeccionó durante la Ilustración, y que llegó a su máximo desarrollo como tecnología política en los albores del constitucionalismo hacia fines del siglo XVIII, es la división del poder. La idea subyacente es delegar solamente competencias limitadas a los gobernantes –competencias que se otorgan a poderes públicos diferentes– como mecanismo para inhibir el abuso del poder sobre los gobernados. Ningún ente debe tener poder absoluto, sino tan sólo poderes o competencias “li-

mitados” para actuar pues la concentración del poder público en una sola mano inevitablemente propicia que se abuse de él.

La división de poderes debe estar claramente señalada. El Poder Legislativo debe legislar –competencia que incluye la aprobación de la ley de ingresos y presupuestos del estado–, y la potestad de supervisar su cumplimiento. El Poder Ejecutivo debe ejecutar las leyes. Y el Poder Judicial debe adjudicar la razón legal a los gobernados en casos de conflictos. La división de poderes en sí misma inhibe su abuso pero, en adición a ello, la Constitución ha establecido un sistema de control constitucional entre poderes, que consiste en que un Poder debe defender sus competencias cuando son invadidas por otro Poder. Lógicamente para que un Poder esté en posibilidad de impugnar la constitucionalidad de un acto de otro Poder por extralimitación de competencias, 1) los poderes o competencias de cada Poder han de estar señalados, limitados: legislar para uno, ejecutar la ley para otro, adjudicar la ley al caso concreto de conflicto entre particulares para el tercer Poder, y 2) cada uno de los poderes debe conocer su respectivo ámbito de competencias.

En adición a la delimitación de competencias se establece la obligación de los poderes públicos de ajustarse a los procedimientos que la Constitución les ordena seguir para emitir válidamente sus actos, procedimientos que posteriormente son desarrollados por las leyes. Los procedimientos de todos los poderes públicos marcan pasos a seguir, entre los cuales invariablemente se abre la oportunidad de denunciar la extralimitación de competencias por los afectados. En los procedimientos se integra la participación de actores de otros poderes y a los ciudadanos, quienes de esa manera se convierten en los primeros testigos y responsables de velar porque los poderes públicos se ajusten al marco de competencias, que no lo desbordan, y que de no ser así suenan la alarma pública y exigen la reconducción del Poder invasor a la regularidad constitucional.

2. *Blindaje constitucional (fuero)*

Para poder hacer cumplir la Constitución del estado, los titulares de los poderes, deben vigilar y en su caso reaccionar contra los miembros de los otros poderes que violen la Constitución local. En el apartado anterior hemos visto que la Constitución del estado ha configurado un sistema de control del poder en el que los titulares de todos los poderes públicos son sujetos controladores y controlados al mismo tiempo. El Poder Ejecutivo vigila y controla al Poder Legislativo, éste a su vez vigila y controla al primero,

y ambos son vigilados y controlados por los ciudadanos, y por el Poder Judicial cuando a éste expresamente se le incita a ello por un sujeto legitimado. Precisamente la tarea de controlador del poder requiere que los operadores del sistema de control estén protegidos contra el uso del poder punitivo del Estado, pues de lo contrario el sistema sería inoperante. Es por ello que se les dota de un blindaje constitucional.

No se trata de otorgar privilegios a los gobernantes sino de protecciones para que puedan cumplir con todas las encomiendas que la Constitución respectivamente les otorga, algunas de las cuales implican riesgos para sus personas. Piense el alumno que los controladores del poder, si no contaran con dicha protección especial, se paralizarían por el miedo a sufrir represalias en sus personas y vidas privadas, sea por privación de la libertad o por pérdida del empleo o su remuneración. Por ejemplo, cuando el gobernador del estado presenta ante el Congreso una terna para que el Poder Legislativo elija entre ellos al titular de la Fiscalía General, puede suceder que uno o varios legisladores encuentren que uno de los candidatos del gobernador tiene malos antecedentes ante la justicia, o incluso que es miembro del crimen organizado. Si tal sujeto es electo a pesar de los señalamientos de su falta de idoneidad para el cargo, puede utilizar —una vez nombrado Fiscal General— el poder de acusación del Estado para iniciar juicios artificiales contra los legisladores que descubrieron ante la opinión pública sus vínculos con organizaciones criminales. El gobernador puede hostigar a los legisladores que le controlan mediante la construcción artificial de delitos. Es por ello que los legisladores gozan de inmunidad procesal penal en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, que es uno de los componentes del fuero constitucional con los alcances y límites que enseguida se explicará. La misma protección constitucional deben tener los jueces para poder administrar justicia en los casos donde una de las partes puede ser el Estado y la otra un ciudadano común.

El citado blindaje constitucional de los titulares de los poderes se ha identificado como fuero constitucional. El fuero constitucional de los legisladores se integra por dos instituciones diferentes, pero complementarias: la inmunidad procesal penal, y la irresponsabilidad jurídica personal por actos propios de la encomienda constitucional que se ejerce.

La inmunidad procesal penal sirve para evitar que a un legislador se le pueda hostigar con el afán de impedir que realice las funciones que la Constitución del estado le encomienda. La inmunidad procesal penal consiste en que no se puede iniciar un proceso penal contra un legislador sin el acuerdo previo del propio Congreso. Esta figura tiene el propósito de proteger la función legislativa, por lo que no debe confundirse con un escudo de

impunidad para hacer lo que al legislador le plazca, sólo protege los actos parlamentarios que realicen los legisladores dentro o fuera del recinto parlamentario.

El encargado de proteger esta importante prerrogativa parlamentaria, es el propio Congreso del estado. En caso de que se inicie una investigación penal en contra de uno de sus miembros, el juez deberá emitir una carta rogatoria al congreso en donde señale que se ha cometido un delito, y que el presunto responsable es un legislador, razón por la cual el juez solicita la suspensión de la inmunidad procesal penal al efecto de que se le siga un juicio adversarial como a cualquier vecino. El Congreso debe valorar si tras la rogatoria para el enjuiciamiento se esconde una motivación política, caso en el cual no suspenderá la inmunidad procesal penal, y la concederá cuando no existan indicios de motivación política alguna. Algunos estados correctamente reconocen un recurso ante el tribunal local de constitucionalidad para impugnar un acto del congreso que, sin motivación y fundamentación alguna, pretenda proteger a uno de sus miembros negando la suspensión de la inmunidad procesal penal.

La inmunidad procesal penal protege los actos parlamentarios del legislador durante todo el periodo para el que el representante popular ha sido electo, es decir, tres años, y cesa automáticamente al concluir la encomienda pública. La inmunidad procesal penal sólo protege contra procesos seguidos por delitos establecidos en el código penal local, y no se puede hacer valer para no acudir a juicio por cuestiones de derecho civil, familiar o por faltas administrativas, tales como infracciones a las normas de tráfico vehicular.

La irresponsabilidad por actos parlamentarios es, junto con la inmunidad procesal penal, la otra figura que compone el fuero. Ésta se ha establecido para proteger a los legisladores de demandas del orden penal, civil o administrativo, por los actos que en su calidad de representantes populares hayan realizado los legisladores. Por ejemplo, un legislador puede promover la creación de una comisión de investigación del Congreso del estado para indagar los negocios que el gobernador le haya facilitado a su hijo. Tal legislador no podría ser procesado por el procurador —que sigue órdenes del gobernador— porque goza de inmunidad procesal penal. Además, al dejar el cargo, no se le podrán fincar responsabilidades de ningún tipo al legislador por los actos parlamentarios que haya realizado, que entre otros puede ser la investigación del desvío de fondos públicos por parte del gobernador y su familia.

El gobernador también está protegido constitucionalmente, por varias razones. El gobernador, para poder oponerse mediante el veto al Congreso para obligar a éste a legislar de conformidad con la Constitución del estado,

debe contar con una protección especial. Ésta consiste en que no puede ser removido de su cargo por el Congreso –salvo por faltas graves a la Constitución del estado y a la confianza pública–, en adición a la inmunidad procesal penal y a la irresponsabilidad de los actos que realice en cumplimiento de su deber. La inmovilidad del gobernador es necesaria porque si el gobernador pudiese ser removido de su cargo por cualquier razón que el Congreso estimase apropiada, no podría servir de custodio de la Constitución frente al Poder Legislativo. Por ello, el gobernador no puede ser removido de su cargo por los legisladores, con la salvedad que apuntaremos en el siguiente apartado.

El gobernador, además, ejecuta las leyes del Congreso, que pueden llegar a afectar intereses de miembros de la sociedad civil, pero en aras de un bien superior. Por ejemplo, el gobernador puede decretar la expropiación por causa de utilidad pública de terrenos que por su utilidad medioambiental pueden servir para evitar inundaciones en los centros urbanos, con lo cual afecta a los dueños de los predios expropiados pero protege la vida, vivienda y negocios de un número mayor de miembros de la sociedad civil. Sin embargo, alguien que se sienta afectado en sus intereses económicos por dicha afectación podría demandar daños y perjuicios al gobernador por la vía judicial civil. Para evitar este tipo de desenlaces que paralizaría la ejecución de las leyes, los gobernadores gozan de irresponsabilidad penal, civil o administrativa por los actos realizados en el ejercicio de su deber.

Debe tenerse en cuenta que el gobernador no sólo ejecuta leyes, sino también tiene la potestad de iniciarlas y de participar en el procedimiento legislativo. Por esta razón el gobernador también goza de la irresponsabilidad penal, civil y administrativa por sus actos legislativos como una protección constitucional similar a la de los legisladores. Por ejemplo, al iniciar una ley en materia de medio ambiente, y promover su aprobación en el congreso del estado, la ley puede afectar expectativas de negocios millonarios de empresarios de la construcción de viviendas, que se pueden ver impedidos de urbanizar terrenos por justificadas razones medioambientales. Por ello no es posible fincar responsabilidades al gobernador por sus actos como legislador, ya que, de lo contrario, se impediría que promoviese el interés general mediante las leyes que considere apropiadas.

El Poder Judicial, que tiene la encomienda de velar porque la Constitución y las leyes sean respetadas por gobernantes y gobernados, tiene igualmente un blindaje constitucional. Los jueces gozan de una serie de prerrogativas constitucionales para permitir que cumplan su labor jurisdiccional en plena libertad para hacer valer la Constitución y las leyes. Entre tales protecciones constitucionales se cuenta la inamovilidad de los jueces; la

garantía de que sus salarios no serán disminuidos en el tiempo de su gestión, o que sus condiciones laborales –tales como ascensos, vacaciones, licencias por causas de salud, y otras– no serán administradas con el afán de influir en sus sentencias, para lo cual se ha creado el Consejo de la Judicatura como órgano garante de sus prerrogativas.

Finalmente, el sistema de controles del poder en una democracia constitucional, reposa en los ciudadanos, quienes también deben sentirse protegidos para desplegar su tarea de protectores de la Constitución y de las leyes. El blindaje constitucional de los ciudadanos se proyecta a través del goce de sus derechos políticos, que tienen una garantía judicial reforzada mediante el juicio de protección de derechos fundamentales. Un ejemplo es el derecho de acceso a la información pública, que tanta resistencia causa entre los gobernantes que no quieren ser vigilados y menos controlados en cuanto al uso de los recursos públicos. Precisamente por ello los derechos de control de los ciudadanos para descargar sus deberes políticos deben estar protegidos con el máximo nivel posible, que incluye la garantía reforzada de su protección mediante el equivalente en el ámbito local del juicio de amparo ante el tribunal local de constitucionalidad. Hablar de garantía reforzada quiere significar que todos los jueces locales de cualquier jerarquía son garantes de los derechos de los gobernados, hasta llegar al tribunal más poderoso del estado, el tribunal de constitucionalidad encargado de reforzar dicha garantía judicial de primera instancia en caso de necesidad.

3. Régimen de responsabilidades políticas y jurídicas de los servidores públicos

Los ingenieros constitucionales establecieron los blindajes constitucionales para defender la Constitución Estatal mediante el choque entre poderes, que habría de producir la regularidad constitucional. Pero fueron conscientes de que el fuero podía ser desviado de su finalidad –recuérdese que el poder tiene una naturaleza maligna–, y para reaccionar contra su mal uso establecieron un régimen de responsabilidades políticas y jurídicas aplicable a los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que posteriormente se haría extensivo a los titulares de los órganos constitucionales autónomos y desde luego a los ayuntamientos.

La responsabilidad política puede exigirse a un alto funcionario de los tres poderes u órganos constitucionales autónomos por violación grave a la Constitución del estado y a la confianza pública. Violar gravemente la Constitución Estatal es una ofensa al pueblo que se castiga con la destitución.

ción del cargo y puede acarrear también la inhabilitación para cualquier otro cargo o comisión pública.

Se exige en sede parlamentaria mediante un juicio político, mientras que las responsabilidades jurídicas se exigen en sede judicial en un procedimiento judicial. Las conductas que acarrear responsabilidad política no están en su totalidad establecidas en la Constitución o en la ley, y tampoco está, por tanto, graduada la gravedad de la ofensa. Por ello podemos decir que la responsabilidad política es un concepto jurídico indeterminado pues ¿qué conducta puede ser objeto para exigir responsabilidad política? Como dije, la responsabilidad política no siempre está determinada de antemano, pero sí es posible determinarla cuando se presenta: la responsabilidad política es *contextual*, porque son las circunstancias específicas del caso las que van a hacer que un concepto jurídico indeterminado pueda ser tenido como aplicable al caso.

Los actos de los gobernantes frecuentemente son generadores de responsabilidad política y responsabilidad penal. Pero en ocasiones sí es posible que se produzcan actos que importan solamente responsabilidad política sin que haya responsabilidad penal. Vuelvo a insistir: la responsabilidad política es contextual, es decir, no está establecida en una lista *exhaustiva* de ofensas oficiales, aunque puede haber algunos supuestos señalados en la ley. En cambio, la responsabilidad penal exige que la conducta esté tipificada, es decir, esté descrita y señalada en la ley como un delito.

Un ejemplo puede aclarar las diferencias entre los diferentes tipos de responsabilidades: un candidato a gobernador de un partido político conservador se presenta ante el electorado promoviendo el valor de la familia, para lo cual en su propaganda se presenta en una foto con su esposa y sus hijos pequeños. El electorado coincide con el candidato por otorgar un alto valor a la familia, y vota mayoritariamente por dicho candidato y lo convierte en gobernador. Una vez en el poder, se sabe que el gobernador tiene habitualmente relaciones extramatrimoniales con hombres y mujeres. ¿Constituye ello una ofensa a la Constitución y a la confianza pública? Alguien podría decir: “Sí, engañó al pueblo para que votaran por él”. La siguiente pregunta es, ¿es una violación grave? Alguien podría decidir que sí lo es, pero en el Congreso se hace un ejercicio de ponderación y se decide mantener en el cargo al gobernador que ha violado la confianza pública porque, en el otro lado de la balanza, están los votos emitidos. La siguiente pregunta es, ¿está tipificado el adulterio como un delito? Alguien señalará: “No, no es un delito”. Por tanto, el caso nos presenta un acto que puede ser objeto de responsabilidad política, pero no de responsabilidad penal.

Ahora bien, presentemos variantes de este mismo ejemplo para explicar las diferencias de los diferentes tipos de responsabilidades más ampliamente. Sucede que en el ejemplo anterior es casi el mismo, con una variante: el gobernador contrata los servicios de una prostituta, pero ésta —se sabe— es menor de edad —lo que sí constituye un delito—. Más aún: esta menor de edad, cuya función es prestar servicios sexuales, está contratada como cocinera de la lujosa casa de gobierno que es mantenida con recursos provenientes de los contribuyentes. En este caso, se presentan responsabilidades políticas, penales, civiles y administrativas del gobernador.

El control judicial de constitucionalidad. El control judicial es un filtro del Poder Judicial en el que se contienen los actos de las autoridades contrarios a la Constitución.

4. *Procedimiento de reforma constitucional con participación popular directa*

La Constitución es un dispositivo de control del poder, y para que funcione como tal, la llave para la reforma del sistema de control debe estar en los gobernados, no en los gobernantes. Pero hay otras razones por las cuales las Constituciones de los estados pueden ser reformadas.

Los pueblos evolucionan en cuanto a sus necesidades y expectativas, y por ello es necesario abrir la posibilidad de modificar la Constitución, por ejemplo, impulsando el derecho al medio ambiente como un nuevo derecho constitucional, o el derecho al agua como derecho humano.

Una segunda razón es que el pueblo puede dirimir un debate constitucional sobre derechos humanos que no ha sido posible dirimir en el seno del Poder Legislativo, como el suicidio asistido; para ello sirve el referéndum constitucional.

IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE HACER DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL. EL CONTROL POLÍTICO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS OBLIGACIONES POSITIVAS EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL DE LOS ESTADOS

La Constitución Estatal se “defiende”, pero también se “implementa”. Para ser norma suprema la Constitución Estatal debe crear sus propios mecanismos de defensa, de manera tal que pueda anular los actos de las autoridades que la contraríen. Sin embargo, la Constitución Estatal no es sólo un instrumento que sirve al individuo para defenderse del abuso del poder por

acciones de la autoridad que transgreden la Constitución y leyes del estado. La Constitución Estatal impone a las autoridades obligaciones de hacer —particularmente al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo actuando en concierto— para proveer una existencia segura y digna a las personas y familias.

Por el énfasis que en el siglo XVIII se imprimió al constitucionalismo como límite de los gobernantes en reacción lógica al régimen de las monarquías absolutas, explícitamente en la teoría constitucional se suele pasar por alto que las obligaciones de hacer se establecieron desde la primera generación de Constituciones Estatales mexicanas (1824-1828). Los poderes reservados de los estados eran los antiguos poderes de gobierno del monarca español comprendidos en el concepto “poder de policía”, con la sustracción que de una parte de ellos se hizo para delegarlos en el Gobierno Federal. En el concepto del poder de policía de los monarcas se consideraba como la obligación pública más básica procurar la seguridad del Estado —su defensa contra los enemigos externos—, así como la seguridad interior de las vidas y propiedades y demás derechos de los miembros de la comunidad que integraban el Reino, por las ofensas a los derechos infligidas por los propios miembros de la comunidad. En ambos casos se trataba de obligaciones de hacer del Estado, el cual también debía procurar la prosperidad de la comunidad entendiéndose por ello, entre otras cosas, que el monarca, utilizando su burocracia, debía crear infraestructura de comunicaciones tales como carreteras, que claramente era igualmente una obligación de hacer. En aquellos días el Estado era de tipo confesional por lo que el monarca debía velar por la moral de las personas para que se ajustaran al canon cristiano, lo que implicaba una obligación más de hacer.

El monarca era el único responsable de llevar a efecto las obligaciones de hacer del Estado, porque en el rey se concentraban las tres funciones que en el futuro Estado constitucional mexicano serían divididas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. En 1824, cuando la monarquía española se convierte en república organizada bajo el principio federal, las obligaciones de hacer del Estado mexicano se distribuyeron entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del gobierno federal, de una parte, y los poderes Ejecutivo y Legislativo de los gobiernos de los estados, de la otra.

Ahora bien, además de lo dicho en los dos párrafos anteriores, una razón añadida por la cual se perdió de vista en la teoría constitucional las obligaciones de hacer del Estado, se debe al surgimiento del liberalismo económico y al papel que éste le asignaba al Estado. En efecto, la transferencia de poderes de gobierno del régimen monárquico español al republicano estatal de México coincidió con el periodo conocido por la historia de las ideas económicas como liberalismo económico. De acuerdo con la doctrina

económica hegemónica de la época en que nacen las Constituciones de los estados, al poder público estatal se le exigía, por un lado, crear un orden jurídico que respetase la autonomía de la voluntad de las personas en su participación en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios y, por otro, se esperaba de él que ejerciera una labor de vigilancia de dicho orden jurídico del sistema económico, por lo cual incluso se le llegó a llamar “Estado Gendarme” o “Estado Policía”. Los satisfactores de la sociedad como comida, vivienda, educación, salud, serían satisfechos por la actividad libre de los agentes económicos siguiendo las reglas del mercado de la oferta y la demanda. El Estado no debía incidir en la economía sino tan sólo actuar como un vigilante del orden jurídico.

Sin embargo, el sistema económico descrito generó tal pobreza en la mayoría de la población, que llevó a nuestro país a la Revolución de 1910. Como resultado de dicha convulsión social en la Constitución Federal y en las Constituciones Estatales se introdujeron los “derechos sociales”, y como instrumento para proveer el goce de éstos se atribuyó la potestad del poder público de intervenir en la economía por medio de la regulación del mercado para configurar un orden económico y social más justo que el que produce el libre mercado. En adición se habilitó constitucionalmente al poder público para participar directamente como un agente económico más con el objetivo de proveer condiciones de vida más dignas para los más pobres. Es así que el conjunto básico de obligaciones de hacer de seguridad y vigilancia del poder público estatal del siglo XIX, se amplió cuando surge el Estado social y democrático de derecho en el siglo XX que tiene como causa la Revolución mexicana. La Constitución Estatal del siglo XXI señala acciones que los poderes públicos deben realizar, como velar por la seguridad de las personas y propiedades, pero también tomar las medidas necesarias para proveer de servicios de salud y de educación de calidad a las personas. Más recientemente se han agregado a este elenco de derechos fundamentales otros que igualmente exigen un hacer del Estado, como el derecho a la vivienda o el derecho al medio ambiente sano.

Las obligaciones de hacer impuestas al estado por la Constitución local se dirigen a los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado, que deben actuar de acuerdo con el marco de sus respectivas competencias para proveer los satisfactores públicos indicados. Dichas obligaciones de hacer se conocen en la doctrina como “obligaciones positivas” para distinguirlas de las “obligaciones negativas” –de no hacer– que son las que ordenan a la autoridad no actuar para evitar de esta manera pasiva transgredir las normas jurídicas y los derechos fundamentales. La implementación de las obligaciones positivas exige la elaboración y aprobación de leyes y su respectivo apoyo presu-

puestal por parte del Poder Legislativo. Inmediatamente después requiere acciones administrativas que caen en el marco de competencias del Poder Ejecutivo. Las leyes necesariamente deben ejecutarse con eficacia, diligencia y honestidad.

En tanto que la Constitución Estatal se implementa con el deber añadido de que se haga eficaz, diligentemente y con honestidad, dicha obligación positiva puede ser incumplida con un no hacer de uno de los poderes constituidos, o porque, llevándose a cabo la acción pública ordenada por la Constitución, se realiza de manera negligente, u orientada por la ambición de funcionarios públicos corruptos y no en el interés general, que exige al funcionario aplicar su mejor esfuerzo al máximo de sus capacidades en el cumplimiento de su deber. La Constitución Estatal, por tanto, debe prever mecanismos para que sus mandatos de hacer efectivamente se cumplan, y que además éstos sean cumplidos de manera diligente y honesta. En suma: la Constitución Estatal debe contar con un control de constitucionalidad de las obligaciones positivas.

El control de constitucionalidad de las obligaciones positivas es, por regla general, de tipo político, por los órganos que en él intervienen y por las características del proceso. Los órganos que intervienen son los poderes Legislativo y Ejecutivo y los ciudadanos, y la característica del proceso es la rendición de cuentas de lo actuado y la exigencia de responsabilidad política por tales acciones u omisiones como incentivo para que la norma que contiene obligaciones positivas se cumpla. En este contexto la medida más intensa de control es la sustitución de un funcionario que no es capaz de cumplir con la norma, por otro —u otros— que sí lo sean. La responsabilidad política puede representarse mentalmente como una escala con la cual se mide el deber indicado en la Constitución contra el desempeño del funcionario.

La rendición de cuentas se concreta a través de la elaboración y presentación de informes. Éstos son evaluados, ya sea para que se prosiga con las acciones emprendidas o se rectifiquen según los problemas de implementación que se detecten. El objetivo final es que se cumpla con las obligaciones positivas que la Constitución Estatal ordena.

La evaluación del desempeño de control de constitucionalidad de las obligaciones positivas se lleva a cabo a través de un control intraorgánico y un control interorgánico sobre los altos funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo establecidos en la Constitución Estatal. A través de ellos se procesan los informes que emiten los funcionarios encargados de cumplir con las obligaciones positivas. Es el mismo sistema de control político de constitucionalidad intraorgánico e interorgánico que se ha estudiado en

esta misma Lección para la defensa de la Constitución, sólo que el parámetro de constitucionalidad es diferente y también la “prueba” que se puede ofrecer en este tipo de procedimientos que se encuentra integrada dentro de los informes.

Como se ha dicho, el control político de constitucionalidad de las obligaciones positivas se estructura mediante el flujo constante de informes que todo sujeto controlado está obligado a emitir y presentar para conocimiento, evaluación y observaciones del órgano de control, ya sea dentro del sistema de control intraorgánico o bien de control interorgánico. Los funcionarios han de rendir cuentas y lo hacen a través de informes. Los informes deben contener los datos duros sobre la realidad social que una obligación positiva pretende incidir, una medición empírica. Ello explica que la “prueba” en el control de constitucionalidad de defensa de la Constitución sea distinta a la “prueba” en el control de constitucionalidad de las obligaciones de hacer que se presentan con formato de “informes”. La prueba de la implementación de la Constitución en cuanto a las obligaciones positivas se sustenta en *números*, en la interpretación y valoración de los números, en evidencia empírica que el órgano controlador valora y presenta con observaciones y, de ser necesario, recomendaciones al funcionario responsable del órgano controlado. Ello contrasta con la prueba de la defensa de la Constitución donde las pruebas sobre violaciones a la Constitución Estatal son documentales, usualmente se interpretan palabras y no números.² Esta misma observación se extiende para la defensa jurisdiccional de la Constitución que igualmente contrasta e interpreta textos.

Teniendo como premisa que, primero, las obligaciones positivas que la Constitución Estatal ordena las debe hacer el gobierno en turno surgido de las últimas elecciones y, segundo, que el gobierno se compone del gobernador y su Gabinete, apoyados por los miembros de su partido político en el Congreso, podemos proponer que la secuencia del proceso de implementación de la Constitución y de la operación de su control político de constitucionalidad sea el siguiente.

Primero. Para ser implementada la Constitución Estatal ordena que el candidato a gobernador y los candidatos a diputados locales se presenten ante el electorado con una “plataforma electoral” que es una propuesta preliminar del “programa de gobierno”, en la que señalan en líneas generales cómo pretenden implementar la Constitución Estatal en caso de que

² La matemática aplicada a las ciencias sociales ha hecho grandes avances y también se ha ganado un importante lugar en la argumentación jurídica en los procedimientos judiciales.

el pueblo vote mayoritariamente por su oferta política. Pasada la elección la plataforma electoral del partido político en el gobierno se debe convertir en un proyecto de “programa de gobierno” que elabora el gobernador con su Gabinete y que comprende de manera articulada y coherente las políticas públicas comprometidas ante los ciudadanos por el partido político en el gobierno.

Segundo. El gobernador y su Gabinete elaboran y aprueban un “programa de gobierno” de manera colegiada para asegurar técnicamente la coherencia de las diferentes políticas públicas entre sí, así como su conformidad con los principios ideológicos del partido político en el gobierno. El programa de gobierno es una traducción en números de las metas que el gobierno se compromete a cumplir —obligaciones positivas—, así como de los números del dinero de los contribuyentes que se ha de gastar en ello con plazos de cumplimiento predeterminado.

Tercero. El programa de gobierno se somete a la aprobación (expresa o tácita) del Congreso pues para llevarse a cabo requiere la aprobación de un conjunto de leyes y de un presupuesto plurianual. En sede parlamentaria el programa del gobierno es apoyado por los diputados del partido en el gobierno o la coalición de partidos, quienes, al aprobarlo, se comprometen a aprobar el conjunto de iniciativas de ley y presupuestos anuales que envíe al Congreso el gobernador. Las leyes aprobadas establecen obligaciones positivas orientadas al cumplimiento de los derechos fundamentales de la Constitución Estatal.

Cuarto. Aprobadas las leyes y presupuestos, el programa de gobierno desagregado en “programas operativos anuales” donde se establecen objetivos y metas específicos —obligaciones positivas— que están representadas en números, hace posible su evaluación objetiva por los órganos de control. Cada unidad administrativa centralizada y descentralizada del Poder Ejecutivo debe ejecutar sus respectivos programas operativos para cumplir en un tiempo determinado de un año, y sujeto a un presupuesto determinado anualmente, todo representado en forma numérica.

A partir de este momento opera el control político de constitucionalidad de las acciones positivas intra e interorgánico.

1. *Control intraorgánico*

El gobernador supervisa y evalúa permanentemente que las obligaciones positivas que la Constitución ordena se cumplan por parte del Poder Ejecutivo. Ello mediante la supervisión y evaluación permanente del guber-

nador a los programas operativos para que se cumplan en cada una de las secretarías u órganos descentralizados, exigiendo informes individuales a los responsables de cada una de ellas —secretarios o director según el caso— a quien el gobernador por delegación le encomendó la tarea de dirigir una unidad administrativa. En caso de que haya fallas, se corrigen tomando las medidas que sean necesarias en consideración al problema detectado. Las medidas correctivas pueden ir desde la iniciativa del gobernador ante el Congreso para reformar la ley, o simplemente reformar el reglamento, o bien, si el problema no está en el contenido de la ley ni en su reglamento sino en la gestión de uno y otro, el gobernador puede optar por sustituir al secretario de despacho o director. El problema detectado es el que abre el elenco de las medidas correctivas posibles al gobernador.

El Gabinete del Poder Ejecutivo es un segundo control intraorgánico que garantiza el control de constitucionalidad de las obligaciones positivas. El Gabinete elabora colegiadamente el programa de gobierno expresado en números que el gobernador presenta ante el pueblo y el Congreso del estado. Este cuerpo colegiado, integrado por los consejeros del gobernador, es un filtro de la inteligencia de las decisiones políticas que de manera articulada debe tomar el gobernador para presentarlo como “programa de gobierno”, así como de cada uno de los programas parciales de cada unidad administrativa que en conjunto componen el programa de gobierno. En este orden de ideas, el Gabinete es responsable de la elaboración del programa de gobierno, pero también del seguimiento de la ejecución del programa de gobierno mediante el conocimiento periódico y valoración de informes de avance. En conocimiento de los problemas que se presentan en el avance del programa de gobierno, se sugiere al gobernador las medidas correctivas necesarias. El gobernador tiene la potestad de decidir y el Gabinete de sugerir, pero el poder de control que con esta potestad ejerce el cuerpo colegiado de funcionarios del Poder Ejecutivo no es inconsecuente pues la renuncia por desacuerdos de uno o más de sus miembros tiene efectos políticos adversos en la percepción ciudadana sobre el gobierno en su conjunto, si bien tales efectos son diferidos y medibles hasta la siguiente elección cuando los ciudadanos premian o castigan al gobierno.

2. *Control interorgánico*

Un primer control interorgánico se estructura en la relación del Ejecutivo con el Congreso del estado mediante el flujo de informes sobre el cumplimiento de las obligaciones positivas de aquél a éste, y la valoración,

observaciones y en su caso recomendaciones que el Congreso le hace llegar al Ejecutivo con base en los citados informes, e incluso, en casos extremos, la interposición de la censura congresual para exigir responsabilidad política a un secretario de despacho. Aquí cabe una importante diferenciación, que se explicará con más detalle en las lecciones 5, 6 y 7, que es el control que ejerce el partido en el gobierno de aquél que ejerce el partido o partidos en la oposición que tenderá siempre y por razón lógica a ser más crítico.

En el sistema presidencial los informes los presenta el gobernador a través de sus secretarios de despacho. Se pueden presentar de manera escrita u oral ante las comisiones y el Pleno del Congreso, siguiendo los procedimientos establecidos en la Ley del Poder Legislativo —ello en el entendido que las presentaciones orales siempre deben contener un soporte escrito—. La periodicidad de los informes, y sus requerimientos de soporte numérico y estadístico se establece por regla general en la ley de cada materia, en la legislación sobre planeación del estado o, como sugiere el derecho comparado del sistema presidencial estadounidense, en una “Ley del Congreso sobre Desempeño Gubernamental”. El único informe cuya periodicidad se establece en la Constitución, es el informe anual de gobierno que presente el jefe del Poder Ejecutivo.

Los procedimientos de rendición de cuentas ante el Congreso deben permitir la oportunidad al funcionario del Poder Ejecutivo de presentar la información sobre la gestión administrativa, su explicación y justificación. Ello en el entendido que el objetivo de los informes no es hacer ver mal al funcionario y al gobierno en su conjunto, sino detectar —cuando lo haya— un fallo de implementación y proceder a su rectificación. Esto es lo verdaderamente importante para los gobernados.

Los informes del Poder Ejecutivo al Congreso sobre el cumplimiento de las obligaciones positivas tiene el propósito de:

1. Identificar un problema de implementación de obligaciones positivas en una política pública concreta *y su rectificación desde el Congreso* mediante:
 - Reforma a la legislación existente o al monto del presupuesto asignado.
 - Recomendaciones específicas del Congreso al titular de la unidad administrativa de la administración pública centralizada o descentralizada.
 - Interposición de la censura congresual sobre el titular de la unidad administrativa de la administración pública centralizada o descentralizada para solicitar su sustitución.

2. Identificar como problema de implementación de las obligaciones positivas la inteligencia del programa de gobierno y la capacidad ejecutiva del Gabinete, *y su rectificación por los ciudadanos* mediante:
 - El cambio del partido en el gobierno en la siguiente elección.

Para comprender más fácilmente el complejo control de constitucionalidad de las obligaciones positivas quizá sea oportuno recurrir nuevamente al recurso del contraste con el control de constitucionalidad de las obligaciones negativas en un punto crítico. Veamos. La garantía judicial de defensa de la Constitución lógicamente sólo puede operar con una serie de prerrogativas que se le confieren al juez de constitucionalidad, entre las cuales está la inamovilidad para que los sujetos controlados no puedan –en represalia por una decisión de defensa constitucional– destituir al juez que controla. Lo mismo sucede en el control político de constitucionalidad para defender la Constitución, razón por la cual se establecen blindajes constitucionales a favor de los integrantes de los tres poderes pues todos son agentes controladores y controlados al mismo tiempo. Dicho todo ello, cabe advertir que la garantía política de implementación de la Constitución exige exactamente lo contrario, es decir, la posibilidad de sustituir a los funcionarios públicos, *pero de manera tal que no se afecte al control político de constitucionalidad para defender la Constitución*. En ello radica la clave de bóveda del control constitucional del sistema presidencial. En el sistema presidencial el remedio para rectificar de manera inmediata fallos de gobierno es la sustitución de los miembros del Gabinete del gobernador.

La función primordial de los miembros del Gabinete es de implementación de la Constitución, no de control y, por tanto, no están blindados constitucionalmente; son amovibles en cualquier momento. Por contraste el gobernador y los diputados del Congreso sí son controladores horizontales del poder, razón por la cual el proceso de su remoción se produce una vez concluidos sus periodos constitucionales, y ha de hacerse por los mismos sujetos que les delegaron el poder de gobernar: los ciudadanos. Y ello hasta la siguiente elección. Es un proceso temporalmente prolongado. Pero este es el costo de oportunidad que se paga para mantener en pie el control político de constitucionalidad para defender la Constitución del estado. La sustitución del gobernador y de la mayoría parlamentaria de su partido político en el Congreso –es decir, la sustitución del gobierno– puede representarse como un giro de 180 grados de un gran barco trasatlántico para rectificar el rumbo, mientras que la sustitución de un funcionario del Gabinete del Poder Ejecutivo es un giro que hace un conductor de una motocicleta de ciudad.

Uno es mediato y el otro inmediato; uno es un proceso que se abre y cierra en un periodo constitucional (sexenio), el otro es un proceso parcial entre elecciones. La sustitución del miembro del Gabinete puede ser tomada por el gobernador a resultas de su propio proceso intraorgánico de evaluación, o bien por presión del Congreso derivado del control interorgánico, ya provenga de los diputados de su propio partido en sesiones internas de trabajo para evitarse daños electorales, o por críticas fundadas de los diputados de oposición.

El control de tipo interorgánico entre el Poder Ejecutivo y el Congreso se estructura en un engranaje mayor que comprende a los ciudadanos como encargados finales de exigir responsabilidades el día de las elecciones a los miembros del gobierno. La evaluación ciudadana de los miembros del gobierno –integrado por el gobernador, el Gabinete, y apoyados por el grupo parlamentario del partido en el gobierno en el Congreso– tiene su momento culminante el día de las elecciones. Sus principales operadores son los periodistas y la academia que digieren los números del proceso de implementación de la Constitución Estatal y los publican para consumo de todos los ciudadanos, que con base en ellos evalúan y premian o castigan al gobierno en turno. Los números pueden inducir una corriente de opinión entre la ciudadanía que eventualmente genere la alternancia del partido en el gobierno y los partidos de oposición.

Pero ello no basta para que las obligaciones positivas de la Constitución Estatal se cumplan. Es necesario que exista una alternativa seria de gobierno en uno de los partidos de oposición en cuanto a propuesta de gobierno y calidad de los potenciales funcionarios públicos encargados de su eventual concepción e implementación, cuestión que los ciudadanos han tenido oportunidad de valorar en el transcurso de los debates de control de constitucionalidad de las obligaciones positivas. La crítica al gobierno en turno no busca hacer ver mal al gobierno para hacerlo caer sino que ha de contener una alternativa de cómo se deben hacer mejor las cosas, de cómo se cumplirían mejor las obligaciones positivas. La crítica al gobierno debe estar fundada en un programa alternativo de gobierno. La alternancia en el gobierno cada seis años es el mecanismo totalizador de rectificación del sistema presidencial de los estados cuando las obligaciones positivas no se cumplen, o no satisfactoriamente. Lo operan los ciudadanos –el cuerpo electoral–, de ahí que sea considerado un control interorgánico de cierre del sistema; el cuerpo electoral también puede valorar positivamente la actuación del gobierno y reiterar en él su confianza por seis años más.

Recapitulando. La garantía política del cumplimiento de las acciones positivas se estructura dentro de un procedimiento sustentado en la elabo-

ración y flujo intra e interorgánico de informes, que contiene “pruebas” con forma numérica, a través del cual se verifica que el mandato constitucional se cumple y, de no ser el caso, que se tomen las medidas necesarias para que se cumplan las obligaciones positivas de hacer que la Constitución Estatal ordena. Ello requiere: 1) supervisión permanente de las obligaciones positivas traducidas en forma numérica en el programa de gobierno, 2) evaluación de los números que arroja el avance de cumplimiento del programa de gobierno, 3) rectificación en su caso, 4) exigencia de responsabilidad política en su caso. Para que cada una de estas tareas se realicen, la Constitución Estatal establece un sistema de control intraorgánico e interorgánico, y otorga las competencias jurídicas para la operación del sistema de control.

La garantía de la implementación de la Constitución Estatal en cuanto a sus mandatos de hacer se integra en el proceso político democrático. Es una “garantía política” distinta a la “garantía jurisdiccional”. En la garantía política se integran incentivos que premian la actuación y penalizan la inactividad, la incompetencia y la corrupción de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo y sus partidos políticos. El proceso jurisdiccional no se excluye en la implementación de la Constitución, como lo ejemplifica el caso “Campo Algodonero” en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordena a los poderes públicos de Chihuahua de los Estados Unidos Mexicanos, a actuar con eficacia, diligencia y con honestidad en la investigación y en el ejercicio de la acción penal de mujeres asesinadas impunemente en Ciudad Juárez. Sin embargo, es el proceso político y los órganos políticos los que se encuentran en una mejor posición institucional para que la Constitución Estatal se implemente. La garantía política de los derechos fundamentales se caracteriza por la interpretación y valoración de números, mientras que la garantía judicial de los derechos fundamentales por la interpretación y valoración de textos. Las garantías política y judicial buscan el mismo propósito: garantizar que la Constitución Estatal se cumpla; son complementarias, son las dos caras de una misma moneda.

V. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE HACER DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL. EL CONTROL POLÍTICO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS OBLIGACIONES POSITIVAS A CARGO DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Las obligaciones positivas que la Constitución Estatal establece son encomendadas en su gran mayoría al jefe del Poder Ejecutivo, con el apoyo de los miembros de su Gabinete y de los diputados de su partido político en

el Congreso. Sin embargo, la Constitución Estatal también le asigna obligaciones positivas a los órganos autónomos, de cuyo cabal cumplimiento depende el ejercicio de derechos fundamentales de los gobernados. Así, por ejemplo, el derecho de acceso a la información pública depende del buen desempeño del Instituto Estatal para garantizar efectivamente el contenido y oportunidad de la información solicitada por los interesados, y la calidad de la educación superior y la investigación científica de la conducción académica de la Universidad pública del estado. Por ello la Constitución erige un control político de constitucionalidad de las obligaciones positivas ordenadas por la Constitución del estado. La Constitución es una norma jurídica, y como toda norma jurídica, ha de cumplirse.

El problema constitucional que ello plantea es el siguiente. Tal y como se estudió en Derecho constitucional I y II, los órganos autónomos reciben este nombre porque la Constitución ha querido configurar un estatuto especial —la autonomía— para que puedan cumplir sus deberes constitucionales sin interferencias de naturaleza política provenientes de los poderes Ejecutivo, Legislativo, de los partidos políticos, o de los llamados poderes fácticos. La autonomía les permite generar sus propias normas, aplicarlas y dirimir los conflictos que por ellas se generen. Pero ello bajo la condición que se sujeten a la Constitución Estatal y a la respectiva ley de su creación institucional en la que se indican sus deberes constitucionales: en caso de que los órganos autónomos transgredan la Constitución o la incumplan se activan los controles de constitucionalidad para garantía de su defensa y de su implementación.

Para preservar la autonomía constitucionalmente garantizada de dichos órganos, al mismo tiempo que garantizar el cumplimiento de las obligaciones que la Constitución Estatal establece para su titular o cuerpo colegiado de gobierno, el control político de constitucionalidad se estructura mediante un control intraorgánico y un control interorgánico. El control intraorgánico de desempeño del órgano autónomo corresponde a su consejo o junta de gobierno, y el control interorgánico al Congreso del estado y a los ciudadanos.

El control intraorgánico e interorgánico se procesa a través de informes periódicos que respectivamente, presenta el titular del órgano autónomo al consejo interno de la institución y al Congreso. Acompañados de su respectiva interpretación, los informes deben reflejar en forma numérica y estadística cómo se han cumplido las obligaciones positivas que la Constitución y la ley estatal de desarrollo le encomienda al órgano autónomo.

Cabe destacar que el control político intra e interorgánico sobre la implementación de la Constitución Estatal de los órganos autónomos se vale

en gran medida de los estudios sobre su rendimiento institucional provenientes de las universidades y observatorios ciudadanos, o de estudios independientes que miden la opinión pública sobre su desempeño. La base constitucional para ello es el ejercicio individual de los derechos políticos de los ciudadanos como censores que son de todos sus funcionarios públicos en el marco de la democracia constitucional. El título de la Constitución Estatal sobre responsabilidades de los altos funcionarios públicos otorga expresamente a los ciudadanos el derecho de denunciar ante el Congreso faltas de responsabilidad política cometidas por sus funcionarios públicos, incluidos los funcionarios que integran los órganos autónomos.

Por su parte, el control interorgánico del Congreso sobre los órganos autónomos tiene como base el “poder de la bolsa” del Congreso, esto es, su potestad constitucional de aprobar el presupuesto de los órganos autónomos. Dicha potestad constitucional de los representantes del pueblo no se reduce a la mera aprobación del presupuesto sino que lógicamente se extiende para verificar la aplicación del dinero de los contribuyentes y su rendimiento medido contra los objetivos constitucionales de la institución autónoma.

Ahora bien, es de señalar que, para preservar la autonomía, los mecanismos de rectificación sobre los órganos autónomos son menos intrusivos y directos que los que se ejercen sobre el gobierno. En principio la rectificación reposa en la colegialidad interna del órgano autónomo que revisa informes, los evalúa y emite observaciones y recomendaciones. Cuando este mecanismo falla, las obligaciones positivas de la Constitución Estatal dejan de cumplirse, lo que habilita el control político de constitucionalidad que ejerce el Congreso del estado.

Con sustento en su competencia de asignar el presupuesto público y de verificar su recta aplicación y rendimiento, el Congreso puede emitir observaciones que no son jurídicamente vinculantes para el órgano autónomo, pero que, por ser obligatoriamente públicas, son difíciles de pasar por alto por su cuerpo colegiado de gobierno ya que se ventilan de cara a los ciudadanos. Si tal remedio no es suficiente para rectificar y mejorar el desempeño institucional, el Congreso puede llegar a separar de su cargo a un miembro de un órgano autónomo para que el órgano cumpla con sus deberes constitucionales. Este es el mecanismo final de rectificación. Como ejemplo hipotético imagine el estudiante que, medido por los resultados empíricos sustraídos de los informes periódicos que emite, el Fiscal General no hace su trabajo de combatiente eficaz de la criminalidad, para beneficio y regocijo del crimen organizado. La autonomía del órgano no es —no puede ser— obstáculo insalvable para su remoción congresual en caso de violación gra-

ve a la Constitución, a la que el Fiscal lastima por su falta de eficacia pues el derecho a la seguridad ciudadana de los gobernados y de las víctimas de los delitos depende de ello.

La denuncia de falta grave a la Constitución sobre obligaciones positivas incumplidas por el órgano autónomo puede provenir del propio cuerpo colegiado de gobierno interno del órgano autónomo, de una denuncia ciudadana, del gobernador o de un diputado del Congreso del estado. No hacer, o no hacer bien la obligación positiva que la Constitución Estatal ordena, puede llegar a ser de tal importancia que amerite este recurso de última *ratio* que tiene como sanción la separación del cargo de un miembro del cuerpo colegiado de gobierno de un órgano autónomo, o de su presidente en el caso de órganos unimembres como la Fiscalía General. La ley del órgano autónomo debe contemplar este modo de rectificación institucional en sede parlamentaria.

Adviértase que aun cuando ambos son instrumentos de exigencia de responsabilidad política, el procedimiento de rectificación es diferente al de juicio político. Este último es un procedimiento de defensa de la Constitución mientras que el primero es un procedimiento de garantía de implementación de la Constitución. El juicio político busca que la irregularidad constitucional sea reparada, pero también sancionar al responsable con la separación deshonorables del cargo, funcionario que incluso puede ser inhabilitado a ocupar otros cargos públicos. El incumplimiento de obligaciones positivas en cambio busca la rectificación de la institución para mejorar su desempeño, no la sanción deshonorables del funcionario, por lo que en este caso no procede la inhabilitación para ser funcionario al servicio del estado; la sustitución del funcionario no es un castigo, es un remedio institucional.

VI. COMPONENTES BÁSICOS DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL Y LAS LEYES DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL

Los componentes básicos de toda Constitución Estatal son los siguientes:

1. La definición sobre quiénes conforman la sociedad política y el territorio del estado.
2. El catálogo tanto de derechos individuales (civiles y políticos), sociales, y de solidaridad, y un catálogo de deberes políticos de los ciudadanos.
3. La definición del sistema político como una democracia constitucional.

4. La organización, funciones y competencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los órganos autónomos, del municipio, y sus respectivos procedimientos para ejercer el poder público que en ellos se ha delegado, así como el régimen de responsabilidades de sus titulares.
5. El control local de constitucionalidad político y jurisdiccional para garantizar la defensa y la implementación de la Constitución Estatal.
6. El procedimiento para la reforma de la Constitución del pueblo.

Estabilidad y cambio constitucional. La Constitución Estatal debe ser especialmente rígida en primer lugar porque ella contiene las decisiones políticas fundamentales. La estabilidad de la Constitución permite la adhesión a sus decisiones políticas fundamentales de generación en generación, lo que a su vez la dota de mayor vigor normativo porque el pueblo adquiere un “sentimiento constitucional” que le impele a protegerla.

La Constitución debe ser rígida porque la ley fundamental establece el complejo sistema de control de los gobernados sobre los gobernantes. En los gobernados reposa la responsabilidad de mantener su sistema democrático de gobernación y la dirección del ejercicio del poder en beneficio de los gobernados, no de los gobernantes. Para operar y mantener en el tiempo el sistema de gobernación democrática y la dirección del poder, hay que aprender su lógica y habituarse a utilizar sus instrumentos de manera ordinaria.

Para que el sentimiento constitucional se genere y eche raíces profundas en la conciencia popular, por una parte la Constitución Estatal ha de contener los grandes principios expresados de manera concisa y clara, con un lenguaje sencillo para que todos los gobernados puedan entender su Constitución. Por otra parte, también debe contener con la misma claridad la estructura y lógica del sistema de control, que no es un diseño dirigido a los abogados sino a todos los individuos que integran la sociedad política, así como para los integrantes de los poderes públicos que –salvo en el Poder Judicial– no requieren ser abogados sino ingenieros civiles, arquitectos, agrónomos, licenciados en conservación medioambiental, médicos, contadores públicos, etcétera, e incluso ciertos cargos no requieren que se tenga grado académico alguno.

La estabilidad de la Constitución es una necesidad para que cumpla su objetivo de norma suprema en la medida en que se incorpora en la conciencia popular y a la de los funcionarios públicos. Sin embargo, la Constitución Estatal requiere adecuarse por cada generación en lo que se refiere a

su catálogo de derechos fundamentales, que crece según asciende el sentido ético de cada comunidad política, así como su capacidad contributiva y la de gasto público para pagar el costo de los nuevos derechos o incrementar el goce de los que ya existen. También su parte orgánica cambia con el tiempo pues el conocimiento político evoluciona igualmente para responder de mejor manera a los retos que a cada generación se le presentan. Así, por ejemplo, cuando se advirtió que los tres poderes clásicos no podían descargar las complejas tareas que se le asignan al Estado moderno nacen los órganos constitucionales autónomos.

Para emprender los cambios constitucionales, quienes participan en ellos deben utilizar el método histórico y el sistemático de construcción constitucional. El primero de ellos nos indica la razón de tal o cual cláusula constitucional en la experiencia de vida de las generaciones precedentes; el segundo método nos garantiza la coherencia teórica de nuevas inserciones con el resto del engranaje constitucional pues la Constitución es una obra de ingeniería que debe respetar su infraestructura y los trazos del plano constitucional pues de lo contrario el edificio estatal puede sufrir un colapso.

Ahora bien, una vez señalada la reforma constitucional por necesidad de las nuevas generaciones, es también una proposición recurrente entre los investigadores del área de Derecho constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que idealmente los componentes básicos de la Constitución del estado deben suscribirse como principios y su desarrollo remitirse a las “leyes de desarrollo constitucional”. Estas son leyes que se distinguen de las leyes ordinarias en tanto que requieren un procedimiento agravado para su aprobación y reforma, que incluye la condición de que sean aprobadas por mayorías calificadas; la ley de desarrollo constitucional es un tipo de legislación intermedia entre la Constitución del estado y las leyes ordinarias. Cabe señalar que en el derecho comparado europeo actualmente reconocen las leyes de desarrollo constitucional a las cuales identifican con el nombre de “leyes orgánicas”.

La inclusión de las leyes de desarrollo constitucional entre las fuentes del derecho mexicano del siglo XXI ha sido impulsada por Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo y Diego Valadés aunque —como estos distinguidos juristas indican— su autoría se debe acreditar originalmente a Mariano Otero en el siglo XIX. Este registro histórico también debe incluir a los políticos yucatecos Manuel Crescencio Rejón y Andrés María Saury que incorporaron dichas normas en el ámbito estatal.

En el ámbito federal, pero también en el de los estados, las leyes de desarrollo constitucional pueden servir para reducir los problemas que genera un Poder Revisor de la Constitución lamentablemente habituado a incluir

una nueva reforma o adición a la Constitución cuando aún no se ha secado la tinta de la última. Esta es una práctica del Poder Revisor de las Constituciones Estatales que imita la mala práctica del Poder Revisor de la Constitución Federal, que con una frecuencia febril reforma y adiciona —parcha— la ley fundamental de los mexicanos. El exceso de texto ha rebajado la densidad normativa de la Constitución Federal y la capacidad de los mexicanos para conocer su ley fundamental. También su congruencia teórica. Ello provoca serios obstáculos para que la Constitución pueda cumplir su cometido. El mismo efecto tiene dicha práctica en la Constitución Estatal.

Como venimos señalando en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el primer problema que genera el mal hábito del Poder Revisor de la Constitución de enmendarla frecuentemente y con prolijidad de palabras, es que reduce el radio de control jurisdiccional de la Constitución: todo lo que se lleva a la Constitución Estatal deja de ser materia de control por el tribunal constitucional del estado. Tal situación erosiona la posibilidad de defender la Constitución. Además, no permite corregir otro tipo de consecuencias negativas atribuibles a la falta de técnica legislativa del Poder Revisor de la Constitución, entre ellas la identificada por la doctrina como “reformas constitucionales inconstitucionales”, que se producen cuando una reforma o adición a la Constitución contraría al texto vigente de otro artículo de la Constitución, por ejemplo, el derecho al debido proceso y el derecho a la presunción de inocencia contra la figura del arraigo de presuntos delincuentes. Cuando un precepto se eleva a rango constitucional pierde por esta razón la oportunidad de ser anulado por medio del control de constitucionalidad local.

Un segundo problema que genera la sobrerregulación de la Constitución Estatal es su carácter “contramayoritario”, que describe la situación en la cual un partido político ha recibido el respaldo mayoritario del pueblo para gobernar en la última elección general, pero no cuenta con los números suficientes para cambiar por mayoría calificada la Constitución del estado y, por tanto, para cumplir su programa de gobierno. Este escenario obstruye la implementación de la Constitución pues cuestiones sobre políticas públicas ordinarias, como el control de la natalidad, por ejemplo —que no deben tener rango constitucional porque se vuelven rígidas—, se elevan a dicho rango normativo. Obsérvese que, para promover el pluralismo político y evitar nuevamente la instauración de un sistema con partido hegemónico como sucedió en la segunda mitad del siglo XX, la Constitución Estatal, emulando a la Constitución Federal, establece topes en cuanto al número de diputados de un mismo partido político que pueden integrar la Cámara —que en ningún caso pueden pasar de dos terceras partes—. Tal regla no

tenía intención de convertirse en elemento contramayoritario pero si se lleva a la Constitución Estatal cuestiones de políticas públicas, esa regla se convierte en un candado contramayoritario que obstruye el gobierno elegido por el pueblo para gobernar por mayoría absoluta.

Para concluir, la implantación de las leyes de desarrollo constitucional como fuente del derecho mexicano que propone el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, no es una institución jurídica enteramente novedosa en el derecho mexicano pues ha existido en el ámbito de los estados. Manuel Crescencio Rejón la concibió en Yucatán, y su paisano y aliado político Andrés María Saury –diputado constituyente por Tabasco– la llevó a este último estado, a la Constitución de Tabasco de 1850, que las identificaba como “leyes constitucionales”. Dice la citada Constitución de Tabasco:

Artículo 106. Las leyes sobre división territorial, sobre elecciones populares y las demás que reglamentan las disposiciones generales de esta Constitución, serán tenidas como leyes constitucionales y no podrán alterarse ni reformarse, sino mediante el espacio de tres meses, desde la presentación del dictamen de la Comisión respectiva, sobre ella, hasta su aprobación por el voto de las tres cuartas partes de los diputados presentes.

Lo tendrá entendido el gobernador del Estado y dispondrá su cumplimiento.³

Con fundamento en el artículo 106 de la Constitución de Tabasco de 1850 se expidió la “Ley Constitucional para la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Estado”, del 28 de diciembre de 1850. Y considerando que al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Tabasco se le atribuyeron en 1850 competencias de control constitucional local contra leyes del Congreso y actos ejecutivos del gobernador, se entiende mejor la lógica de la “Ley Constitucional”: así se garantizaría la independencia del tribunal constitucional y su estabilidad de mejor manera que lo que se podía garantizar mediante una simple ley ordinaria aprobada por mayoría absoluta. Téngase en cuenta que el tribunal constitucional estatal tenía como cometido enfrentarse al Congreso cuando ello fuese necesario para defender la Constitución del estado y los derechos fundamentales de los gobernados. Es decir, el tribunal constitucional estatal hacía respetar la Constitución cuando una mayoría parlamentaria pretendía violar derechos o la división de poderes reconocidos en la Constitución del estado. Por

³ Flores, Trinidad, *Compilación de los Decretos expedidos por la Legislatura del Estado de Tabasco desde el Congreso de 1824 hasta 1850*, San Juan Bautista, Tabasco, Folletín del Periódico Oficial, 1901, p. 200.

ello era importante que las competencias de control del tribunal constitucional no pudieran ser disminuidas por una ley ordinaria aprobada por una mayoría absoluta de un grupo parlamentario que se sintiese agraviado por alguna resolución adversa del Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Esta misma precaución se extendía a la legislación electoral para evitar el abuso de la mayoría parlamentaria sobre la minoría, y para la organización del gobierno municipal.