

## CAPÍTULO TERCERO

La justicia constitucional en Coahuila .....	119
I. Introducción .....	119
II. El entendimiento de la supremacía .....	120
III. El órgano de control concentrado en el contexto de la <i>hibridación</i> de los modelos históricos .....	125
1. Integración .....	133
2. Funcionamiento .....	136
IV. Los jueces ordinarios y su función en la justicia constitucional .....	138
V. Estatuto jurídico de los magistrados y jueces .....	142
1. Proceso de designación de jueces y magistrados .....	143
2. Requisitos para ser designados .....	145
3. La inamovilidad .....	147
4. La inviolabilidad .....	148
5. La independencia económica .....	149
6. El régimen de incompatibilidades .....	150
7. El principio de responsabilidad.....	151
8. De la suplencia, ausencias temporales y definitivas de jueces y magistrados .....	152
VI. Esquema competencial .....	153
1. Las atribuciones del juez constitucional .....	154
A. Controversias constitucionales. Particular referencia a la legitimidad procesal.....	154
B. Acciones de inconstitucionalidad. Particular referencia al objeto del control.....	162
C. Recurso de revisión constitucional.....	165
2. Las atribuciones del juez ordinario .....	166
VII. La función de la jurisprudencia constitucional.....	167
VIII. Régimen provisional.....	174

## CAPÍTULO TERCERO

### LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN COAHUILA

He aquí una verdad importante y un principio eterno que es necesario establecer: ningún poder de la Tierra es ilimitado, ni el del pueblo, ni el de los hombres que se dicen sus representantes, ni el de los reyes, sea cual sea el título por el que reinen.

Benjamín Constant

#### I. INTRODUCCIÓN

Hemos visto que el sistema constitucional veracruzano otorga al pleno del Tribunal Superior de Justicia atribuciones de constitucionalidad. Lo mismo sucede en el caso tlaxcalteca. En Chiapas es la sala superior del Supremo Tribunal de Justicia quien ejerce sendas potestades. En Coahuila, la Constitución Política de 1918, reformada por enésima ocasión en marzo del 2001 —en adelante CCo—, sigue la idea que se ha comenzado a generalizar en los ordenamientos constitucionales locales anotados, entregando el ejercicio de atribuciones de constitucionalidad al Tribunal Superior de Justicia del Estado, en adelante TSJCo.<sup>1</sup>

Sin embargo, hay una notable diferencia entre el caso coahuilense y sus similares de Veracruz, Tlaxcala y Chiapas. Si en principio existe el punto de convergencia descrito, pues como órganos superiores dentro de la administración de justicia local tienen encomendadas atribuciones de constitu-

<sup>1</sup> Acúdase al decreto 148 por el que se reforman, adicionan, modifican y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del estado de Coahuila, publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, núm. 23, 20 de marzo de 2001.

cionalidad, no existe tal similitud en el papel que se dispone en favor de los jueces y tribunales investidos con la jurisdicción ordinaria.

Siendo éste uno de los aspectos que sobresalen y diferencian los sistemas de que damos cuenta, habremos de centrar la atención precisamente en el papel que en Coahuila juegan los jueces ordinarios debido al reconocimiento constitucional que les confiere la atribución, nada desdeñable, de desaplicar una norma al caso concreto, cuando exista la convicción de que dicha disposición es contraria a la Constitución.

En concordancia con este principio, la reforma constitucional del Estado parece dar una importancia especial a la jurisprudencia emitida por determinados órganos del Poder Judicial, algo que, por otro lado, viene a cumplir un papel semejante al que efectúa el principio del *stare decisis* en los sistemas del *common law*, de donde provienen los argumentos históricos del sistema de justicia constitucional difuso.

No podemos dejar de mencionar que la reforma carece de una técnica legislativa adecuada que puede causar confusiones interpretativas futuras. Igualmente se advierte una percepción particular de algunas técnicas características tanto del modelo difuso como del concentrado de control de constitucionalidad. La mixtura que se hace, hoy común en la mayoría de los sistemas, por la forma en la que se hace, advierte una serie de inconvenientes que han tratado de señalarse sin poder ahondarse en ellos por las limitaciones obvias.

Fuera de lo anterior, el análisis carece de uniformidad debido a que en la actualidad no se ha expedido la normatividad reglamentaria de la reforma. Las apreciaciones que se realizan, en consecuencia, pueden dejar de tener sentido en un futuro inmediato, al momento de expedirse la ley respectiva. Se hace la advertencia con el objeto de que el lector encuadre lo que aquí se dice en el contexto que le corresponde.

## II. EL ENTENDIMIENTO DE LA SUPREMACÍA

En el apartado relativo a Veracruz hemos hecho una lectura del porqué las Constituciones estatales no explicitaron principio de supremacía alguno, aun cuando por el simple hecho de acoger el principio de rigidez constitucional, se entendía, o al menos debía entenderse, que la Constitución local dentro de su ámbito de validez era suprema. Por ende, no repetiremos aquí lo dicho allá.

No obstante queremos centrar la atención en otro aspecto. Y es que por contradictorio que parezca, la reforma constitucional coahuilense introdu-

ce expresamente el principio de supremacía referido al propio ámbito estatal, a la vez de recoger la mención semántica del mismo, ahora referido al principio constitucional establecido en el artículo 133 de la carta magna. En este sentido, ante una doble proclamación del principio de supremacía, es conveniente averiguar cómo se instrumentan tales principios que guardan una afinidad teleológica innegable, pero cada uno tiene un marco espacial diferente.

Por principio de cuentas, el artículo 194 de la CCo que inaugura el título noveno, denominado “De la inviolabilidad y reforma de la Constitución” determina: “El estado no reconoce más la ley fundamental para su gobierno interior, que la presente Constitución y ningún poder ni autoridad, puede dispensar su observancia”.

Es evidente que con dicha enunciación se ha pretendido desvelar el papel que la CCo, como norma madre, intenta jugar dentro del ámbito de dicha entidad federativa. Es a partir de esta positivización cuando cobran coherencia jurídica los instrumentos procesales que se incorporan para la defensa del ordenamiento, así como el abigarrado sistema de justicia constitucional introducido. Sin embargo, lo que podría entenderse como la explicitación de la jerarquía normativa del ordenamiento local se viene abajo cuando nos percatamos de que la CCo remite, para fundamentar el funcionamiento de la justicia constitucional, no al artículo 194 citado, sino al principio de supremacía constitucional que se desprende del artículo 133 de la Constitución federal. Esto es, en lugar de reconocer la fuerza normativa del propio principio de supremacía y de articular a partir de él un sistema coherente y racionalizado de justicia constitucional tal y como se estableció, por ejemplo en la reforma veracruzana, la experiencia de Coahuila siguió otra ruta debido a que, omitiendo la preponderancia de su entramado normativo, acude a la Constitución federal para extraer dos ideas del referido artículo constitucional con la intención de fundamentar la operatividad de su sistema de justicia constitucional.

Es claro, por un lado, que la mención del principio de supremacía constitucional establecido en el primer párrafo del artículo 158 de la CCo no se refiere al principio señalado en el artículo 194 de la Constitución local, sino al principio que se sustrae del artículo 133 de la federal.<sup>2</sup> El párrafo que

<sup>2</sup> Principio que se extrae del artículo 133 constitucional ya que no se señala que únicamente la Constitución es la ley suprema, sino que da igual consideración a las leyes federales y a los tratados internacionales. La interpretación que sitúa en el primer peldaño norma-

transcribimos, referido a la operatividad de las controversias constitucionales, no deja lugar a dudas de la veracidad de nuestra afirmación:

La controversia tendrá por objeto resolver sobre si el acto o los actos reclamados son conformes o contrarios a esta Constitución con base en el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por vía de consecuencia declarar su validez o invalidez.

También es evidente que toma la autorización para que jueces y magistrados cumplan funciones de control constitucional, desaplicando las normas que estimen inconstitucionales a los casos concretos del mismo artículo 133. No por nada el párrafo tercero del artículo 158 de la CCo sentencia que cuando la autoridad jurisdiccional considere en su resolución que una norma es contraria a la CCo, con base en lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto.

Visto lo anterior cabe preguntarnos hasta qué punto es válido tomar estos fundamentos para implementar el propio sistema de justicia constitucional. Mas para nadie es desconocido que la misma corte ha deambulado entre interpretaciones contradictorias al tratar de establecer los alcances del citado artículo 133, permitiendo en primera instancia un control difuso de la constitucionalidad, para negarlo en una segunda y llegar al establecimiento de una última tesis jurisprudencial en la que textualmente determina que el artículo 133 no autoriza el control difuso de la constitucionalidad de normas generales.<sup>3</sup>

Es claro que con la tesis anotada se intentó frenar el eventual reforzamiento y expansión del control difuso, fortaleciendo la exclusividad para que los tribunales federales y, en última instancia, la Suprema Corte resuelvan sobre la ilegitimidad de las normas. Por otro lado, no se cuarta la potestad para que los mismos jueces ordinarios puedan desaplicar normas locales por considerarlas contrarias a la Constitución estatal. Por tanto, la prohibición o permisión para ejercer el control difuso depende únicamente del

tivo a la Constitución se ha sostenido en varias tesis de los tribunales federales. Acúdase por ejemplo al *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, vols. 151-156, sexta parte, p. 195.

<sup>3</sup> Las tesis que se mencionan se reproducen en el capítulo en el que se analizan las tensiones y equilibrios entre la justicia constitucional federal y local, al cual remitimos.

parámetro que se utilice para controlar la constitucionalidad de una ley.<sup>4</sup> Si el parámetro es la Constitución federal, el juez no puede desaplicar la norma al caso concreto pues estaría infringiendo la jurisprudencia apuntada en donde la corte desautoriza tal actuación. Ahora bien, si el parámetro utilizado es la Constitución local no existe ningún impedimento debido a que es la propia CCo quien autoriza el control difuso en uso de la autonomía organizativa que le atribuyen los artículos 40 y 41 de la Constitución federal, y sobre la base de las competencias que puede ejercitar en correspondencia con el artículo 124 del mismo ordenamiento.

Con este antecedente causa extrañeza el porqué la CCo pretende extraer la legitimidad de su sistema de justicia constitucional, al menos en su vertiente difusa, directamente de la Constitución federal. Puede que entre las posibles respuestas se encuentre lo que en otro lado apuntamos con mayor profundidad y que se refiere a la interpretación restrictiva y nada federalista de los artículos aquí citados, que son el punto de partida para la organización del poder local en México.<sup>5</sup> No cabe duda que una interpretación diversa hubiese llevado al órgano reformador coahuilense a señalar, inclusive, el sistema de fuentes del derecho que se desprenden de su jerarquización normativa, organizando desde su vértice el sistema mixto que ha terminado por establecer.

<sup>4</sup> Por parámetro de control debe entenderse el conjunto de normas que el órgano de control constitucional utiliza para percatarse de la validez constitucional de las disposiciones de menor rango jurídico. Generalmente no es la Constitución el único parámetro de control, pero sí el primero. La doctrina francesa acuñó la expresión *bloc de constitutionnalité* para hacer referencia al conjunto de normas que se contienen en textos que no forman parte de la Constitución pero que por su sustancia constitucional deben de servir para el enjuiciamiento de las leyes. Se incorporan al bloque por ejemplo, en el caso francés, la Declaración de Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789, el Preámbulo de la Constitución de 1946 y las Leyes Orgánicas, en el entendido que reglamentan directamente preceptos de la Constitución. Para el caso francés acúdase Favoreu, L. y Philip, L., *Les grands décisions du Conseil Constitutionnel*, 4a. ed., París, Sirey, 1986, p. 291 y ss. Para España, véase Rubio Llorente, Francisco, “El bloque de constitucionalidad”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 63 y ss., Fernández, Tomás Ramón, “El bloque de constitucionalidad”, *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1981, p. 106 y ss. En Italia, bajo la denominación *norme parametro* se ha reconocido la existencia de unas *norme interposte* y de *parametri eventuali*, con el objeto de que normas de jerarquía inferior a la Constitución sirvan también de base al juicio de ilegitimidad. Véase Cicconetti, Stefano Maria, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1999, p. 34 y ss.

<sup>5</sup> Acúdase al capítulo sobre las tensiones y equilibrios.

Puede decirse que con la opción elegida, la CCo vivifica la parte del artículo 133 constitucional que estaba en *estado de coma*, pero la refiere y acomoda de manera particular a los requerimientos del estado de Coahuila. Como se sabe, la disposición es positiva pero sus efectos, al menos en el fragmento que autoriza a los jueces a ejercer el control de constitucionalidad difuso, han sido paralizados por la interpretación de la corte. Es diversa la otra parte del mismo precepto que ha estado también en vigor y cuyos efectos han sido medianamente alcanzados al no establecerse con la oportunidad debida el sistema de medios para garantizar la supremacía constitucional dentro de un sistema de fuentes que apenas está comenzando a tener un acomodo racional.<sup>6</sup>

De esta manera, puede sostenerse que, si en el artículo 133 se establece la supremacía constitucional, el sistema de fuentes del derecho y la autorización del control difuso para defender la supremacía allí señalada, es un error remitirse a él para intentar justificar el control difuso de la constitucionalidad y señalar la supremacía de la Constitución al momento de legitimar la confrontación a realizarse entre la CCo y las leyes locales tratándose de acciones y controversias constitucionales.

El problema se habría resuelto con mayor rigor y claridad siendo conscientes de que el principio de supremacía adoptado en el artículo 194 de la CCo es suficiente para legitimar la estructuración del sistema de justicia constitucional local. No hay necesidad de extraer consecuencias jurídicas del artículo 133 cuando se tiene un principio propio al cual acudir, y más cuando el objeto de interpretación para desaplicar o anular normas jurídicas locales es la Constitución local y no la federal. La opción del órgano reformador parece equivocada, no encontrándose hasta ahora elementos justificativos para validar su decisión.

Lo mismo puede decirse respecto al reconocimiento de la legitimación para solicitar la defensa de la Constitución que se realiza en el artículo 195 de la CCo, en los siguientes términos: “Todos los ciudadanos tienen derecho de reclamar ante el Congreso sobre la inobservancia o infracción de la Constitución, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores”.

<sup>6</sup> La corte, a propósito de la revisión de un amparo en materia sindical, ha establecido con mayor claridad el sistema de fuentes del derecho en México, aun cuando, desde nuestra perspectiva, la solución aportada podría ser un obstáculo para identificar el lugar que ocupan otras fuentes diversas de las señaladas en el artículo 133 constitucional. Para ver la evolución de la interpretación sobre el particular véanse las tesis p. C/92, 205, 596 publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, junio de 1992, t. 60, p. 27; y p. LXXVII/99, tesis 192,867, México, pleno, 1999, t. X, p. 46.

Si se está construyendo un sistema de defensa jurisdiccional de la Constitución lo correcto hubiese sido, en este caso, reconocer la acción popular de inconstitucionalidad a fin de posibilitar a los ciudadanos acudir a instancias jurisdiccionales, y no políticas, a solicitar el resarcimiento de toda infracción constitucional. Instrumento que, por otro lado, goza de cierta longevidad dentro de determinados sistemas de justicia constitucional en América Latina.<sup>7</sup>

### III. EL ÓRGANO DE CONTROL CONCENTRADO EN EL CONTEXTO DE LA HIBRIDACIÓN DE LOS MODELOS HISTÓRICOS

No cabe duda de que es curiosa la manera como está redactado el artículo 158 de la CCo. No solamente porque intenta explicitar el objeto, los alcances y la finalidad de la justicia constitucional local allí enunciada, sino porque en su párrafo IV equipara al TSJCo con un Tribunal Constitucional con competencia local. Y es más llamativa la manera en que el artículo 2o. transitorio de la propia reforma constitucional ordena la constitución del pleno del TSJCo en un propio Tribunal Constitucional en los términos siguientes:

Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que entre en vigor este decreto, el Tribunal Superior de Justicia, en pleno, deberá sesionar para emitir un acuerdo en donde se declare formalmente el carácter de Tribunal Constitucional local, en los términos del artículo 158 de la Constitución Política del Estado. Este acuerdo tendrá sólo efectos declarativos, no constitutivos, pero deberá publicarse en el periódico oficial del gobierno del estado.

La solución adoptada se enmarca dentro de la corriente doctrinal, afianzada progresivamente en México, que tiende a equiparar a los órganos que tienen confiadas atribuciones de constitucionalidad con los modernos tribunales constitucionales de origen europeo solamente porque tienen encomendado el conocimiento de determinados procesos autónomos de constitucionalidad. A la vista de la opción constituyente, vale la pena traer aquí unas notas por demás conocidas, pero que pueden resultar orientadoras en esta problemática.

<sup>7</sup> Entre otros véase Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica y el juicio de amparo mexicano”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, 2002, p. 87 y ss.

No puede negarse que la instrumentación orgánica de la jurisdicción constitucional requiere el conocimiento anticipado de los modelos que existen, sean éstos en la forma pura en que fueron concebidos por sus hacedores doctrinales, sean en la pluralidad de combinaciones en que hoy en día se encuentran en experiencias constitucionales cada vez más extendidas y que, a grandes rasgos, pueden calificarse como sistemas mixtos o sistemas incidentales.<sup>8</sup> Lo cierto es que desde la primera idea que nos da la reforma coahuilense es visible que los presupuestos teóricos esenciales, relativos tanto al punto específico de la composición del órgano del control como a otros que habremos de señalar en el lugar oportuno, no fueron valorados en su totalidad. Ya de la revisión cautelosa de los modos de articular su funcionamiento es obvio que faltó, en el momento de la decisión del órgano revisor de la Constitución primero, y de la representación estatal después, una verdadera precomprensión de las formas en que puede organizarse la justicia constitucional. Decisión que con el tiempo, como habrá de destacarse, podrá generar debilidades en la eficacia de la institución.

No parece preciso esbozar aquí<sup>9</sup> algo que parece obvio por lo recurrente que suele ser la exposición de los modelos de justicia constitucional que Schmitt calificara con *concentrado y difuso*<sup>10</sup> y que comúnmente se conocen también como *européo y americano*,<sup>11</sup> *centralizado y descentralizado*<sup>12</sup> o, atendiendo a la lengua autóctona de la que derivan, el modelo de la *Verfassungsgerichtsbarkeit* o el de la *Judicial Review of Legislation*.<sup>13</sup> Baste

<sup>8</sup> Consúltese la distinción entre modelos mixtos, duales o paralelos que propone García Belaúnde, Domingo, “La acción de inconstitucionalidad en derecho comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, núms. 181-182, 1992, p. 64 y ss. También las observaciones de la *tercera tesis* de Rubio Llorente, Francisco, “Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 549-550. Sobre los elementos característicos de esta *hibridación* y la clasificación de los sistemas seguimos a Pegoraro, Lucio, *Lineamenti de giustizia costituzionale comparata*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1998, p. 27 y ss.

<sup>9</sup> Acúdase al capítulo relativo a los modelos de control en este mismo trabajo.

<sup>10</sup> Denominación que propone Carl Schmitt en *Il custode della Costituzione*, trad. A. Caracciolo, Milán, Giuffrè, 1981, p. 36, nota núm. 17.

<sup>11</sup> Conceptualización que parece atribuirse al mexicano Rodolfo Reyes. *Cfr. La defensa constitucional*, Madrid, Espasa-Calpe, 1934, p. 86.

<sup>12</sup> Las traducciones en inglés suelen hablar de *centralized* y *decentralized* para referirse a los dos modelos. *Cfr. Cappelletti, Mauro, Judicial Review in the Contemporary World*, Indianápolis, Bobbs-Merrill, 1971.

<sup>13</sup> Así las identifica, por ejemplo, Volpe, G., *L'ingiustizia delle leggi*, Milán, Giuffrè, 1977, p. 154.

señalar solamente que la organización primigenia bajo la cual se exteriorizaron tales modelos se sigue hoy únicamente en sus aspectos más fundamentales. Y sucede lo anterior porque progresivamente se han venido acercando, salvando las proporciones, algunas de las técnicas usadas por ambos, afectando también al resultado final de la actuación de las jurisdicciones consistente en el desmoronamiento de la eficacia jurídica de la norma tildada de inconstitucional.<sup>14</sup>

Por lo anterior, no puede sostenerse a rajatabla que el modelo *difuso* ejerce un control incidental de la constitucionalidad a través de la totalidad de la organización judicial, que su funcionamiento se pone en marcha siempre que existe un interés personal y directo, y que en consecuencia el resultado del fallo tenga efectos restringidos conservando la norma tachada de inconstitucionalidad en sus plenos efectos normativos. Tampoco se puede pregonar sin la matización correspondiente que el sistema *européo* otorga el monopolio de la aplicación judicial de la Constitución a un solo órgano, que el conocimiento de la posible inconstitucionalidad de la ley se realiza por medio de un proceso autónomo en donde no existe un interés concreto sino abstracto, y que el resultado de ese control deba ser forzosamente la anulación de la norma en cuestión. Anulación que de darse sitúa al órgano mencionado dentro de la institución del Poder Legislativo, ya que todo acto de esa naturaleza constituye un ejercicio de legislación solamente que en sentido negativo.<sup>15</sup>

Hoy, por el contrario, los sistemas han experimentado una metamorfosis hasta llegar a una *hibridación*. Dentro de ella, el sistema americano ha acogido determinadas técnicas del modelo europeo y éste ha hecho lo mismo con aquél en una reciprocidad que tiene por objeto eficientar la labor de los guardianes de la Constitución.<sup>16</sup> Pese a ello se puede y debe sostener que ambos modelos guardan las características esenciales que los siguen ha-

<sup>14</sup> Véase el apartado relativo a la hibridación de los modelos originales en el capítulo correspondiente.

<sup>15</sup> El análisis comparado de los dos modelos de control puede verse en el capítulo correspondiente en el presente trabajo. Para una visión más amplia, Cappelletti, M., *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milán, Giuffrè Editore, 1968, p. 89 y ss. La quiebra de la noción de legislador negativo puede verse en Fernández Segado, Francisco, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, Bolonia, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Lecture Series, Librería Bonomo Editrice, núm. 5, 2003, p. 38.

<sup>16</sup> Pegoraro, Lucio, *op. cit.*, nota 8, p. 27 y ss.

ciendo formar parte del sistema a que dieron origen;<sup>17</sup> de esta manera, resulta difícil sostener que el control difuso se haya europeizado, o que el modelo concentrado se haya americanizado.<sup>18</sup>

Bajo estos presupuestos es notorio que la hibridación no ha diluido las notas primigenias de cada modelo; el acercamiento se ha dado, como ha evidenciado Tomás y Valiente,<sup>19</sup> debido a que existe una convergencia teleológica entre ellos. Sin embargo, ello no obsta para que allí donde la jurisdicción constitucional está confiada a todos los jueces, se siga indicando que se rige bajo el modelo difuso. En igual modo, allí donde es un tribunal especializado el que tiene el monopolio de la declaración de inconstitucionalidad, se suele decir que pertenece al modelo concentrado. Lógicamente al momento de estudiar ambos casos se hacen notar las influencias que se reciben del sistema antagónico.

Ya con este antecedente, es claro que la reforma coahuilense no incorpora uno u otro modelo en particular, sino que incorpora a los dos en un mismo sistema, eso sí, con determinadas variantes de las que intentaremos dar cuenta. Configura entonces un sistema *mixto*, un *quartum genus*<sup>20</sup> —cuya complejidad nos hace recordar la fórmula con la que Canotilho define al sistema portugués—,<sup>21</sup> en el cual existe un órgano al que se le confía el conocimiento exclusivo de determinados procesos constitucionales, tal y como existe en los sistemas de control concentrado de la constitucionalidad;

<sup>17</sup> “No parece correcta —expresa Rubio Llorente—, en consecuencia, la opinión frecuentemente sostenida de que la jurisdicción constitucional sigue hoy en los Estados europeos que la han implantado un camino intermedio entre el modelo norteamericano y el *austríaco*, que pueden quizás yuxtaponerse, como en cierta medida ocurre en Portugal, pero difícilmente combinarse”. Rubio Llorente, Francisco, “La jurisdicción constitucional como forma de creación de derecho”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 479.

<sup>18</sup> García de Enterría ha tratado de destacar con machacona insistencia la influencia del modelo estadounidense sobre los modelos europeos actuales, llegando a decir, inclusive, que “el Tribunal Constitucional es una pieza inventada de arriba abajo por el constitucionalismo norteamericano”. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1983, p. 123. Una opinión similar puede verse en la doctrina italiana en Pizzorusso, A., “I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi”, *Quaderni Costituzionali*, Bolonia, Il Mulino, año II, núm. 3, diciembre 1982, p. 527.

<sup>19</sup> Tomás y Valiente, Francisco, “El Tribunal Constitucional español como órgano constitucional del Estado: competencias, riesgos y experiencias”, *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 53.

<sup>20</sup> Pegoraro, Lucio, *op. cit.*, nota 8, p. 39 y ss.

<sup>21</sup> Gomes Canotilho, José Joaquim, *Direito constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Ed. Librería Almedina, 2002, p. 907 y ss.

y por otro lado, existe un sistema difuso que permite a la totalidad de participantes de la función jurisdiccional desaplicar una norma al caso concreto, cuando tengan la convicción de que dicha norma es ilegítima.<sup>22</sup>

Es evidente la influencia que el sistema de justicia constitucional acogido por nuestra Constitución federal tuvo en el ejercicio de reingeniería constitucional de la entidad. Recordemos que a nivel federal se ha desarrollado una estructuración similar al encargar a la Suprema Corte, como órgano máximo de la función jurisdiccional, el conocimiento de determinados procesos autónomos de constitucionalidad —como la acción y la controversia constitucional, entre las más significativas—, existiendo paralelamente una difusión entre los mismos órganos de la jurisdicción federal a efecto de que puedan aplicar la Constitución a casos particulares y con efectos restringidos, básicamente a través de la sustanciación del juicio de amparo.<sup>23</sup>

Hay también, dentro del mismo argumento, una falta de comprensión en lo que concierne a la naturaleza de los tribunales constitucionales y a las características que éstos deben tener para poder gozar de esa denominación. No por el hecho de tener atribuidas facultades de constitucionalidad cualquier órgano puede, sin más, decirse Tribunal Constitucional; confusión en la que, valga señalarlo, ha caído la corte<sup>24</sup> y también algún sector de la doctrina mexicana.<sup>25</sup> La denominación puede ser usada legítimamente

<sup>22</sup> Véase en Cappelletti la caracterización del sistema mixto y la ejemplificación que de él realiza con el sistema mexicano, *op. cit.*, nota 15, p. 51.

<sup>23</sup> Para la descripción y caracterización del sistema mexicano de justicia constitucional remitimos a Fix-Zamudio, Héctor *et al.*, “La jurisdicción constitucional en México”, en García Belaúnde, Domingo y Fernández Segado, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 261 y ss.

<sup>24</sup> Entre otras véase la tesis P./J. 98/99, p. 703, materia: constitucional, jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, t. X, septiembre de 1999. La justificación de la corte para usar esta denominación se explica en el apartado relativo a las tensiones y equilibrios entre jurisdicciones en este mismo estudio, al que remitimos.

<sup>25</sup> Por ejemplo, Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, p. 808 y ss. También Castro, Juventino V., “Ideas generales sobre la Suprema Corte como Tribunal Constitucional”, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM-Senado de la República, 1971, p. 71 y ss. Y Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p. 215 y ss. Existe por ejemplo quien sostiene que el hecho de equiparar a la corte con un Tribunal Constitucional es un *exceso*. Así, García Belaúnde, Domingo, *De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional*, 2a. ed., Lima, Editora jurídica Grijley, 2000, p. 52.

para aquellos órganos del Estado que cumplan al menos con las siguientes notas definitorias: configurarse como una verdadera jurisdicción confiada a un único órgano, situado fuera del aparato jurisdiccional; contar, como órgano del Estado, con un estatuto constitucional; tener el monopolio del rechazo de la ley con efectos generales; estipular un proceso de designación de su número reducido de magistrados bajo criterios más políticos que judiciales y prever que solamente determinadas y reducidas instancias políticas estén legitimadas para poner en marcha su función.<sup>26</sup>

Desde esta perspectiva, si por Tribunal Constitucional se entiende a aquel “órgano de naturaleza judicial, con jurisdicción concentrada y no situado en sentido estricto en el poder judicial desde la perspectiva orgánica, aunque es poder judicial en sentido amplio puesto que su función es judicial”,<sup>27</sup> es evidente que el pleno del TSJCo puede hacerse de la denominación que desee, menos de aquélla que se reserva a los órganos que, sin formar parte de los poderes tradicionales del Estado, cumplen con una función de moderación, equilibrio y racionalización del poder entre órganos políticos bajo la complejión orgánica señalada. Puede sostenerse que en Coahuila existe una jurisdicción constitucional, pero no un Tribunal Constitucional como la CCo ha pretendido.<sup>28</sup>

Zanjada la cuestión debe decirse que si en realidad deseaba configurarse un Tribunal Constitucional local, la decisión y su particular instrumentación debían encaminarse en un sentido muy diferente. No se hizo así y en consecuencia, continuando nuestra acendrada tradición mexicana, seguimos rehuendo a la posibilidad de configurar verdaderos guardianes de la Constitución en toda la extensión de la palabra.<sup>29</sup>

Dentro de esta línea crítica, cabe decir que existe una confusión más de no pequeñas proporciones. Decíamos ya que el artículo 158 establecido en

<sup>26</sup> Tomamos las características de las notas que tanto Favoreu como Cruz Villalón aportan al respecto. Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, trad. Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994, p. 27 y ss.; y Cruz Villalón, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 34.

<sup>27</sup> Cfr. Peces Barba, Gregorio, “El Tribunal Constitucional”, en Varios autores, *El Tribunal Constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981, vol. III, p. 2045.

<sup>28</sup> Favoreu, Louis, *op. cit.*, nota 26, p. 13.

<sup>29</sup> Remitimos a los comentarios que vertimos en los apartados relativos a Veracruz y Chiapas en los que anexamos algunas lecturas del porqué, a nuestro parecer, se manifiestan resistencias para introducir en nuestros órdenes jurídicos Tribunales Constitucionales independientes.

el capítulo IV bajo la correcta denominación de “La justicia constitucional local” equipara al órgano que ejerce la función judicial ordinaria con un Tribunal Constitucional por las atribuciones encomendadas. El problema es que la equiparación no se da solamente con respecto al pleno del TSJCo que es quien efectivamente ejerce el susodicho control, sino respecto a la totalidad del TSJCo que, como se sabe, ejerce atribuciones ordinarias de casación. La norma es clara y dispone lo siguiente: “El Tribunal Superior de Justicia en su carácter de Tribunal Constitucional local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes”.

Es claro que existe una falta de especificidad para dotar explícitamente de las competencias constitucionales al órgano que dentro de la estructura del Poder Judicial debe sustanciarlas. La ausencia de otorgar competencia expresa es peligrosa; recordemos que una de las características que distinguen a los tribunales constitucionales es precisamente su estatus constitucional.<sup>30</sup> Estatus que no significa otra cosa que una instrumentación orgánica exhaustiva y coherente dentro de la misma Constitución, a efecto de privar a mayorías parlamentarias eventuales de la posibilidad de modificar, sin el concurso de las demás fuerzas políticas, el entramado normativo de los guardianes de la Constitución.

Pues bien, es innegable que existió omisión de parte del órgano reformador al momento de especificar a quién corresponde la atribución de conocer los instrumentos procesales de control que hemos señalado. Omisión que va más allá si nos percatamos de que la Constitución omite señalar las atribuciones propias del Poder Judicial. No se encuentra dentro de los artículos del título quinto, que van del 135 al 158, un apartado avocado a señalar las funciones del poder encargado de administrar justicia en nombre del pueblo, como pomposamente reza el correspondiente artículo 141.

Un apunte último. Si nos damos cuenta, el artículo 135 determina que el Poder Judicial se ejerce por Tribunal Superior de Justicia, por los Tribunales Unitarios de Distrito, por los Juzgados de Primera Instancia, cualquiera que sea su denominación, y por los demás órganos jurisdiccionales que con cualquier otro nombre determinen las leyes. Pues bien, siendo de la importancia que es señalar la ubicación constitucional del Tribunal

<sup>30</sup> Sobre lo que significa el estatus del Tribunal Constitucional acúdase a García Pelayo, Manuel, “El *status* del Tribunal Constitucional” *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, vol. 1, núm. 1, 1981, p. 13 y ss. También Favoreu, Louis, *op. cit.*, nota 26, p. 28.

Electoral, observamos que su incorporación a la estructura del Poder Judicial se hace no a través de la Constitución sino de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Coahuila, en adelante LOPJCo, según el artículo 2o., fracción II.<sup>31</sup>

Visto lo anterior no queda más que expresar asombro por la falta de cuidado con que se realizó la reforma constitucional mencionada. Siendo la ley la que reconoce el estatus constitucional un órgano de la mayor importancia, es indudable que para introducir cualquier cambio en su esquema de organización no será necesario satisfacer la forma constitucional, relativamente agravada, sino solamente la forma legal, dejando su integración al arbitrio de cualquier mayoría legislativa.<sup>32</sup>

Pero volvamos al tema que nos ocupa. El artículo 136 de la CCo señala la posibilidad de que el TSJCo funcione en pleno o en salas. La competencia, organización y atribuciones de uno y otro habrán de regirse, según el párrafo II de la norma citada, de acuerdo a lo estipulado por la CCo y por las demás leyes. A falta de disposición constitucional expresa que determine a quien corresponde el ejercicio de atribuciones de constitucionalidad, es necesario remitirse a la LOPJCo, que en su artículo 11, párrafo XIII, despeja la duda privando a las salas de la posibilidad de conocer las cuestiones de constitucionalidad, para concentrarlas en el pleno.

Es evidente que por la especialidad de las salas en materia civil y familiar una (artículo 22 de la LOPJCo) y penal otra (artículo 23 de la LOPJCo), estén imposibilitadas para conocer de cuestiones de constitucionalidad. Sin embargo, por paradójico que pueda parecer, son los mismos magistrados quienes las componen y que, de acuerdo a las disposiciones señaladas, cumplen atribuciones de legalidad, los mismos que junto al presidente del TSJCo forman el pleno, responsable de conocer de las acciones y controversias constitucionales (artículo 16 de la LOPJCo).

De esta manera, es curioso que no se haya valorado la experiencia de la corte que, en la intención de convertirla en un *Tribunal Constitucional* se le privó del conocimiento de asuntos de estricta legalidad, atribuyéndole ex-

<sup>31</sup> Ley Orgánica cuyas reformas aparecieron en el *Periódico Oficial del Gobierno del estado*, el 20 de marzo y el 16 de noviembre del 2001, para adecuar sus contenidos a la reforma constitucional.

<sup>32</sup> Sobre la forma constitucional y la legal, acúdase a Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 2001, p. 22.

clusivamente competencias de constitucionalidad.<sup>33</sup> La observación no se hace desde un punto de vista subjetivo atendiendo a los deberes que deben cumplir los magistrados. Se hace también desde la objetividad a que nos conduce saber que el mismo pleno como órgano máximo conserva atribuciones de mera legalidad, como la que ejerce cuando en segunda instancia conoce de las causas civiles en las que el estado sea parte (artículo 11, fracción II, de la LOPJCo), o cuando conoce del incidente de anulación de la sentencia por inocencia (fracción IV).

Sin embargo, este problema no es privativo de Coahuila. También en Veracruz, Tlaxcala y Chiapas se observa que los órganos encargados de ejercer el control de constitucionalidad tienen encomendadas atribuciones que en nada tienen que ver con su función de equilibrio entre órganos constitucionales. Sean estas potestades de mera legalidad, referidas a cuestiones casacionales, o bien de índole administrativa, lo cierto es que sobrecargar a los órganos de la jurisdicción constitucional con atribuciones de esta naturaleza y no con *otras*,<sup>34</sup> que lo que vendrían a hacer es ampliar la noción de control expandiendo el alcance de la justicia constitucional, sin duda ofrece inconvenientes para el cabal desarrollo de una función de por sí llena de complejidades.

## 1. Integración

Entre las características principales de cualquier Constitución destaca sin duda su carácter de norma concentrada, abierta y dúctil.<sup>35</sup> Esto es, de norma esquemática que solamente se avoca a señalar directrices principales de organización política y modos de ordenación social como ha dejado

<sup>33</sup> Sobre los alcances de la reforma de 1988 que privó a la corte el conocimiento de cuestiones de legalidad, Fix-Zamudio, Héctor, “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p. 508 y ss.

<sup>34</sup> Para el análisis de las nuevas encomiendas de los tribunales constitucionales, entre ellas su capacidad para controlar los referéndums, la constitucionalidad de los partidos políticos, la reforma constitucional, etcétera, véase Franco Ferrari, Guisepppe, “Le forme di controllo di costituzionalità *anormale*”, *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Turín, G. Giappichelli Editore, núm. I, 2000, p. 351. También, Baldin, Serena, *Le altre funzioni delle corti costituzionali. Modelli europei e recezioni con particolare riferimento all'est europeo*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2000, esp. p. 45 y ss.

<sup>35</sup> Véase Dogliani, Mario, *Interpretazioni della Costituzione*, Milán, Franco Angeli Editore, 1982, p. 75 y ss.

entrever García Pelayo a través de su ya famoso concepto racional normativo de Constitución.<sup>36</sup>

Pero esa brevedad no impide que se regulen los aspectos más importantes de la organización política del Estado; en otras palabras, aquello que se considera decisivamente fundamental.<sup>37</sup> Bajo esta tesitura, es verdad que en la técnica constitucional se utilizan frecuentemente los reenvíos a la ley, señalando en la Constitución solamente “las cabezas de capítulo de todo el ordenamiento” como expresará felizmente Pellegrino Rossi en sus lecciones de la Sorbona;<sup>38</sup> principios de una esquematicidad tal que por expresar la pluralidad de ideas ordenadoras del Estado tendrán que ser explicitados *a posteriori* por el legislador, imponiéndose como cargas positivas que pueden hacerse factibles mediante la introducción de la acción por omisión legislativa, como resuelven en México los ordenamientos veracruzano, tlaxcalteca y chiapaneco.

¿A dónde pretendemos llegar con esta alocución? Al hecho, por demás evidente, de que la CCo exagera en sus reenvíos a la ley, dejando de señalar las directrices más esenciales conforme a las cuales deberá organizarse el ejercicio de las funciones estatales.<sup>39</sup> Ejemplo de ello constituye la integración del órgano de control de la constitucionalidad que, dicho sea de paso, debería contar con un estatuto constitucional establecido en forma clara a efecto de desalentar cualquier intención de transformar sus bases organizativas desde la forma legal que se ha establecido para la modificación de las leyes, pero no de la Constitución.

El artículo 136 de la CCo estipula que el TSJCo se integrará con los magistrados numerarios y los supernumerarios que determine la LOPJCo, teniendo la posibilidad de funcionar en pleno o en salas. La ley de referencia determina en su artículo 6o. que el TSJCo estará integrado por siete

<sup>36</sup> Véase García Pelayo, Manuel, “Constitución y derecho constitucional. Evaluación y crisis de ambos conceptos”, *Escritos políticos y sociales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 24-25.

<sup>37</sup> *Cfr.* el concepto de la Constitución como conjunto de normas fundamentales en Guastini, Riccardo, “Sobre el concepto de Constitución”, *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, UNAM, núm. 1, 1999, p. 162 y ss.

<sup>38</sup> *Cours du droit constitutionnel*, París, L. Guillaumin et Cie, 1877. La referencia se encuentra en Rubio Llorente, Francisco, “La Constitución como fuente del derecho”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 52.

<sup>39</sup> Sobre la problemática de los reenvíos, Guastini, Riccardo, *Lezioni di teoria costituzionale*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2001. p. 185.

magistrados numerarios y seis supernumerarios. De los trece magistrados, sólo los siete numerarios componen al pleno del órgano en cuestión, de conformidad con el artículo 8o. de la LOPJCo. Los magistrados supernumerarios están imposibilitados para ejercer funciones de constitucionalidad debido a que no pueden ejercer la suplencia de los numerarios, al menos eso se colige del artículo 126 de la LOPJCo.

El inconveniente de la fórmula anterior se ha repetido insistentemente a lo largo de los ensayos de que damos cuenta. No entendemos cómo pretende garantizarse la completa estabilidad e independencia del órgano cuya función es controlar al conjunto de los demás, si en principio se deja que su integración pueda ser modificada de acuerdo con el arbitrio de las mayorías eventuales en los congresos locales. No bajo un supuesto como este se ofrece la posibilidad de que los congresos, por sí o manejados desde los poderes ejecutivos, habiéndose sentido atacados por alguna sentencia de trascendencia emitida por el pleno del tribunal, acometan a su reforma, no para eliminar a la institución, error política y jurídicamente grave, ni para reducir sus miembros, algo de por sí casi imposible dado el restringido número con que se integran, sino por el contrario, para ampliar su número de magistrados al doble por ejemplo, con el objeto de nombrar nuevos jueces constitucionales acordes con los intereses políticos imperantes.

Queda al lector juzgar si la hipótesis es atinada o no, y si eventualmente puede darse vista la manera caciquil en que todavía se ejerce el poder en algunos estados de la República. De lo que sí estamos seguros es que, de darse tal supuesto, a lo que se estaría acudiendo es al ejercicio de simulación más grotesco encaminado a intentar otorgar legitimidad jurídica a los más desenfrenados deseos de conservar un nudo poder empeñado en vivir todavía a expensas de la racionalidad.

Valorando de manera general la integración del pleno hay que destacar que, en esencia, se sigue el principio kelseniano de la restricción del número de magistrados, rompiéndose frontalmente la otra recomendación del fundador de la escuela de Viena de dar espacio en tan encomiable órgano a los juristas de profesión.<sup>40</sup> La especialidad, como habrá ocasión de demostrar, no se da en la experiencia coahuilense, al tenor de lo que sucede en sus similares de Veracruz y Chiapas, encontrándose los órganos de control en franca debilidad para encarar el sistema de responsabilidades que les confieren sus respectivas leyes fundamentales.

<sup>40</sup> Véase Kelsen, *op. cit.*, nota 32, p. 69 y ss.

## 2. *Funcionamiento*

Pudiera pensarse que la posibilidad de que el TSJCo funcione en pleno o en salas, de acuerdo con el artículo 136 CCo y 6o. de la LOPJCo, se da con la intención de realizar la división del trabajo al interior del tribunal en aras de especializar el conocimiento de determinados procesos constitucionales, inclusive otorgando a las salas facultades para resolver y no sólo para sustanciar, como frecuentemente sucede en órganos de la misma naturaleza constitucional.

No obstante, hemos anticipado que las salas no tienen competencia de constitucionalidad sino de legalidad. Aun cuando el artículo 16 de la LOPJCo determina que es el pleno el que determinará la competencia por materia, en realidad es la misma ley la que asigna las materias de las salas, correspondiendo una a la civil y familiar, y otra a la penal, estableciéndose la posibilidad de que el mismo pleno determine la creación de nuevas salas de acuerdo a las necesidades judiciales y a las posibilidades económicas propias. Concentradas las atribuciones de constitucionalidad en el pleno, el artículo 9o. de la LOPJCo constriñe a que funcione únicamente cuando estén presentes las dos terceras partes de sus miembros. Si al tenor del artículo 8o. de la propia ley el pleno se forma con siete magistrados, bastará la presencia de cinco para que se instale legalmente. Las resoluciones se toman por mayoría de votos de los magistrados presentes y, en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad.

De entrada se observa, articulando estas disposiciones con las correspondientes de la CCo, que para la resolución de una controversia constitucional bastaría el voto de tres de los siete magistrados constitucionales. Lo anterior puesto que al no señalarse una votación reforzada, de integrarse el pleno con cinco magistrados y de resolverse por mayoría simple, es evidente que la resolución del pleno tendría un total valor normativo de aprobarse solamente por tres de sus integrantes. La problemática es que dicha opción resulta a todas luces contradictoria con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley.<sup>41</sup> Recordemos que en una controversia, fuera de resolverse un litigio particular entre entes políticos, lo que en

<sup>41</sup> Sobre los alcances del principio de presunción de constitucionalidad de la ley, Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 124; Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 144. En forma más profunda, Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

realidad realiza el órgano constitucional es la delimitación de competencias establecidas en la Constitución para después señalar a cuál de los órganos recurrentes corresponde la que ha sido impugnada. Es un procedimiento abstracto que valora y confronta normas que genéricamente explicitan competencias atribuidas por la Constitución, cuyo sentido de concreción se vislumbra en el hecho de determinar qué órgano tiene la razón.<sup>42</sup>

La CCo no tiene la misma idea respecto a la naturaleza de la controversia, por ello otorga a las sentencias efectos *inter partes* (artículo 158, base 3, relativo al instrumento). Cosa contraria sucede en el tratamiento de las acciones de inconstitucionalidad en donde para la invalidez general de las normas se solicita mayoría absoluta de los miembros del pleno (artículo 158, base 3, relativo al instrumento). Parece que en el fondo, la confusión se encuentra en la naturaleza abstracta o concreta del control.<sup>43</sup>

En otro orden de ideas, atribuir al presidente voto de calidad en caso de empate tiene serias consecuencias debido a que fragmenta la presunción de la que ya hemos hablado<sup>44</sup> y rompe el principio de igualdad entre los magistrados. El presidente, en el contexto señalado, debe ser considerado únicamente como un *primus inter pares*.<sup>45</sup> A propósito de lo anterior, salta a la vista el hecho de que la CCo no señala la forma de elegir al presidente; omisión destacada debido a que no sólo es el presidente del pleno sino también del TSJCo y del Consejo de la Judicatura (artículo 143, párrafo II). Es la ley la que nuevamente subsana la omisión, determinando en el artículo 80. de la LOPJCo que el presidente será elegido por el colegio de magistrados en escrutinio secreto, durante la primer sesión del pleno, desempeñando el cargo por un periodo de tres años con la posibilidad de reelección (artículo 13 de la LOPJCo).

<sup>42</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *La giustizia costituzionale*, Bolonia, Il Mulino, 1988, p. 333.

<sup>43</sup> Remitimos a las consideraciones que hacemos en el apartado relativo a la cuestión de inconstitucionalidad en el trabajo correspondiente a Chiapas.

<sup>44</sup> En Alemania, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Alemán opta, en caso de empate, por reconocer la constitucionalidad de la disposición impugnada por existir la presunción de que el legislador produce normas conformes con la ley fundamental. Horn, Hans-Rudolf, “República Federal de Alemania: justicia y defensa de la Constitución”, *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, p. 569 y ss.

<sup>45</sup> Véase Fernández Segado, Francisco, “La defensa de la Constitución en España”, *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847. Origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1997, p. 72 y ss.

En cuanto a cuestiones procedimentales, el artículo 10 de la LOPJCo señala que las sesiones del pleno podrán ser ordinarias y extraordinarias, públicas o secretas. Las ordinarias se llevarán a cabo los miércoles de cada semana excepto cuando por causa justificada el pleno del tribunal señale día diverso, y las extraordinarias cuando sea necesario, previa convocatoria del presidente. De acuerdo con el artículo 104 de la LOPJCo habrán dos periodos de sesiones por año.

El funcionamiento específico del pleno está desarrollado en los artículos 106 al 110 de la LOPJCo y no tiene mayores complicaciones. Si algo hay que destacar es el hecho de que los votos particulares se anexan, tal y como en lógica pura debe ser, a la resolución final, fortaleciendo el principio de independencia judicial, específicamente en lo que se refiere a la inviolabilidad a que están sujetos los magistrados para poder expresar libremente sus opiniones respecto de los casos que les competen sin temor a ser perseguidos (artículos 9o., último párrafo, y 110 de la LOPJCo). Funciona igualmente de frente a la opinión pública para publicitar las razones que los llevaron a apartarse de la línea mayoritaria.<sup>46</sup> El principio de publicidad de los votos particulares en conjunción con el de renovación periódica de los magistrados constitucionales configura el *principio de reversibilidad de los pronunciamientos constitucionales*, algo que no significa otra cosa sino la facultad que tienen los órganos de cierre constitucional de modificar sus propias lecturas de la Constitución, no encontrándose vinculados a sus pronunciamientos anteriores.<sup>47</sup>

#### IV. LOS JUECES ORDINARIOS Y SU FUNCIÓN EN LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Hemos señalado que el sistema de justicia constitucional del estado de Coahuila tiene rasgos que lo asemejan al sistema de justicia constitucional que se ha venido construyendo a nivel federal. Y es que como advertía tempranamente Cappelletti, a partir de su célebre trabajo comparativo so-

<sup>46</sup> Cfr. Fernández Rodríguez, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 55 y ss.

<sup>47</sup> Es la opinión de Jiménez Campo, Javier, “Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de la ley en el derecho español”, en Varios autores, *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*, Madrid, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 82-83.

bre la materia,<sup>48</sup> el sistema mexicano ha venido perfilándose con características mixtas debido a que mediante reformas constitucionales sucesivas, ha comenzado la readecuación del papel de la Suprema Corte para conocer exclusivamente del control constitucional, tomando como modelo el sistema concentrado de estirpe europeo. Empero, conserva también el elemento de la difusión sobre la base de la institución del amparo, a partir de la cual los jueces federales que conocen de la materia civil, penal, administrativa y laboral, pueden acometer al examen, mas no al rechazo de las normas constitucionales;<sup>49</sup> pueden desaplicarlas a casos concretos pero sin poder anularlas.

Bajo un esquema como este, es obvio que la interpretación constitucional compete en su totalidad al Poder Judicial federal pero el monopolio del rechazo lo tiene solamente la corte cuando ejercita un control de naturaleza abstracta. Cuando se trata de ejercer un control de tipo concreto no existe monopolio sino difusión, correspondiendo a los órganos federales, incluida la corte, pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las normas con efectos *inter partes*, siguiendo la añeja y desgastada fórmula Otero.<sup>50</sup>

Algo similar sucede en la CCo. En la entidad, como hemos venido apuntando, el órgano superior del Poder Judicial tiene atribuido el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad mediante el conocimiento de las controversias y acciones de inconstitucionalidad. Por otro lado, se reconoce competencia al resto de órganos jurisdiccionales para interpretar la CCo, proceder al examen de constitucionalidad de las leyes que tengan que aplicar a los casos concretos y, llegado el caso, acometer a la desaplicación de las normas que consideren inconstitucionales, resolviendo el caso que da lugar a la inspección de constitucionalidad, sin tomarlas en cuenta.

Es innegable que el reconocimiento de la fuerza normativa de la Constitución ha generado un efecto inmediato en la vinculación del juez al derecho. En lugar de continuar vinculándose solamente a la ley, el desfase y reacomodo de las fuentes del derecho ha desplazado la categoría de ley a

<sup>48</sup> Cfr. Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 15, p. 51.

<sup>49</sup> Son los jueces de distrito quienes conocen del amparo contra leyes y demás disposiciones de observancia general de acuerdo con los artículos 51.III, 52.III, 54.III y 55.III de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* que reenvía a la *Ley de Amparo*.

<sup>50</sup> Que se fundamenta en los artículos 107, fracción II, de la Constitución federal, y 76 de la *Ley de Amparo*. Cabe destacar que Héctor Fix-Zamudio, sin duda uno de los mayores conocedores de los sistemas de justicia constitucional, ha señalado insistentemente la necesidad de sustituir la fórmula *Otero* ya que en la actualidad, según sus propias palabras, resulta anacrónica. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 25, p. 228.

un segundo plano, imponiéndose la Constitución como norma madre, fuente del derecho y fuente de derechos, que vincula a la totalidad de los poderes públicos, ejerciendo influencia notoria y particular sobre la judicatura.<sup>51</sup> Es por la doble vinculación de los jueces a la Constitución y a la ley que los jueces ordinarios cumplen un papel en principio similar tanto en los sistemas concentrados como en los difusos.<sup>52</sup> Similitud que se da básicamente porque ambos sistemas están legitimados para interpretar la Constitución; lo que constituye, sin duda, el elemento de mayor trascendencia pues luego de ahí su proceder es sustancialmente diverso, pero puede considerarse de mero orden técnico. Lo esencial, lo más importante ya está hecho. Consiste en llegar a la decisión, después del debido proceso justificatorio, de que una norma determinada es ilegítima.<sup>53</sup> Una vez que existe esa convicción, los sistemas difusos otorgan poderes especiales a los jueces para que procedan a desaplicar la norma al caso concreto, mientras que los concentrados han establecido la institución de la cuestión de inconstitucionalidad, cuya función es elevar el asunto al conocimiento del órgano que tiene el monopolio del rechazo a efecto de que sea él quien proceda al confronto abstracto de las dos categorías normativas y, en consecuencia, anule o confirme la constitucionalidad de la ley.<sup>54</sup>

Es por ello que en la interpretación constitucional pueden darse los mayores problemas de orden práctico. Hemos señalado con insistencia a lo largo de este trabajo la oportunidad de que en las condiciones actuales se otorgue al juez ordinario el poder de interpretar la Constitución, procediendo después según las técnicas indicadas por cada modelo en particular.<sup>55</sup> Si bien es cierto que toda práctica, figura o institución jurídica para que se consolide debe tener un comienzo, siendo en ocasiones incierto o alentador, la rapidez de su consolidación depende en gran medida de cómo esté imple-

<sup>51</sup> Acúdase a Dogliani, Mario, *op. cit.*, nota 35, pp. 66-67; también a García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, nota 18, p. 49 y ss.

<sup>52</sup> Aragón Reyes, Manuel, “El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad”, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 166.

<sup>53</sup> Sobre el proceso de decisión y el proceso de justificación en las decisiones de las cortes constitucionales acúdase a Pegoraro, Lucio, *op. cit.*, nota 8, p. 105 y ss.

<sup>54</sup> Sobre las características del modelo difuso remitimos al capítulo primero de este trabajo. Sobre la cuestión de inconstitucionalidad al apartado relativo al trabajo sobre Chiapas.

<sup>55</sup> Véase el apartado relativo a los requisitos para ser magistrado en el trabajo relativo a Chiapas, así como el capítulo dedicado a la interpretación.

mentada jurídicamente y de cuál sea la actitud de los operadores jurídicos frente a ella. El problema es que todo parece indicar que nos hemos aventurado a atribuir facultades de control constitucional a jueces capacitados o especializados en la interpretación legal sin dotarlos de las herramientas adecuadas para cumplir decorosamente con su nueva labor.<sup>56</sup> Al margen de profundizar sobre este problema, en otro lado cabe decir que, ante el comienzo incierto que se desvela en el horizonte de los nuevos sistemas de justicia constitucional local, la intermediación de la Suprema Corte puede seguir necesitándose y por ende siendo legítima. Claro está que sólo mientras cada sistema toma forma y se asienta completamente.

La reforma coahuilense en sentido similar al modelo federal, al portugués, salvadoreño, nicaragüense o venezolano, por citar algunos, incorpora también la mediación de un órgano superior con la finalidad de revisar las interpretaciones hechas por los magistrados y jueces que integran el elemento difuso en el sistema adoptado por Coahuila. El órgano al que se confía tal potestad es al pleno del TSJCo. Para clarificar más el asunto es prudente reproducir aquí el párrafo tercero del artículo 158 de la CCo que concentra lo que acabamos de explicar:

Quando la autoridad jurisdiccional considere en su resolución que una norma es contraria a esta Constitución, con base en lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto. En este supuesto, el Tribunal Superior de Justicia revisará la resolución en los términos que disponga la ley.

Por autoridad jurisdiccional debe entenderse el conjunto de tribunales unitarios de distrito, juzgados de primera instancia y juzgados letrados, de acuerdo con el artículo 135 de la CCo y 2o. de la LOPJCo. Lo que sin embargo no alcanza a comprenderse, por no venir estipulado en la ley, es qué vía habrá de utilizarse para que el asunto que se maneja en cualquiera de las instancias señaladas pueda ser revisado por el pleno del TSJCo. En la treintena de atribuciones que se otorgan al pleno en el artículo 11 de la LOPJCo, no se encuentra ningún recurso de revisión que pudiera encuadrar

<sup>56</sup> Sobre la preparación de los jueces véanse las consideraciones hechas en Gámiz Parra, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM-IIIJ, 2000, pp. 326-327.

drar en el supuesto prescrito. Recurso que viene estipulado directamente por la CCo al sentenciar que el TSJCo *revisará la resolución*.

Sabemos, por así habérselo constatado personal del propio STJCo mediante comunicación por correo electrónico, que la ley de control de constitucionalidad, reglamentaria del artículo 158 de la CCo, no se ha promulgado todavía. Existe entonces un vacío que no es subsanado por la LOPJCo y que se agudiza al considerar que tampoco ahí se encuentra atribución explícita en la que se faculte a los magistrados y jueces a desaplicar una norma al caso concreto. Puede decirse, sin más, de acuerdo con los elementos que tenemos a la vista, que el sistema de control difuso en Coahuila en la actualidad puede ser considerado como un principio constitucional como muchos otros, que no teniendo los instrumentos específicos para su realización, es una norma inactuada a la espera de la reacción del legislador para que pueda revivir su fuerza normativa y actualizar su finalidad. Resta únicamente conservar la paciencia y esperar a que esa reacción se dé oportunamente. Recordemos que el principio de supremacía de la Constitución local pasó por una situación similar. Estuvo contemplado dentro de las Constituciones desde que fueron concebidas pero permaneció en *estado de coma* hasta que Veracruz dio el paso trascendental para vivificarlo mediante la introducción de un sistema racional de justicia constitucional.

## V. ESTATUTO JURÍDICO DE LOS MAGISTRADOS Y JUECES

Contrario a lo que sucede en los ordenamientos veracruzano, tlaxcalteca y chiapaneco, la CCo reserva un capítulo para consagrar las garantías de la función jurisdiccional que, como sabemos, conforman lo que se ha dado en llamar el estatuto jurídico de los magistrados, tendiente a salvaguardar la independencia e imparcialidad del órgano como tal, y la de sus integrantes de manera particularizada.<sup>57</sup> En este tenor destaca el impulso dado por la reforma constitucional federal de 1994 en la intención de introducir en las entidades una carrera judicial que permita la especialización de los miembros

<sup>57</sup> Como señala Fix-Zamudio, las garantías judiciales no sólo operan en favor de los miembros de la judicatura sino que favorecen también la situación de los justiciables, “Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano”, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p. 365.

de la judicatura, y la instauración de consejos de la judicatura como las instancias encargadas, entre otras cosas, de llevar adelante tal intención.<sup>58</sup>

El capítulo II del título quinto regula las bases de ese estatuto y reenvía a la LOPJCo, según el artículo 144 de la CCo, a efecto de explicitar los alcances de tales garantías que de refilón sentencia el artículo 141 en términos de independencia, imparcialidad, responsabilidad y sometimiento únicamente al imperio de la ley.

De acuerdo al artículo mencionado, el sometimiento a la ley constituye sin duda el gran aporte del principio de legalidad en su afán de traer seguridad jurídica e intentar inhibir cualquier posibilidad de ejercicio irracional del poder.<sup>59</sup> No obstante lo anterior, siendo el pleno del STJCo el garante de la Constitución, los jueces que lo componen no deben estar sometidos más que a la Constitución, a su ley orgánica y a su reglamento interno. El problema es que, estando incorporado el órgano de control a la estructura orgánica del Poder Judicial, carece de independencia y no puede tener una ley orgánica propia; por tanto, debe someterse a la LOPJCo que, como ley ordinaria, constriñe su funcionamiento y por qué no decirlo, reduce sensiblemente sus márgenes de actuación y sus posibilidades mismas.

El capítulo en cuestión establece un sistema no diferenciado, como sucede también en los otros dos casos estudiados en este trabajo, entre garantías de los jueces constitucionales y de los jueces ordinarios. Y no lo hace porque recordemos que al mezclar los dos sistemas de justicia constitucional en el aparato del Poder Judicial, automáticamente los jueces ordinarios son también jueces constitucionales por su capacidad para desaplicar normas contrarias a la Constitución.

### 1. *Proceso de designación de jueces y magistrados*

El artículo 145 de la CCo comienza señalando que los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes del Poder Judicial serán hechos, de

<sup>58</sup> Véase Concha Cantú, Hugo A. y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, p. 11 y ss.

<sup>59</sup> Sobre la significación del principio de legalidad remitimos a Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. Marina Gascón, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2002, p. 24 y ss.

manera preferente, entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica. Es claro el acento que pone la norma en el perfil judicial de los aspirantes en ánimos de profesionalizar la función. Se olvida, sin embargo, lo que ya hemos venido destacando de manera insistente. Interpretar la Constitución no es lo mismo que interpretar la ley. En consecuencia, la especialidad de la que habló Kelsen no aparece, con lo que probablemente la calidad de la interpretación constitucional se vea diluida dentro de las pautas tradicionales de la hermenéutica legalista.<sup>60</sup>

Con este punto de partida debe decirse que si Veracruz y Chiapas siguen el modelo *estándar* para designar a los magistrados del órgano de control constitucional,<sup>61</sup> Coahuila incorpora un elemento nuevo. El elemento viene configurado por la potestad que tiene el Consejo de la Judicatura de elaborar la lista de candidatos a magistrados del TSJCo que es presentada al gobernador del estado a efecto de que proceda al nombramiento, previa aprobación del Congreso del Estado en un lapso no mayor a cinco días. Ya con el antecedente es claro que Coahuila rompe con el principio de designación de magistrados bajo un proceso de coordinación entre los poderes políticos más relevantes, introduciendo a un órgano judicial al procedimiento. Hasta qué punto es prudente que un órgano subordinado al órgano superior en materia judicial como es el TSJCo, participe en el procedimiento de conformación de su superior. No lo sabemos, pero en principio consideramos que la solución no es adecuada.

Volviendo al procedimiento, el mismo artículo 146 de la CCo, repetido en iguales términos en el artículo 81 de la LOPJCo, determina que la lista de candidatos puede ser rechazada por el Ejecutivo una sola vez, en cuyo caso corresponde al Consejo de la Judicatura someter a su consideración una nueva para que se formulen los nombramientos correspondientes. El Congreso, desde luego, puede negarse a aprobar el nombramiento de un candidato. De darse tal hipótesis, se contempla la designación provisional de un magistrado de parte del gobernador, que surte efectos hasta que el Congreso

<sup>60</sup> Sobre los inconvenientes de no exigir requisitos especiales para los magistrados constitucionales profundizamos en el apartado relativo del trabajo sobre Chiapas, al cual remitimos.

<sup>61</sup> Véase Ovalle Favela, José, “El poder judicial en las entidades federativas”, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, Porrúa, 1985, p. 211 y ss, esp. 251.

no ratifique o rechace nuevamente la designación en el periodo ordinario de sesiones que sigue. De mantenerse la negativa, el procedimiento se repite hasta conseguir el aval legislativo. Pero cabe apuntar que si el Congreso o su diputación permanente no resuelven dentro del término de cinco días, los nombramientos se tendrán por aprobados.

En el caso de los jueces y los magistrados unitarios de distrito, es evidente que su nombramiento, en aras de la especialización que con la introducción del Consejo de la Judicatura se pretende alcanzar, es hecho precisamente por este órgano con base en los requisitos y procedimientos señalados por la LOPJCo y demás legislación aplicable (artículo 147 de la CCo, 84 de la LOPJCo). Dentro de la carrera judicial a la que se refiere el artículo 61 de la misma ley, destaca como medio para ingresar al ejercicio de la función jurisdiccional el examen de méritos y el escalafón (artículo 62, fracciones III y V, de la LOPJCo) con lo cual se asegura que los elementos que ingresan tengan conocimientos suficientes de derecho y del ejercicio de la propia función a desempeñar.

Con la noción anterior y visto que en Coahuila todos los jueces son jueces de constitucionalidad, es de sugerirse que dentro de los exámenes de conocimientos se introduzcan cuestionamientos relativos al derecho constitucional en general, y a teoría de la Constitución y de la interpretación constitucional en particular, como un medio para generar, desde las mismas instancias jurisdiccionales, cierta especialización en la materia, toda vez que dichos conocimientos son indispensables para el correcto desempeño de sus atribuciones de control de constitucionalidad.

## 2. *Requisitos para ser designados*

Los requisitos para ser nombrado magistrado se establecen en el artículo 138 de la CCo y 80 de la LOPJCo, determinando los siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y coahuilense, en el pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. No tener más de 65 años de edad, ni menos de 35, el día de la designación;
- III. Tener título oficial de abogado y haber ejercido la profesión cinco años por lo menos;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si

se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; y

V. Tener residencia en el estado durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia por desempeño de cargo público al servicio de la federación o del estado.

Es evidente que el elemento de la especialización no se contempla y que son los requisitos tradicionales los que se retoman para valorar la idoneidad de los operadores jurídicos de la Constitución y la ley. Ya hemos tratado los inconvenientes de esta fórmula en otra parte, por lo que no se repetirán los mismos argumentos.<sup>62</sup>

Por lo que atañe a los magistrados unitarios de distrito, los requisitos son los mismos, solamente que se adhiere el correspondiente examen de mérito (artículo 82 de la LOPJCo). Para los jueces inferiores, la CCo remite a la ley el establecimiento de los requisitos para el desempeño de la función (artículo 139). La ley, por su parte, visto que en su artículo 2o. separa a los juzgados de primera instancia de aquéllos denominados letrados, determina requisitos diferenciados para los juzgadores de unos u otros. Así, de conformidad con el artículo 83 de la LOPJCo, para ser juez de primera instancia se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. No tener más de 65 años de edad, ni menos de 25, el día de la designación;
- III. Tener título oficial de abogado y haber ejercido la profesión tres años por lo menos;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; y
- V. Sustentar y aprobar el examen de méritos.

Para ser juez letrado las únicas diferencias son que en el apartado primero se determina que además de ser mexicano por nacimiento se debe ser también coahuilense; y en la fracción III se disminuye el periodo de ejercicio de la profesión a dos años (artículo 85 de la LOPJCo).

<sup>62</sup> Remitimos a las consideraciones que hacemos en el apartado relativo a Chiapas.

### 3. *La inamovilidad*

Sin duda, es la inamovilidad una de las garantías de más importancia para salvaguardar la independencia de la judicatura. Ello no sólo porque desfasa el periodo de actuación de los jueces con el que corresponde a los titulares del Poder Ejecutivo, sino también porque en teoría, la garantía significa que un nombramiento no está sujeto a renovaciones periódicas puesto que se extiende en el espacio hasta el momento en que es necesario el retiro de los jueces por su edad avanzada, o al momento mismo en que fallecen como sucede por ejemplo en el sistema estadounidense.<sup>63</sup> La hipótesis es válida siempre y cuando el juez no incurra en faltas que ameriten su destitución por los medios que la Constitución y la ley determinen.

El periodo constitucional de los integrantes del Poder Judicial es de seis años para los magistrados del TSJCo, para los magistrados de los Tribunales Unitarios de Distrito y los jueces de primera instancia (artículo 135 de la CCo). Los magistrados, sin embargo, al cumplir su periodo constitucional pueden ser reelectos, y si lo fueren, sólo pueden ser privados de su encargo en los términos del título sexto de la CCo (artículo 150 de la CCo).<sup>64</sup> Se conforma así una primera inamovilidad condicionada, o un periodo de prueba como lo llama Fix-Zamudio,<sup>65</sup> que abarca los primeros seis años de ejercicio de la función jurisdiccional, ya que de ser reelectos solamente pueden ser removidos mediante juicio político o de responsabilidad, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 163 y 165 de la CCo, o una vez que se den las condiciones que detalla el artículo 151 de la propia CCo, repetido por el 101 de la LOPJCo, y que se reduce a: haber cumplido 70 años de edad, o a padecer incapacidad física incurable o mental, incluso cuando ésta fuese parcial o transitoria.

Los requisitos y condiciones para la permanencia de los jueces se determinarán en la LOPJCo (artículo 150 de la CCo). Acudiendo a la ley en comentario, el artículo 95 dispone que dentro del periodo para el que jueces y magistrados de tribunales unitarios han sido designados, sólo procede su remoción por juicio político, responsabilidad penal o disciplinaria según

<sup>63</sup> Cfr. Pegoraro, Lucio, *op. cit.*, nota 8, pp. 67-68.

<sup>64</sup> Que en realidad es el título séptimo, ya que el sexto se refiere a la institución del municipio.

<sup>65</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 57, p. 369.

las premisas explicitadas a partir del artículo 175 de la LOPJCo; y los que hubiesen sido reelectos no podrán ser removidos sino por esos mismos procedimientos hasta que no se actualicen las causas del retiro forzoso de las que hablamos líneas atrás.

#### 4. *La inviolabilidad*

Pocas son realmente las bases sobre las que nos apoyamos para sostener que en la legislación de Coahuila se garantiza la inviolabilidad de los juzgadores; esto es, el derecho a pronunciar lo que piensan en relación con los casos de los que conozcan, con toda libertad y sin el temor a ser reprendidos por la manifestación de sus opiniones.

En este tenor, es paradigmático el artículo 5o. de la ley que regula la constitución y funcionamiento de la Corte Constitucional italiana al señalar que los jueces de la corte no podrán ser perseguidos, ni responsables por las opiniones expresadas y los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.<sup>66</sup>

Ni en la CCo ni en la LOPJCo se encuentra tan contundente protección en favor de los jueces que, valga decirlo, por la función tan trascendental que cumplen, deberían gozar de una inmunidad similar a la que tienen los parlamentarios, aun cuando ello constituya un punto más de achaque a su calidad de legisladores negativos. No obstante, retomamos lo dispuesto en el párrafo segundo, fracción I, del artículo 160 de la CCo que refiriéndose al juicio político dice: “No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”. Expresión que en el campo del derecho realizan los juzgadores al intentar desentrañar el complejo significado de las normas constitucionales y legales, y al adoptar su particular lectura de ellos en los proyectos de sentencia o en los propios votos particulares que formulan.

En adición al dispositivo constitucional, vale la pena intentar articular un discurso que permita extraer la existencia del principio en comentario; discurso que puede adquirir congruencia si notamos cómo en los artículos 9o. y 110 de la LOPJCo se reconoce el derecho a disentir jurídicamente de la opinión de la mayoría, a contraargumentar e intentar convencer al colegio de magistrados a partir de las tesis propias que se defienden o, en su

<sup>66</sup> *Ley núm. 87 de 11 de marzo de 1953 sobre la Constitución y Funcionamiento de la Corte Constitucional Italiana.*

caso, a que los votos disidentes se anexasen al cuerpo de la sentencia, constituyendo el germen para una futura y eventual mutación de la interpretación adoptada en el entendido de que los órganos que tienen lo que la doctrina alemana denomina *el monopolio del rechazo*, no se encuentran vinculados a sus propias interpretaciones.<sup>67</sup>

Bajo esta sucinta línea de razonamiento, puede sostenerse que la inviolabilidad de jueces y magistrados se encuentra reconocida por el entramado normativo coahuilense.

### 5. *La independencia económica*

No le falta razón a Fix-Zamudio cuando señala que el aspecto remunerativo ha sido uno de los más débiles de todos los sistemas jurídicos de organización judicial, con énfasis en Latinoamérica.<sup>68</sup> De ahí que una lucha constante, al menos en nuestro país, venga dada con la intención de que se asigne al Poder Judicial un porcentaje determinado del presupuesto de egresos respectivo, reconocido bien a nivel constitucional, o bien a nivel legal.

La lucha por garantizarle ingresos suficientes al Poder Judicial es en sí misma una lucha por hacer tangible su independencia. La independencia económica y política tienen una vinculación estrecha de forma tal que si no se garantizan recursos suficientes al Poder Judicial, se hace más factible su vulnerabilidad frente al Ejecutivo. Situación que se agrava si el Poder Judicial no puede ni siquiera presentar directamente al Congreso del Estado su presupuesto anual, debiendo ser mediatizado por el mismo Ejecutivo. En este sentido, es notoria la restricción que opera en la CCo, toda vez que actualiza la hipótesis considerada. El artículo 152 de la CCo sentencia: “El Tribunal Superior de Justicia, por conducto de su presidente, propondrá ante el Ejecutivo el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial, para que, si lo encuentra adecuado a los recursos financieros disponibles, lo haga llegar ante el Congreso del Estado”.

La lucha de la que hablamos, si bien se desarrolla en el ámbito de órganos estatales, puede también desenvolverse a nivel subjetivo y referirse

<sup>67</sup> Al respecto véase a la opinión de Rubio Llorente, quien refiere esta idea a la actuación de la Corte Suprema estadounidense, pero que sin duda se aplica para todos aquellos órganos de cierre constitucional, *Cfr.* Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, nota 17, p. 470.

<sup>68</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 57, p. 370.

directamente a los miembros de la judicatura. Dentro de esta vertiente empieza a ser común que las Constituciones y leyes estatales garanticen la irreductibilidad de las remuneraciones dadas a los jueces y magistrados durante el desempeño de su función. En este sentido opera el artículo 153 de la CCo al explicitar que:

Los magistrados y jueces recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Esta remuneración les será cubierta en los términos que establezcan las leyes, con todas las prestaciones y en igual cantidad como si estuvieses en activo, en los casos de pensión, jubilación, retiro obligatorio e incapacidad declarada. En caso de defunción, de ella disfrutarán sus beneficiarios.

Al igual que en el caso de Chiapas, el establecimiento de un sistema de estímulos como el que se encuentra a partir del título décimo primero de la LOPJCo, puede compensar, en parte, la inferioridad de remuneraciones de los miembros del Poder Judicial en comparación con aquéllas que perciben los miembros de las demás áreas de gobierno.

## 6. *El régimen de incompatibilidades*

Es indudable que todo proceso de designación de magistrados, bien de los órganos jurisdiccionales supremos, bien de los encargados de la justicia constitucional, se hace con la intención de compatibilizar la jurisprudencia con la dirección política que pretende darse al Estado, como acertadamente señala Rubio Llorente.<sup>69</sup> Pero este reconocimiento no puede llegar al extremo de reconocer que los órganos de dirección política, entiéndase Ejecutivo y Legislativo, se encuentran en una situación de libertad absoluta para trasladar a los más fieles seguidores de sus doctrinas políticas al interior del Poder Judicial a efecto de que impartan justicia de acuerdo con los dictados de las oficinas burocráticas del gobierno. Permitir lo anterior constituiría la negación más absoluta del Estado constitucional por cuanto el principio liberal, determinante de la separación y contrapeso de poderes, se vería difuminado, concentrándose el poder efectivo en una o en unas cuan-

<sup>69</sup> Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, nota 8, p. 546.

tas manos; algo que, por otro lado, representa la definición más fidedigna de dictadura, de acuerdo con las sabias palabras madisonianas.<sup>70</sup>

El artículo 149 de la CCo no establece este sistema de incompatibilidades de los miembros de la judicatura ya que lo único que hace es remitir a la ley el establecimiento de ellas, reconociendo el papel que juegan en el aseguramiento de la total independencia de sus miembros. Situados en la ley de referencia, es claro el artículo 97 con el que inicia el capítulo de las incompatibilidades:

Ningún servidor público de la administración de justicia, podrá tener ocupación que lo coloque en situación de dependencia moral o económica de alguna corporación o persona en particular. Consecuentemente, los cargos de la rama jurisdiccional son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo retribuido; con los cargos de elección popular y representación política; con la calidad de ministro de cualquier culto; con la milicia; con la gestión profesional de negocios ajenos y, con cualquier cargo auxiliar de la administración de justicia.

Se exceptúan de este precepto las actividades docentes y honoríficas, siempre que no se afecte la prestación regular de la función judicial.

Es importante reparar en lo que determina el artículo siguiente, pues se impone como una limitación directa a los magistrados numerarios. Aun cuando gocen de licencia, no podrán ejercer su profesión de abogados ni patrocinar negocios ante los tribunales, salvo que se trate de negocios propios. Las demás limitaciones atienden básicamente a impedir el sistema de privilegios para el ingreso al Poder Judicial, impidiendo que la persona de la cual dependen las designaciones pueda favorecer a sus parientes, bien por afinidad o consanguinidad dentro del cuarto grado; para aquellos parientes que ya laboran en él, la normatividad trata de impedir que presten sus servicios en el mismo órgano jurisdiccional (artículos 99 y 100 de la LOPJCo).

### 7. *El principio de responsabilidad*

Si una idea se desprende de la mención del artículo 141 de la CCo, que somete de manera irrestricta y plena a los integrantes del Poder Judicial al imperio de la ley, es precisamente la noción de que su actuación irresponsable actualiza la hipótesis de sanción, en la idea de otorgar seguridad jurídica

<sup>70</sup> Hamilton, A. *et al.*, *El federalista*, Bolonia, Il Mulino, 1997, artículo 47, p. 435.

a los justiciables.<sup>71</sup> Por ello mismo, con la intención de garantizar el apego de los miembros de la judicatura a la Constitución y a la ley, la CCo en su artículo 148 determina:

Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia al iniciar el ejercicio de su cargo, rendirán la protesta de ley ante el Congreso del Estado y, en sus recesos, ante la diputación permanente.

Los magistrados Unitarios de Distrito y los jueces de Primera Instancia, cualquiera que sea su denominación, lo harán ante el Consejo de la Judicatura o ante el titular del órgano judicial que él autorice.

De igual manera lo harán los demás titulares de los órganos jurisdiccionales que con cualesquiera otros nombres establezcan las leyes.

La responsabilidad de la judicatura en caso de vulnerar el juramento con que inician el desempeño de su función se encuentra en las disposiciones jurídicas diversas que encuentran la base de su legitimidad en las bases que otorga la CCo. La CCo explicita que los magistrados y jueces del Poder Judicial pueden ser sujetos de juicio político (artículo 163), señalándose las causales y el procedimiento en los artículos 173 a 177 de la LOPJCo. Señala igualmente que están sometidos, en su calidad de servidores públicos, a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales (artículo 167 de la CCo). De la misma forma están vinculados a las leyes penales cuando incurran en el delito de enriquecimiento ilícito o en cualquier otra conducta tipificada como tal, para lo cual deberá seguirse la declaración de procedencia a cargo del Congreso del Estado, de acuerdo al artículo 165 de la CCo, reglamentado por el 178 y 179 de la LOPJCo. Tienen finalmente una responsabilidad administrativa determinada por la LOPJCo a partir de su artículo 180, cuyas sanciones contemplan el apercibimiento, la amonestación, la multa, la suspensión, la destitución del cargo y la inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público (artículo 189).

#### 8. *De la suplencia, ausencias temporales y definitivas de jueces y magistrados*

En uno más de sus reenvíos a la ley, la CCo dispone en su artículo 149, segundo párrafo, que sea la LOPJCo quien determine el sistema de suplencias

<sup>71</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 57, pp. 372-373.

cuando existan faltas temporales o definitivas al interior de los órganos de la judicatura. Nos interesa reparar en el tema debido a que en Coahuila todos los jueces conocen cuestiones de constitucionalidad.

El artículo 165 de la LOPJCo dice que las faltas temporales de los presidentes del tribunal y de las salas, si no exceden de 30 días serán suplidas por el magistrado decano correspondiente. Si exceden de ese periodo, la sustitución se hará por acuerdo del pleno, y en igual forma se suplirá la ausencia definitiva, en cuyo caso el designado concluirá el periodo legal respectivo.

Las faltas temporales de los magistrados del TSJCo serán suplidas con los magistrados supernumerarios en el orden respectivo y de acuerdo con el turno que corresponda (artículo 166, párrafo segundo de la LOPJCo). Las de los magistrados unitarios de distrito, jueces de primera instancia y jueces letrados se suplirán por los secretarios de estudio y trámite que correspondan (artículo 167 de la LOPJCo).

Ahora bien, las faltas absolutas de los magistrados del TSJCo se suplirán con los magistrados supernumerarios en el orden que corresponda, teniendo la responsabilidad de concluir el periodo constitucional del magistrado que suple (artículo 166 de la LOPJCo). Los magistrados y jueces menores, en caso de ausencias definitivas serán suplidos por los secretarios de estudio y trámite que correspondan en tanto el Consejo de la Judicatura no realiza las designaciones correspondientes (artículo 167 de la LOPJCo).

Si algo se obtiene de esta disquisición es el hecho de reconocer, por ejemplo, que los magistrados supernumerarios tienen posibilidades de ejercer el control concentrado de constitucionalidad, sea momentánea o definitivamente, aun cuando su papel principal es ser jueces de la legalidad con carácter auxiliar. Lo mismo sucede con los demás órganos jurisdiccionales, siendo ahí más inquietante la solución toda vez que se confía a los secretarios de estudio el papel de jueces de la constitucionalidad bajo la vertiente difusa, no importando que sea ésta de forma temporal y bajo supuestos que no se encuentran frecuentemente corroboradas con la realidad de las cosas. Lo que importa, empero, es que la hipótesis existe, y como tal debe ser tomada en cuenta para su estudio.

## VI. ESQUEMA COMPETENCIAL

Encontrándonos frente a un sistema de competencias que como denominador común tiene la defensa del ordenamiento fundamental del estado de

Coahuila, pero que de acuerdo a los modelos acogidos para su funcionamiento deben estar divididos entre los jueces constitucionales y los jueces ordinarios, procederemos a señalar cuáles son y en qué consisten aquéllos de naturaleza abstracta que corresponden al pleno del TSJCo y cuáles, por su naturaleza concreta, corresponden a la totalidad de jueces y magistrados que ejercen la jurisdicción ordinaria.

### 1. *Las atribuciones del juez constitucional*

No es nuestra intención hacer el recuento pormenorizado del conjunto de atribuciones que se conceden al pleno del TSJCo en su calidad de órgano superior del Poder Judicial, que si bien no explicita la CCo, sí lo hace la LOPJCo. Solamente, como lo hemos venido haciendo, mostraremos cuáles facultades se le otorgan en su calidad de órgano de justicia constitucional, que no en su calidad de Tribunal Constitucional como erróneamente manifiesta el artículo 158, párrafo IV, de la CCo.

Bajo esta acotación, teniendo en cuenta lo establecido en el propio artículo 158 de la CCo, en correspondencia con el 11 de la LOPJCo, es indiscutible que son tres los instrumentos procesales que se atribuyen al conocimiento del pleno. Los dos primeros son instrumentos directos que configuran procesos constitucionales autónomos: la acción de inconstitucionalidad y la controversia, mientras que el tercero es un instrumento incidental configurado por el recurso de revisión. El instrumento confiere al órgano de control la facultad de revisar la interpretación realizada por el juez o magistrado ordinario por medio de la cual ha desprendido la inaplicabilidad de una norma al caso concreto por considerarla violatoria de la Constitución. A continuación profundizamos un poco más sobre cada uno.

#### A. *Controversias constitucionales. Particular referencia a la legitimidad procesal*

Las controversias constitucionales son instrumentos procesales de control abstracto de la constitucionalidad.<sup>72</sup> Más allá de resolver un conflicto

<sup>72</sup> La naturaleza abstracta de las controversias constitucionales, referidas al caso español, pero que sirven de base a nuestra argumentación, se encuentran en López Guerra, Luis,

determinado entre órganos constitucionales que se dicen titulares de una competencia o atribución específica (*vindicatio potestatis*),<sup>73</sup> busca precisar de manera puntual el sistema de atribuciones y competencias que la Constitución muy frecuentemente realiza en forma ambigua y confusa.<sup>74</sup> Es por ello que insistentemente se señala que los órganos de control no deben constreñir su juicio a determinar en exclusiva cual de los órganos en litigio ha emitido legítimamente el acto que se impugna, sino a establecer en abstracto la titularidad de la competencia constitucional. La impugnación sirve, en este caso, como incentivo para que se realice una revisión del esquema de atribuciones de la Constitución con pretensiones de alcance general.

Los conflictos constitucionales tienen pues su punto de partida y su característica específica en la autonomía que la Constitución otorga a los entes regionales o territoriales, cuya organización jurídica detallada corresponde a las Constituciones locales tratándose de estados federales, o a los estatutos de autonomía en el caso de los regionales.<sup>75</sup> Con el objeto de dar forma jurídica al poder que les atribuye la Constitución federal, cada Constitución estatal debe señalar sus propios órganos de gobierno, especificar sus atribuciones y las potestades de los órganos en los que se descentraliza el poder verticalmente. Son estas características las que llevan a sostener que los estados federales se integran de estados miembros, ya que cada uno de ellos goza de los atributos gubernativos para sustentar la denominación de *estado*.

Al configurarse la Constitución como norma de equilibrio político a nivel local, es lógico que si se rompe el sistema de limitaciones que establece entre sus órganos superiores de gobierno, o entre éstos y los municipios, como fase última en la cadena de desconcentración del poder, corresponde al órgano de justicia constitucional la especificación del lugar, la forma, el modo y el órgano que ha vulnerado dichos equilibrios, intentando con su resolución aclarar el sistema competencial para que en el futuro no se vuelva

“Algunas propuestas sobre los conflictos positivos de competencias”, en Varios autores, *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*, Madrid, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 201 y ss. Del mismo autor, “Los conflictos positivos de competencia”, en Varios autores, *Los procesos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 41, 1992, colección Cuadernos y Debates, p. 77 y ss. y el debate allí generado.

<sup>73</sup> Cicconetti, Stefano Maria, *op. cit.*, nota 4, p. 73.

<sup>74</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, nota 42, p. 333 y ss.

<sup>75</sup> Véase en general a Paladín, Livio, *Diritto costituzionale*, Padua, CEDAM, 1995, p. 48 y ss. En particular acúdase a Grassi, Stefano, *Il guidizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni*, Milán, Giuffrè Editore, 1985, p. 11 y ss.

a presentar el problema, aun cuando los titulares de los órganos del poder sean otros debido al principio de temporalidad en el ejercicio del poder, extraído de los principios democrático y republicano que recoge el constitucionalismo mexicano.

Con este antecedente es claro que en Coahuila existió una lectura diferente de las controversias de la institución por muchas razones.<sup>76</sup> La primera es porque de acuerdo al artículo 158, en el apartado que regula dicha institución, existe una injustificada supresión de la materia electoral; exclusión que puede obedecer al mismo argumento de la injusticiabilidad de cuestiones políticas luego de la utilización indiscriminada de esta vía durante el siglo XIX<sup>77</sup> y que llevó, como sabemos, a que en la reforma federal de 1994 se excluyera la materia en relación a las acciones y controversias constitucionales, hecho que tuvo una nueva encuadratura en el ajuste sucesivo de 1996.<sup>78</sup>

Deteniéndonos a observar el modo en que se regula la figura se puede advertir la ampliación de los entes entre los que puede suscitarse la controversia. Inmediatamente después y por paradójico que parezca, comienzan una serie de restricciones para la procedencia del instrumento procesal. Por ejemplo, los conflictos que se originen entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, dice la norma en cuestión, solamente se referirán a los que se susciten en materia de régimen interno del estado de Coahuila. Después de tan

<sup>76</sup> Sobre la institución de las controversias constitucionales en México, Castro y Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 61 y ss; Sánchez Cordeiro de García Villegas, Olga, “El artículo 105 constitucional”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1997, p. 229 y ss; Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 134 y ss; del mismo autor, “Significado actual del control constitucional en México”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, p. 218 y ss; Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de la Nación en controversias constitucionales*, México, Porrúa, 2000.

<sup>77</sup> Para una noción de cómo se utilizó a la institución acúdase al prólogo de Manuel González Oropeza a la obra del ministro Gudiño, *op. cit.*, nota 76, p. XV y ss.

<sup>78</sup> Sobre las causas de dicha excepción remitimos a los comentarios de Fix-Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, *La reforma constitucional en México y Argentina. Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, núm. 19, 1996, p. 54. También Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 1998, p. 78 y ss.

lógica y por ende innecesaria acotación, se señala que las controversias que se den entre el Poder Ejecutivo y uno o más municipios del estado, el Poder Legislativo y uno o más municipios del estado, o un municipio y otro u otros del estado, sólo procederán en los supuestos previstos en el artículo 115, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿A qué obedece la acotación anotada? Básicamente a la lectura e interpretación de la reforma al artículo 115 constitucional que entre otras cosas estipuló el deber de las legislaturas locales de emitir la normatividad a que deberán sujetarse los eventuales conflictos entre el gobierno del estado y los municipios en materia de colaboración institucional.<sup>79</sup> Interpretación que no se detuvo en institucionalizar a la controversia para que a través de ella se solucionen dichos conflictos, sino que fue más allá y reglamentó los alcances de la colaboración entre órganos constitucionales, tal y como se desprende del artículo 158-O de la propia CCo.

Y eso no es todo; haciéndose eco del dictamen de la reforma al artículo 115, el órgano reformador coahuilense determina un procedimiento de control político en manos del Congreso del Estado, previo al eventual conocimiento del pleno del STJCo mediante la institución que estamos analizando.<sup>80</sup> Dicho procedimiento se explicita en las cuatro fracciones del artículo 158-W de la CCo y desde nuestro punto de vista es contradictorio con el espíritu que anima la totalidad de la reforma. Si se ha optado por la institución de la justicia constitucional es porque se intentan juridificar la totalidad de conflictos políticos del estado, por lo mismo no pueden ni deben hallarse excepciones como ésta, o como la que se establece en el artículo 164 que deja el juicio político en manos exclusivas del Congreso del Estado.

La recepción de los contenidos constitucionales de los artículos 115 y 116 pudo ser también la causa de la apertura tanto de la legitimidad de los sujetos para interponer el instrumento, como de la ampliación de los órganos mismos que pueden concretar actos vulneratorios del orden competencial que sintetiza la Constitución. Hemos señalado en otra parte que Veracruz

<sup>79</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 23 de diciembre de 1999. Un comentario enriquecedor a dicha reforma hecho por varios autores se encuentra en “La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115”, *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, UNAM, núm. 4, 2001, p. 241 y ss.

<sup>80</sup> *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, año II, núm. 44, sesión del 15 de junio de 1999, p. 67 y ss. El dictamen se publicó igualmente en la *Gaceta Parlamentaria* de dicho órgano en la misma fecha.

y Chiapas siguen un sistema aparte, en términos exactamente iguales puesto que otorgan legitimación para interponer la controversia a los municipios, los Poderes Ejecutivos y Legislativos. De ahí que viendo la ampliación notable que se da en Coahuila se intente obtener una explicación razonable, ya que desde un golpe de vista preliminar podría decirse que inclusive la opción está en pugna con uno de los principios esenciales de la legitimidad en los procesos constitucionales y con la naturaleza misma de la institución.

Efectivamente, es notorio el hecho de que en los numerales 4, 6 y 7 del apartado en que se regulan las controversias en el artículo 158 de la CCo, se abre la legitimidad a lo que la norma denomina *entidades paraestatales* o *paramunicipales*. Estando capacitadas para interponer la controversia, el ordenamiento coahuilense entiende que lo estén también para emitir actos que por su naturaleza puedan infringir disposiciones constitucionales que otros órganos pueden a su vez impugnar, intentando reivindicar lo que se entiende como competencia propia.

Visto lo anterior, cabe preguntarse hasta qué punto la solución dada es correcta. Recordemos que Kelsen<sup>81</sup> señalaba que dada la trascendencia de las resoluciones de los tribunales constitucionales era prudente restringir la legitimación procesal, transformándose la idea en un rasgo principal del sistema europeo de control constitucional, como destaca Cruz Villalón.<sup>82</sup> Si esto es verdad por haberse comprobado como tendencia en la totalidad de los sistemas de justicia constitucional,<sup>83</sup> habría que ver la prudencia de abrir la susodicha legitimación a órganos que sin estar enunciados ni tener atribuidas competencias directas por la Constitución local, coadyuvan a cumplir los fines de determinados órganos del Estado bajo una configuración de autonomía técnica sustentada en la ley.

El problema que tratamos nos lleva invariablemente a advertir una noción básica: la naturaleza de las controversias constitucionales consiste en reivindicar atribuciones en favor de los poderes del Estado, y competencias de parte de los gobiernos locales. La división conceptual no se recoge toda-

<sup>81</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 32, p. 88.

<sup>82</sup> Cruz Villalón, Pedro, *op. cit.*, nota 26, p. 34.

<sup>83</sup> La legitimación para interponer las controversias se encuentra dada a los titulares de los Poderes Ejecutivos, Legislativos, y en ocasiones Judiciales, dentro de los niveles federal, local o regional y municipal en los ordenamientos alemán, italiano, austriaco y español. Acúdase al apartado relativo a la legitimación procesal en el trabajo correspondiente a Chiapas.

vía en nuestro país como se hace por ejemplo en España,<sup>84</sup> y al no hacerlo se genera la duda de quiénes pueden incentivar el funcionamiento de la justicia constitucional como ha sucedido, por ejemplo, en Italia.<sup>85</sup> En este último caso, la Corte Constitucional italiana ha debido desentrañar las características que deben tener los órganos para poder señalarse como poderes del Estado, especificando cuatro notas principales: 1. que estén por lo menos mencionados en la Constitución, teniendo por ende, relevancia constitucional; 2. que gocen de una, así sea parcial, esfera de atribuciones constitucionales; 3. que sean capaces de emitir actos en posición de autonomía e independencia; y 4. que establezcan actos imputables al Estado.<sup>86</sup>

Si algo clarifica el antecedente italiano es el hecho de confirmar que dentro del proceso constitucional quienes están legitimados para interponerlo actúan desde un plano de igualdad constitucional en donde el criterio prevaleciente no es el de la jerarquía sino el de la competencia.<sup>87</sup> Se actúa desde un plano equidistante porque los órganos que participan se encuentran en un estatus similar, aunque investidos de competencias diferenciadas debido al modelo colaborador o participativo implementado. El punto contrastante es entonces el órgano que ejercita una competencia determinada y el ámbito en donde la materializa legítimamente.<sup>88</sup> Así, entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo no existe criterio de jerarquía sino de competencia, y lo mismo sucede entre cualquiera de estos poderes y los estados o los municipios.<sup>89</sup> Por tanto, sólo cuando existe este estatus constitucional de equi-

<sup>84</sup> Véase Rubio Llorente, Francisco, “La jurisdicción constitucional en España”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 394 y ss.

<sup>85</sup> Cicconetti, Stefano Maria, *op. cit.*, nota 4, p. 73 y ss.

<sup>86</sup> *Cfr.* Ruggeri, Antonio, y Spadaro, Antonio, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1998, pp. 335-336. Sobre los modos de individuar a los sujetos legitimados en los conflictos de poderes, dada la generalidad con que se expresa la norma constitucional italiana, véase Pesole, Luciana, *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2002, p. 51 y ss.

<sup>87</sup> Algo señalado desde Santi Romano, quien identificaba a los órganos constitucionales con los órganos del Estado, señalando que no podía referirse a ellos ni el criterio de jerarquía ni el de autarquía ya que se encuentran entre ellos en una posición de recíproca independencia, “Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato”, *Scritti minori*, Milán, Giuffrè, 1990, p. 11 y ss.

<sup>88</sup> Véase Piergigli, Valeria, *Avvocatura dello Stato e conflitti di attribuzioni*, Padua, CEDAM, 1991, p. 50 y ss.

<sup>89</sup> Para Giuseppe de Vergottini, el principio de competencia comporta la individuación de materias reservadas a fuentes particulares en modo de excluir la posibilidad jurídica de

valencia puede acudir a reivindicar una competencia en donde el criterio de jerarquía se basará no en el órgano pero sí en la norma en que se fundamenta para emitir el acto impugnado.<sup>90</sup>

Dicho lo anterior, si se considera que una Constitución que se denomine federal tiene la tarea de establecer la división del poder tanto horizontal como verticalmente, es decir señalar los márgenes legítimos de actuación de los poderes centrales y entre éstos y la periferia,<sup>91</sup> es evidente que la Constitución de un estado miembro tiene el mismo objetivo. Siendo más que conocido este aspecto baste decir que la repartición funcional del poder opera de manera tradicional entre los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, y la territorial entre federación, estados y municipios.<sup>92</sup>

Partiendo de las someras bases constitucionales, corresponde a cada Constitución local regular en detalle el ejercicio de atribuciones entre los denominados poderes del estado y las competencias que como estado autónomo conserva para sí y las que deja al ejercicio de sus entes o poderes periféricos, esto es, los municipios.<sup>93</sup> Si este es el contexto sobre el que se desenvuelve nuestro sistema, que ha avanzado, hay que decirlo, en el reconocimiento de la categoría de *órganos constitucionales del Estado*, pero que todavía no les otorga legitimidad para reivindicar competencias como a los demás que hemos visto, entonces es evidente que mientras no se desvanezca el esquema de la rígida repartición tripartita del poder, sólo esos

intervenir a fuentes diversas que haciéndolo serían inválidas. *Diritto costituzionale*, Padua, CEDAM, 2000, p. 175. Guastini, por su parte, diferencia entre la distribución de funciones estatales y los órganos competentes para ejercitarlos, noción que aquí retomamos en toda su extensión. Guastini, Ricardo, *op. cit.*, nota 39, p. 21.

<sup>90</sup> Zagrebelsky refiere el criterio de la jerarquía a las relaciones entre sistemas de fuentes diversas, mientras que el de competencia a las relaciones entre los diversos y autónomos procesos de integración política. *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Turín, UTET, 1990, vol. I, p. 49

<sup>91</sup> Así se manifiesta Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 32, p. 101.

<sup>92</sup> Acúdase a la explicación de Cossío D., José Ramón, “¿Otra tarea imposible?”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, 2002, p. 626 y ss.

<sup>93</sup> Los municipios pasaron de considerarse entes a verdaderos poderes a partir de la resolución de la corte del conocido *amparo Mexicali*. Véase Valencia Carmona, Salvador, “La defensa constitucional del municipio mexicano”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, 2002, p. 517 y ss. También Cárdenas Gracia, Jaime, “El municipio en las controversias constitucionales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 86, mayo-agosto de 1996, p. 447 y ss.

órganos tradicionales pueden en la actualidad reclamar la invasión de competencias.<sup>94</sup> En este entendido, no puede abrirse la posibilidad para que entidades auxiliares de los órganos constitucionales puedan acudir a interponer la controversia toda vez que ellos no son protagonistas del proceso político y como tal no tienen ni personalidad jurídica reconocida ni competencias directas por la propia Constitución,<sup>95</sup> gozando solamente de competencias delegadas a través de la mediatización de una norma infraconstitucional.

El argumento toma fuerza para el caso de Coahuila si vemos que, por un lado, el Ejecutivo en su carácter de jefe de la administración pública tiene potestades de mando sobre las paraestatales de acuerdo con el artículo 85 de la CCo. Igualmente los entes paramunicipales, como órganos auxiliares de la administración municipal, son creados por los ayuntamientos sobre la base de lo que dispone la fracción II, apartado 1, del artículo 158-U de la CCo que se refiere a las competencias, facultades y obligaciones de los ayuntamientos, cuyo nacimiento atiende al propósito de convertirse en los operadores necesarios para prestar los servicios públicos municipales de acuerdo a la fracción IV, apartado 3, del mismo precepto. Con ello no cabe duda que dichas entidades, así sean creadas desde el Congreso del Estado a petición de los ayuntamientos, no pueden ostentar el carácter de órganos constitucionales y legitimarse en consecuencia para ser parte de una controversia.

Queda claro que tal vez el órgano reformador confundió la naturaleza de las controversias y estableció el instrumento para sustanciar procedimientos que seguramente debieron confiarse a instancias de naturaleza administrativa, pues al no ser los organismos paramunicipales o paraestatales instancias constitucionales, no pueden acudir a reivindicar una competencia constitucional; a lo mucho podrán reivindicar atribuciones legales pero eso entra dentro de otro campo de defensa.

Finalmente, una cuestión más en donde se nota que la naturaleza de las controversias no fue valorada correctamente atiende a las resoluciones que ponen punto final a los conflictos. El mismo artículo 158 de la CCo determina que las resoluciones que pronuncie el TSJCo tendrán efectos de cosa juzgada únicamente respecto de las partes que intervinieron en la contro-

<sup>94</sup> Es útil conocer quiénes son los sujetos activos y pasivos reconocidos para interponer la controversia a nivel federal. Sobre ello acúdase a Gudiño Pelayo, José de Jesús, *La improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2002, p. 25 y ss.

<sup>95</sup> Véase Crisafulli, Vezio, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padua, CEDAM, 1984, t. II, p. 415 y ss.

versia. Sólo en los casos en que se forme jurisprudencia local tendrán efectos generales. Es indudable que el tratamiento que la CCo da al instrumento resalta su lado concreto, como instancia que intenta resolver un conflicto entre órganos políticos. No descubre la faceta abstracta que hemos manejado líneas atrás, que sin duda hubiese llevado a establecer una paridad de efectos frente a los que se determinan para las acciones de inconstitucionalidad. No fue así y para arribar a los efectos generales tendrá que esperarse a que se forme jurisprudencia en los términos en que se detalla más adelante. Solución que nuevamente no parece del todo correcta.

B. *Acciones de inconstitucionalidad. Particular referencia al objeto del control*

Por lo que atañe a la institución de las acciones de inconstitucionalidad, puede decirse que su regulación sigue los criterios tradicionales que se han establecido en México para su operatividad no mostrando, en consecuencia, diferencias drásticas o elementos innovadores que puedan marcar contraste alguno. Sin embargo, queremos llamar la atención en la determinación que se hace de las normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, algo que técnicamente se conoce como el “objeto del control de constitucionalidad”.<sup>96</sup>

Hemos venido insistiendo en que las acciones de inconstitucionalidad trasladan a sede jurisdiccional la lucha política por juridificar diversos programas de política legislativa. Dentro de la confrontación de ópticas políticas, el órgano de control es el que con su resolución antepone el equilibrio político querido por el constituyente al sancionar la Constitución, al desequilibrio que alguna de las fuerzas políticas en mayoría parlamentaria pretende introducir mediante una lectura particular del ordenamiento constitucional.

Es evidente que la conversión de expectativas políticas en normas jurídicas no sólo se da a través de la función del Parlamento ya que, como es de sobra conocido, los poderes ejecutivos e inclusive los judiciales tienen reconocida una competencia normativa explícita. Por ello, resulta innegable que al determinarse cuáles normas son susceptibles de control por la justicia constitucional puede ampliarse o restringirse la propia noción de control.

<sup>96</sup> Ruggeri, Antonio, *op. cit.*, nota 86, p. 120.

En ánimos de ejemplificar podría decirse que si la Constitución señalase la procedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar las leyes emanadas del Congreso estatal, esto es, fuentes primarias exclusivamente, no existiría amplitud sustancial del control debido a que formalmente sólo los actos del Legislativo estarían sujetos a inspección.

En Veracruz por ejemplo, las acciones combaten leyes o decretos inconstitucionales (artículo 65, fracción II, de la CV). En Tlaxcala y Chiapas se amplían las posibilidades de control al señalarse genéricamente la idoneidad del instrumento para combatir normas de carácter general (artículo 81, fracción III y IV de la Constitución tlaxcalteca, y 56, fracción II de la Constitución chiapaneca). Coahuila por su parte, establece en el artículo 158, fracción II, de la CCo la procedencia de la acción contra normas o acuerdos de carácter general y la Constitución.

En el primer caso, es notorio que la extensión del control se reduce a la consideración de los actos formalmente emitidos por la legislatura local de acuerdo con el artículo 33, fracción I, de la CV. Tlaxcala, Chiapas y Coahuila amplían notoriamente la configuración del control pues no especifican las normas sobre las cuales puede ejercitarse, sino únicamente señalan la generalidad del precepto como característica necesaria para proceder a la inspección de su legitimidad. De esta manera, si consideramos que por generalidad se entiende normalmente el hecho de que una norma opere frente a todos los sujetos de derecho, sin distinción, como señala Zagrebelsky,<sup>97</sup> entonces nos daremos cuenta de las vastas posibilidades que pueden tener los órganos de control de las entidades señaladas, correspondiendo a ellos mismos delimitar su alcance a través de interpretación constitucional.

Como es de sobra conocido, los poderes tradicionales del Estado cumplen funciones materialmente legislativas aun cuando solamente los congresos tienen la potestad otorgada de manera formal. Por lo anterior, cuando los ejecutivos ejercen su potestad reglamentaria y los ayuntamientos sus competencias normativas, es lógico que emiten normas de carácter general y como tales deben sujetarse a la inspección de la justicia constitucional. Inclusive los mismos poderes judiciales, si no tuvieran atribuido el control aludido, característica que se presenta en las cuatro experiencias aquí estudiadas, serían sujetos de inspección no sólo por ostentar atribuciones normativas, sino porque sus resoluciones podrían ser materia de revisión.

<sup>97</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, nota 90, pp. 11-12.

En todo caso, de la interpretación dependerá, como decíamos, la ampliación o reducción del control; algo que pudiera haberse objetivado para no dejarlo al arbitrio de los jueces, si en las leyes orgánicas de los poderes judiciales, o en las propias que regulan el control constitucional, se hubiesen explicitado las normas objeto del control como lo hace la LOTC española en su artículo 27.2, por ejemplo. De todos modos, es obvio que dentro de la amplitud de la fórmula *normas de carácter general* deben considerarse las leyes, decretos y acuerdos que con esa naturaleza expidan los congresos locales; las normas expedidas por los ejecutivos bajo la forma de reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, órdenes y disposiciones de alcance general, sea cual sea su naturaleza; las normas de igual alcance que emitan los ayuntamientos y que pueden tomar forma de bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares, disposiciones administrativas de observancia general, etcétera. No pueden quedar al margen las normas que con base en la potestad para autorregularse se dan los poderes legislativos y judiciales, aunque esto último conlleve una problemática diversa debido al modelo institucional adoptado.

Dentro de las bases que racionalizan el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, siempre en el artículo 158 de la CCo, notamos dos hechos importantes. El primero es que la norma no se avoca solamente a señalar a los legitimados para interponer el recurso, sino que al mismo tiempo señala contra qué actos puede dirigirse. El segundo viene representado por la introducción de una forma de legitimación hasta ahora inédita ya que se otorga el derecho de impugnar los actos normativos de los ayuntamientos o consejos municipales a las propias minorías políticas que se configuran dentro de ellos. Algo que no se reconoce en Veracruz, donde los ayuntamientos no tienen ningún papel en la interposición de este recurso, y que en Chiapas tampoco existe pues no debe confundirse la legitimidad mencionada con la que aquí se reconoce al 33% de ayuntamientos de la entidad.

Bajo el primer dato, el Ejecutivo del estado por sí o por conducto de quien lo represente está facultado, al igual que el equivalente al 30% de los integrantes del Poder Legislativo, para impugnar los bandos de policía y de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que dicten los ayuntamientos o consejos municipales. También el mismo Ejecutivo o el equivalente al 30% de los integrantes de los ayuntamientos o consejos municipales pueden demandar la inspección de inconstitucionalidad de las leyes, decretos o acuerdos que apruebe el Congreso del Estado.

¿Esta regulación contradice la amplitud del objeto del control al que ya nos hemos referido? Indiscutiblemente. Y es que si nos damos cuenta parece existir una negación mutua entre la fracción II del citado precepto y el numeral 1 de su desarrollo. Queda claro que la técnica legislativa no ha sido correcta, y en lugar de acometer a una sana definición ha incurrido en una fatal contradicción. Si en un primer momento se determina la procedencia de la acción contra normas de carácter general, no es coherente, líneas después, delimitar como se ha hecho el campo de indagación constitucional. Restricción que de tomarse en sus términos dejaría fuera del control toda la normatividad emitida por el Poder Ejecutivo, además de privar de legitimidad para interponer la acción a las minorías del Congreso contra actos del mismo Poder Legislativo, algo por demás característico de la institución de la justicia constitucional pues como ya se ha dicho, en esa posibilidad se concentra el equilibrio político que sostiene a la misma Constitución como Kelsen sabiamente supo argumentar.<sup>98</sup>

Será nuevamente el pleno del STJCo quien al tener confiado el control de constitucionalidad decida si procede la impugnación de las normas emitidas por el Ejecutivo y de las minorías políticas del Congreso, haciendo valer lo señalado por la fracción II del artículo 158 de la CCo. De darse la hipótesis, el pleno se enfrentará a un ejercicio de interpretación teleológica de la Constitución<sup>99</sup> que lejos de interpretar el precepto restrictivo en sentido literal, lo constreñirá a tener en cuenta el *telos* de la Constitución y la naturaleza misma del sistema de justicia constitucional, permitiéndole no sólo ampliar considerablemente los ámbitos de acción de la inspección constitucional sino, sobre todo, posibilitará su completa emancipación de los dominios del Ejecutivo; órgano que, como hemos visto, se mantiene al margen de las posibilidades del control.

### C. *Recurso de revisión constitucional*

Cuando hablamos de la función de los jueces ordinarios en la función de la justicia constitucional, mencionamos el carácter de segunda instancia

<sup>98</sup> Véase Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 32, p. 99.

<sup>99</sup> Es clara la enunciación de Rubio Llorente: “la interpretación teleológica de las normas constitucionales exige, sin embargo, que, junto a la finalidad de la norma, se tenga en cuenta el *telos* de la Constitución...” *Cfr.* Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, nota 38, p. 62.

que se confiere al pleno del TSJCo dentro de la vertiente difusa que incorpora el sistema de justicia constitucional coahuilense. Aparte de remitir a tal comentario, es prudente destacar aquí que es más que claro que se intenta juridificar una situación similar a la que ocurre con los tribunales federales y la Suprema Corte —cuando el amparo es definido como trascendental—, tratándose de la vía que permite la desaplicación de una norma inconstitucional al caso concreto; esto es, el amparo contra leyes.

Sin embargo, fuera de poder realizar un comentario preciso sobre el particular, nos encontramos ante un vacío legislativo pues todavía no existe la ley reglamentaria de la justicia constitucional que el artículo 2o. transitorio de la reforma de 20 de marzo de 2001 ordena, aun cuando los 240 días que se determinan como plazo han fenecido desde hace mucho. Existe pues una importante omisión legislativa en Coahuila de proporciones inimaginables pues deja de establecer la vía que dé oportunidad al TSJCo de erigirse en instancia *integradora* o *cohesionadora* del orden jurídico, al armonizar las diversas interpretaciones constitucionales realizadas por los jueces ordinarios, impidiendo que se otorguen lecturas contradictorias de la Constitución y que se rompa con el principio de igualdad de los ciudadanos con base en desaplicaciones bajo criterios heterogéneos y discrecionales. No obstante, por no encontrarse establecido el instrumento adecuado, como en los casos de Veracruz, Tlaxcala y Chiapas, nada se puede hacer sino esperar a que el Congreso salga de su letargo y cumpla la obligación que le impone la CCo. Nuevamente con este hecho resalta la importancia de la extensión del control constitucional que entre más amplio se considera, más instrumentos se institucionalizan para garantizar la plena eficacia normativa de la ley fundamental.

## 2. *Las atribuciones del juez ordinario*

Para efectos de claridad expositiva hemos separado las atribuciones que corresponden al pleno del TSJCo, encargado del control concentrado de constitucionalidad, y las que en vertiente diferente se atribuyen a los jueces ordinarios.

Fuera de esta distinción, no se puede más que recalcar que los operadores jurídicos encargados de la desaplicación de normas ilegítimas a los casos concretos, tal y como lo establece el principio general del artículo 158 de la CCo, son los magistrados de los tribunales unitarios de circuito, los

jueces de primera instancia y los jueces letrados, según se dispone en el artículo 2o. de la LOPJCo.

Si algo se destaca en la construcción parcial que se ha hecho de la vertiente de control mencionada, es el reconocimiento constitucional que abre la interpretación al conjunto de operadores que aplican la ley. Existe sin duda una *democratización*, si puede llamársele así, de la interpretación, congruente con la pluralidad política que se refleja y se subsume en el propio código político.<sup>100</sup> La consecuencia inmediata es la posibilidad de des aplicación de las normas con efectos restringidos. Rompe, por el contrario, con el principio de *especialización* bajo el cual se edificó el sistema concentrado. Algo que pretende ser compensado bajo el recurso de revisión que se otorga al pleno del TSJCo.

Sin embargo, lo hemos repetido una y otra vez, la vertiente difusa existe sólo como principio general y sin su reglamentación objetiva puede, o paralizar la intervención de los jueces ordinarios aun cuando tengan un permiso constitucional expreso, o incentivarla creándose una verdadera anarquía procedimental generadora del caos en el sistema jurídico al no existir criterios ordenadores que determinen cómo ejercer tan importante atribución. En último caso, a la anarquía procedimental de sustanciación de la des aplicación puede unirse la anarquía generada dentro del sistema jurídico al no existir la reglamentación objetiva del instrumento procesal que permite al TSJCo armonizar la pluralidad de interpretaciones hechas por los jueces ordinarios.

## VII. LA FUNCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La justicia constitucional se regirá en todos los casos por la jurisprudencia local. Con esta referencia termina el largo artículo 158 de la CCo que intenta organizar el complejo sistema de justicia constitucional local. Siendo tan importante el tema para dar coherencia lógica y sistemática a la estructura del orden jurídico, es prudente hacer un breve comentario sobre la relación entre las sentencias en procesos de constitucionalidad y la jurisprudencia emanada de la jurisdicción ordinaria. Con el breve encuadramiento del tema estaremos en mejor aptitud para valorar la institucionalización que Coahuila hace al respecto y que se extiende, por otro lado, a

<sup>100</sup> Así Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, nota 42, p. 53 y ss.

Veracruz, Tlaxcala y Chiapas ya que, aunque no usan la denominación de jurisprudencia local, se refieren a la existencia de precedentes obligatorios —CV, artículo 56, fracción XII, que explicita las atribuciones del Poder Judicial, y 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, (LOPJET), *Periódico oficial del estado*, decreto núm. 157, 10 de enero de 2002— o criterios generales —Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas (LOPJCh), *Periódico oficial del estado de Chiapas*, núm. 140, decreto núm. 002, 27 de noviembre de 2002, artículo 11, fracción IX, referido a las atribuciones del pleno—.

De un primer golpe de vista, parece existir en Coahuila cierto desconcierto sobre los efectos de las sentencias emitidas en procesos de constitucionalidad y entre aquéllos que se producen como efecto mismo de la jurisdicción ordinaria. En el primero de los casos, es evidente el tratamiento diferenciado que la fracción I del artículo 158 CCo, relativo a las controversias constitucionales, realiza con respecto a la fracción subsiguiente de las acciones de inconstitucionalidad. Mientras que en la primera sostiene que las resoluciones que pronuncie el TSJCo tendrán efectos de cosa juzgada únicamente respecto a las partes que intervinieron en la controversia, y sólo en los casos en que se forme jurisprudencia local tendrán efectos generales, tratándose de las acciones no señalan explícitamente sus efectos generales, conстриñéndose a estipular sus efectos de cosa juzgada.

Es obvio que los efectos generales de las sentencias en un proceso de inconstitucionalidad pueden sobreentenderse o derivarse de la naturaleza abstracta del instrumento. Sin embargo, según se desprende de dicha confección normativa, parece existir la convicción de que las controversias constitucionales son procedimientos de control concreto, proclamándose los efectos particulares de la resolución. La razón de la diferenciación existe, según nuestro punto de vista, de la errada concepción de la naturaleza de la institución. No encontramos una explicación diferente.<sup>101</sup>

Aunado a lo anterior, el hecho de considerar un litigio entre órganos determinados con la intención de reivindicar una competencia constitucional, ha llevado al órgano reformador de la CCo al extremo de equiparar este tipo de procesos con los procesos ordinarios. Es conocido y no ahondaremos en ello, que la jurisprudencia se forma luego de resolverse una pluralidad de casos en sentido semejante, estableciéndose un criterio reso-

<sup>101</sup> Remitimos a los comentarios que sobre el particular realizamos en el apartado relativo a las controversias en este mismo trabajo.

lutivo de aplicación obligatoria ante un nuevo caso hipotéticamente similar a aquéllos que sirvieron de base para emitir el criterio jurisprudencial.<sup>102</sup> Lo que no debemos perder de vista es que esto opera en la interpretación legal de la ley mas no en la constitucional. Siendo como son, interpretaciones diferentes, no cabe aplicar ni los criterios de la interpretación legal a la constitucional ni los criterios propios de sistematización de las resoluciones ordinarias debido a que ello nos llevaría al absurdo de no reconocer las cualidades que hacen de la Constitución la ley fundamental.

Es la consideración del órgano de control constitucional como legislador negativo la que nos obsequia el bagaje teórico para comprender el alcance de las sentencias.<sup>103</sup> Recordemos que el mismo Kelsen puso especial énfasis en el argumento a fin de justificar la anulación de un acto del Parlamento debido a que colisionaba frontalmente con el principio de deferencia al legislador de tanto raigambre en la Europa occidental. Anular una ley equivale a establecer una norma general, decía el maestro de la escuela de Viena.<sup>104</sup> Es confeccionar una norma, pero en sentido negativo. Bajo las premisas aquí simplificadas, el razonamiento sucesivo es de una congruencia absoluta: al contener implícitamente los caracteres fundamentales de la ley, la sentencia debe tener los mismos alcances. No debe reducirse a privar de legitimidad al acto particular sino que tiene que extender los alcances de esa deslegitimación al conjunto de sus destinatarios. De igual manera, si la ley vincula a la totalidad de órganos políticos, la sentencia debe gozar también de dicha vinculatoriedad.<sup>105</sup> Para terminar de asimilar a las dos figuras, si la norma general ha sido publicada y dada a conocer de determinada manera, la anulación tiene que ser publicitada en semejante forma.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Es la idea que Gudiño Pelayo expone al analizar la problemática general de la jurisprudencia en México. Véase Gudiño Pelayo, José de Jesús, “Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia”, p. 18, tomado de su página personal a la que se accede desde [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

<sup>103</sup> Una explicación interesante del rol negativo con el que se pensó la justicia constitucional puede verse en Giovannelli, Adriano, “Alcune considerazioni sul modello della Verfassungsgerichtsbarkeit kelseniana, nel contesto del dibattito sulla funzione *politica* della Corte costituzionale”, *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di V. Crisafulli*, Padua, CEDAM, 1985, t. I, p. 381. Francisco Fernández Segado sintetiza la quiebra de este rol, *op. cit.*, nota 15, p. 35 y ss.

<sup>104</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 32, p. 54.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 93.

A partir de estas reflexiones se ha erigido como principio general la eficacia *erga omnes* de las resoluciones de los aplicadores judiciales de la Constitución.<sup>107</sup> Excepciones únicas a este principio son aquellas resoluciones que se limitan a estimar subjetivamente un derecho, o aquéllas que no alcanzan una mayoría especial dentro del colegio de magistrados, conservando su eficacia *inter partes*.<sup>108</sup> No existe, por ende, necesidad de esperar a que se pronuncien un conjunto de sentencias en igual sentido para que el criterio sea obligatorio de manera general.<sup>109</sup> Por ser interpretación de la Constitución y por provenir de su intérprete supremo, basta con que se emita una resolución para que se predique fuerza de cosa juzgada obligando a su observancia a todos los poderes —son ilustrativos los artículos 164 de la Constitución española, 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional—, sin que el sentido de la obligatoriedad se limite al fallo mismo —*decisum*—, sino también a los razonamientos jurídicos que llevaron a su conclusión —*ratio decidendi*—. <sup>110</sup>

La fuerza vinculatoria, en los términos esquemáticamente manejados, se impone inclusive frente a la jurisprudencia emitida en interpretaciones de la ley. La justicia constitucional, guiada bajo el principio de conservación de los actos jurídicos y por la presunción de constitucionalidad de las leyes, puede establecer una interpretación constitucional de la ley a efecto de dejarla subsistente en la medida en que se interprete en el sentido indicado por el tribunal de cierre del orden jurídico. Esa interpretación constitucional de la ley obviamente se impone a la interpretación legalista de la propia ley debido a que si en ésta se intenta desvelar el sentido de una norma desde la norma misma, en aquélla se realiza la misma operación pero desde la Constitución. El traspaso genera que la ley valga en tanto se demuestre como válida por la justicia constitucional, interpretándose, a partir de ahí, de acuerdo a los cauces delineados por la misma hermenéutica constitucional.

La sentencia constitucional, en consecuencia, se impone tanto en su fallo como en sus fundamentos a la jurisprudencia emitida por la jurisdicción

<sup>107</sup> Para el análisis de los efectos de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad en Latinoamérica, concluyendo con el caso mexicano, Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 7, esp. p. 116 y ss.

<sup>108</sup> Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, nota 45, p. 109.

<sup>109</sup> López Garrido, Diego *et al.*, *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 82-83.

<sup>110</sup> Sobre el particular véase el apartado relativo a la tipología de las sentencias en el trabajo relativo a Veracruz.

ordinaria y limita la propia libertad apreciativa del juez ordinario, debido a la necesidad de seguir los razonamientos del juez constitucional.<sup>111</sup> Es sin duda una fuente superior del derecho que debe situarse inmediatamente después de la Constitución, por lo cual nada puede hacer frente a ella una jurisprudencia emitida por un órgano judicial.<sup>112</sup> No por nada dentro del proceso constituyente español de 1978, sopesados diversos argumentos, se discutió la posibilidad de que el Tribunal Constitucional controlase la constitucionalidad de la jurisprudencia, a fin de que ninguna fuente del derecho se situara al margen de una eventual inspección.<sup>113</sup>

Ya con este antecedente la solución de la CCo quiebra fatalmente. Ocurrir porque no se toma en cuenta el criterio general y después la excepción específica; por el contrario, se constitucionaliza la excepción específica y sólo mediante la jurisprudencia puede llegarse a considerar lo que debería ser el criterio general. Es evidente que se sigue en modo inverso la solución generalmente adoptada por los tribunales constitucionales. Solución que se encuentra incorporada, inclusive, dentro de nuestro marco jurídico pues recordemos que según los dictados de la institución contemplada a nivel federal, cuando no se alcanza la votación reforzada de ocho votos, la resolución tiene efectos para las partes del conflicto (artículo 105 constitucional).<sup>114</sup> No obstante, como opción constitucionalizada debe ser respetada mientras no se realice un ejercicio de adecuación; en ese tenor es nuestro deber mostrar cómo habrá de llegarse a una eventual declaración de inconstitucionalidad con efectos *erga omnes* mediante la jurisprudencia.

El artículo 137 de la CCo determina que el pleno, las salas del TSJCo y los Tribunales Unitarios de Distrito están facultados para formar jurisprudencia local en los términos que establezca la ley. Situados en dicha fuente normativa, el artículo 11 de la LOPJCo señala entre las facultades del pleno, la posibilidad de fijar jurisprudencia por reiteración o por contradicción en los términos ahí establecidos (fracción IX). La facultad se extiende en igual sentido a las salas de acuerdo con el artículo 22, fracción VII. Los

<sup>111</sup> Rubio Llorente, Francisco, "Sobre la relación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional", *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 447-448.

<sup>112</sup> López Garrido, Diego, *op. cit.*, nota 109, pp. 449-450.

<sup>113</sup> Véase Aragón Reyes, Manuel, "Dos cuestiones interesantes en nuestra jurisdicción constitucional: control de las leyes anteriores y de la jurisprudencia", en Varios autores, *El Tribunal Constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981, vol. I, p. 573.

<sup>114</sup> Sobre ello, Cossío, José Ramón, *op. cit.*, nota 92, p. 628.

Tribunales Unitarios pueden establecer jurisprudencia por reiteración de acuerdo con el artículo 27, fracción VIII.

Es dentro del título decimotercero de la LOPJCo, adicionado el 18 de marzo de 1999, donde encontramos la regulación exhaustiva de la materia. El artículo 261 fija nuevamente el principio de quienes pueden emitir jurisprudencia, incorporando la del Tribunal Electoral y la del Consejo de la Judicatura —algo fuera de lo común toda vez que no ejerce funciones jurisdiccionales sino administrativas—. En el precepto sucesivo se fija la competencia del pleno del TSJCo para formar jurisprudencia cuando sustente el mismo criterio en dos resoluciones ininterrumpidas o bien, fije en contradicción de criterios el que debe prevalecer. Para las salas, el Tribunal Electoral, los Tribunales Unitarios de Distrito y el Consejo de la Judicatura se aumenta el número de resoluciones a tres (artículos 263 a 265 de la LOPJCo).

Existe también la jurisprudencia por contradicción. El pleno del STJCo conocerá las impugnaciones de los criterios emitidos por las salas o por el Tribunal Electoral (artículo 269). Las salas conocerán la contradicción de los criterios emanados por los Tribunales Unitarios de Distrito (artículo 270).

La jurisprudencia por declaración se refiere exclusivamente a aquella emanada por los Tribunales Unitarios de Distrito cuando sustenten tres veces consecutivas el mismo criterio jurídico. Sucedido lo anterior, el tribunal correspondiente deberá enviar la tesis a la sala que incumba a fin de que, seguido un procedimiento sumario, se realice la afirmación o negación de la declaratoria de jurisprudencia (artículo 273).

Desde el punto de vista de la vertiente concentrada del control depositada en el pleno del TSJCo, cabe decir que la opción jurisprudencial quiebra con la lógica misma del modelo. Sin embargo, la decisión puede ayudar a vertebrar jurídicamente la vertiente difusa toda vez que es necesario un criterio ordenador de los precedentes judiciales que declaren la inconstitucionalidad de la ley a efecto de no crear el caos y la no certeza jurídica. Como es más que sabido, la doctrina del precedente judicial actúa como fuente primaria en los sistemas del *common law*, siendo su inserción en sistemas de *civil law* bastante más complicada. De todas formas, el deseo de racionalizar el sistema y la imposibilidad de importar un elemento extraño a la cultura jurídica de origen romanístico ha llevado al sistema coahuilense a dejar en manos de la jurisprudencia la eventual vertebración de un sistema de decisiones judiciales, cumpliendo un papel similar al que desarrolla el prin-

cipio *stare decisis*, pues vincula las decisiones de los tribunales de mayor jerarquía a la observancia de los inferiores.<sup>115</sup>

Es importante reparar en este aspecto, básicamente después de observar que todos los jueces pueden desaplicar una norma al caso concreto al declararla inconstitucional. Lógicamente en la medida en que se presenten casos futuros que bajo los mismos supuestos de hecho constriñan a utilizar una disposición jurídica considerada previamente inaplicable, comenzarán a crearse los precedentes que, sumados tres, darán lugar a la confección de jurisprudencia por reiteración o declaración. La jurisprudencia así emitida por los Tribunales Unitarios de Distrito cobra relevancia toda vez que racionalizará los criterios emanados de la totalidad de jueces de primera instancia y jueces letrados en virtud de su jurisdicción de apelación (artículo 27). Jurisprudencia obligatoria para estos tribunales si se prosigue con el criterio jerárquico que toma la LOPJCo para declarar la obligatoriedad de la jurisprudencia, aunque en este caso no exista mención expresa. La jurisprudencia de las salas se afirma trascendente, en vez, por el hecho de confirmar o negar la declaratoria de jurisprudencia proveniente de los propios tribunales unitarios, en tanto que la del pleno, por su capacidad para resolver en contradicción, de las tesis emanadas de cualquiera de las salas del propio tribunal. Los efectos de la que proviene del pleno y de las salas, vinculan a la totalidad de órganos jurisdiccionales y demás autoridades del Estado (artículo 274 de la LOPJCo).

Existe finalmente la posibilidad de interrumpir la jurisprudencia (artículo 278 y ss.) y de modificarla (artículo 280 y ss.), algo correcto si se entiende que la interpretación legal y constitucional constantemente cambia de significados de acuerdo al momento y a las circunstancias en que viene realizada.

Como última observación, cabe fijar la hipótesis de que, en caso de que se ejerza el recurso de revisión a que se refiere el artículo 158 de la CCo tratándose del control difuso de la constitucionalidad, será el pleno del TSJCo el que deberá resolver sobre el particular. Por lo tanto, si sostiene dos criterios en el mismo sentido, formará jurisprudencia de obligatoriedad general debido a su posición jerárquica, efectos similares a los que produce el principio *stare decisis* cuando una interpretación proviene de algún Tribunal

<sup>115</sup> Cfr. Pegoraro, Lucio, y Rinella, Angelo, *Le fonti nel diritto comparato*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2000, pp. 34-35.

Supremo.<sup>116</sup> Bajo esta hipótesis, en la que se desvela la importancia del elemento impugnativo —que no debe confundirse con la jurisdicción de apelación que tienen los tribunales unitarios y las salas del TSJCo—, el pleno puede convertirse en el auténtico órgano vertebrador o cohesionador del ordenamiento jurídico coahuilense.

Veracruz, Tlaxcala y Chiapas, en cambio, establecen la vinculatoriedad inmediata y con efectos generales de las resoluciones en las que ejerzan el control abstracto de constitucionalidad cuando se alcance la votación reforzada requerida (artículo 65 de la CV, 81 de la CT, y 56 de la CCh). Ello no obsta para que a los órganos judiciales, por sus competencias como jurisdicción ordinaria, se les faculte para emitir jurisprudencia y concretar criterios de carácter general y obligatorio, con base en la interpretación jurídica de la ley (artículo 56, fracción XII de la CV, artículo 108 de la LOPJET y artículo 11 de la LOPJECh). En consecuencia, no se advierte el problema que se patentiza en Coahuila.

#### VIII. RÉGIMEN PROVISIONAL

El artículo 2o. transitorio de la reforma constitucional de que damos cuenta señala que dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de entrada en vigor del decreto de reforma, el TSJCo en pleno debía sesionar para emitir un acuerdo en donde se declarase formalmente su conversión en Tribunal Constitucional local, en los términos del artículo 158 de la Constitución Política del estado. La constitución del órgano se llevó a cabo en los términos señalados. El acuerdo fue publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* tal y como manda el propio artículo constitucional.<sup>117</sup> Si el acto solemne, en atención al mandamiento constitucional, se realizó en los plazos mencionados, no sucedió lo mismo con la ley reglamentaria del artículo 158 de la CCo, aun cuando el artículo 2o. transitorio

<sup>116</sup> Morbidelli, G. *et al.*, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, 2a. ed., Bolonia, 1997, p. 196.

<sup>117</sup> Acúdase al “Acta constitutiva del Tribunal Superior de Coahuila como Tribunal Constitucional Local”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. 1, enero-junio de 2003, p. 287 y ss. Tomado de [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).

en su primer párrafo señala que dicha normatividad debía ser expedida dentro de los 240 días naturales siguientes a la publicación del decreto de reforma constitucional. De información que hemos recabado vía correo electrónico se confirma que el Congreso del Estado no ha expedido dicha ley.

Se colige, por tanto, que aun cuando el órgano de control está formalmente constituido, carece de la normatividad apropiada para el ejercicio de sus funciones. De operar en estas condiciones, podría afirmarse que el control de constitucionalidad en Coahuila está funcionando bajo un régimen jurídico provisional que, aunque previsto en la Constitución, no es suficiente para cubrir los mínimos que la seguridad jurídica impone. La previsión constitucional al respecto señala el procedimiento sumario que deberá ejercitarse para resolver las controversias constitucionales en tanto no se expida la ley en cuestión. Poco dice, en vez, respecto al procedimiento para sustanciar las acciones de inconstitucionalidad, salvo una referencia que señala que el pleno del TSJCo deberá proveer lo conducente y necesario para sustanciar y resolver las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad locales que se promuevan. ¿Significa esto que al no existir un procedimiento sumario señalado en el régimen de transitorios de la reforma en lo concerniente a la sustanciación de las acciones, es el pleno el que debe dictar las provisiones al respecto?, ¿No significa tal solución la conjunción del Poder Legislativo y Judicial en un solo órgano, así sea sólo de manera temporal?, ¿Es correcta la solución del órgano reformador? ¿Se podría interpretar que fue intención del órgano reformador prever un procedimiento de sustanciación para ambos institutos procesales? De ser afirmativa la respuesta anterior ¿sería correcto retomar el procedimiento sumario del régimen transitorio para sustanciar las acciones de inconstitucionalidad, o es más correcto dejar que el Poder Judicial resuelva lo procedente?

Dentro de esta pluralidad de cuestionamientos, surgidos de una inexplicable omisión, debe decirse que lo más prudente es usar el procedimiento estipulado en el régimen transitorio de la CCo para ambos instrumentos procesales. Solución diversa, en palabras de Forsthoff, significaría una actitud contraria al principio del Estado de derecho.<sup>118</sup> Además, dejar desde ahora

<sup>118</sup> El autor refiere la expresión al vacío que dejó la ley que organiza el Tribunal Constitucional federal alemán al no prever un procedimiento determinado, y que después la misma corte interpretó a su favor, estableciendo que la laguna había sido intencionalmente establecida a efecto de que el tribunal procurara lo conducente. Véase Forsthoff, E., “La trasformazione della legge costituzionale”, en Amirante (ed.), *Stato di diritto in trasformazione*, Milán, Giuffrè, 1973, esp. pp. 199 y 232.

que el Poder Judicial interfiera en asuntos que competen exclusivamente al Poder Legislativo sería un punto de partida erróneo para el ejercicio de la justicia constitucional. Recordemos que la función de los órganos que ejercen esa justicia no tiene como objetivo sobreponerse al legislador, sino moderar el ejercicio de su poder, equilibrando el principio democrático de la soberanía popular y el principio jurídico de supremacía de la Constitución.

Queda solamente esperar a que el Poder Legislativo atienda la omisión constitucional en la que ha caído por su demora, para una vez vista la reglamentación de los institutos señalados proceder a su estudio ya no desde un punto de vista descriptivo, sino desde un ángulo crítico y constructivo.