

JUSTICIA CONSTITUCIONAL FEDERAL Y LOCAL EN MÉXICO

Enrique URIBE ARZATE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La cuestión crítica*. III. *Las decisiones fundamentales del pueblo mexicano*. IV. *Praxis de la justicia constitucional*. V. *Instrumentos vigentes*. VI. *Perspectivas en el ámbito federal*. VII. *Prospectiva de la justicia constitucional local*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

¿Cómo hacer que el respeto a la ley fundamental de nuestro país sea cosa de todos los días?

He aquí la formidable tarea para los juristas de nuestro tiempo, quienes no obstante haber hollado ya en campos tan novedosos como el genoma humano y la biotecnología, no han sido capaces de llevar hasta los confines del conocimiento jurídico las más pulidas manifestaciones del constitucionalismo.

Todavía entre las tareas pendientes de la investigación jurídica, están anotados los derechos humanos que esperan con impaciencia un desarrollo más acorde con su correlativa defensa —más demandada cuanto más necesaria se torna para la vida de los hombres—.

Falta aún indagar de manera profunda y escribir con la debida fundamentación sobre la reforma del Estado, el fortalecimiento del municipio, el federalismo y la justicia. Al margen de la dinámica que se plantea en el debate político, es evidente que todos estos temas, cualquiera de ellos y otros muchos que ni siquiera han sido puestos sobre la mesa para su discusión, merecen y demandan su estudio por los científicos del derecho.

En este orden de ideas, en el presente trabajo expondré la importancia de la justicia constitucional para la ciencia jurídica del siglo XXI y trataré asi-

mismo de conectarla con el federalismo, tema de singular relieve para la vida político-jurídica de México. Para ello, voy a plantear un escenario que ubica a la justicia constitucional —de incipiente desarrollo en México— como una de las tareas más significativas para el fortalecimiento del federalismo en el marco de la reforma del Estado. Antes de iniciar el análisis, es conveniente incorporar algunas precisiones conceptuales que no tienen otro propósito que delimitar el marco teórico del presente trabajo.

La justicia constitucional sigue siendo una materia no exenta de discusiones que brega aún en la definición de su contenido y en la delimitación de sus alcances. Mientras para algunos juristas, es casi imperceptible la diferencia entre jurisdicción constitucional, derecho procesal constitucional, defensa de la Constitución y control constitucional, para otros no se trata de lo mismo.¹

En mi concepto, la justicia constitucional es una categoría superior que abarca las tareas propias de la defensa de la Constitución, así como los mecanismos para el control de la constitucionalidad. El derecho procesal constitucional equivale en este caso a la parte adjetiva, enfocada hacia los procedimientos que sirven para dar eficacia a la parte sustantiva, identificada en los ya citados grandes rieles del constitucionalismo contemporáneo.

La justicia constitucional está alimentada por las instituciones jurídicas que hacen posible el respeto de la Constitución y la salvaguarda de sus principios. Ahí está por ejemplo, el juicio de amparo, utilísimos mecanismo viable y eficaz para defender a los gobernados frente a los excesos del poder público; sin embargo, la fragilidad de nuestro sistema de justicia constitucional se pone de manifiesto cuando se advierte que aparte del juicio de garantías, no se tienen otros instrumentos que sirvan con efectividad al propósito de mantener incólume a la Constitución.

Desde este escenario, es imprescindible subrayar la diferencia esencial que deslinda a la justicia ordinaria de la justicia constitucional.² Sabido es que la primera ocupa la mayor parte de la actividad de los tribunales en materias tan variadas como la civil, penal, laboral, mercantil, etcétera. La justicia constitucional sólo se dedica a conducir por los cauces de la constitucionalidad las cuestiones que tienen que ver con la carta magna.

1 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2002. p. 166.

2 Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, México, 2000, pp. 576 y 577.

Más allá de la importancia de otras materias de gran significado para la ciencia jurídica del siglo XXI, todo parece indicar que la justicia constitucional difícilmente puede tener parangón por el contenido de sus dos tareas vitales: defender el contenido de la Constitución y hacer eficaz el goce de los derechos humanos.

Hemos avanzado sin duda en los nuevos campos que la ciencia jurídica conoce y regula, como en los ya citados atinentes a la biotecnología o los que se ocupan de cuestiones tan distintas como la protección al medio ambiente o la necesaria tipificación de los delitos informáticos. Sin embargo, las tareas del constitucionalismo, situadas desde antaño en la defensa de la Constitución y en la salvaguarda de los derechos esenciales de las personas, no han conquistado todavía el campo del humanismo donde la ciencia jurídica tiene su genuina dimensión.

Por ello, considero inaplazable el análisis de estos dos grandes temas que sin duda están interconectados y pueden servir al fortalecimiento del sistema político.

II. LA CUESTIÓN CRÍTICA

El tema del presente trabajo tiene estrecha relación con los grandes problemas nacionales de nuestro tiempo. Mucho se ha debatido sobre cuestiones de interés colectivo como el federalismo que se quiere renovado, o como el municipio que se desea realmente libre, o como los derechos humanos que se pretende rebasen el ámbito discursivo para insertarse en la vida cotidiana. Al igual que dichos temas, hay otros de no menor importancia como los de tipo electoral o los relativos al control del poder. Este último, por sí sólo, es capaz de abarcar los afanes de juristas y estudiosos de las ciencias sociales, pues sus complejas manifestaciones están presentes en todos los órdenes de la vida en sociedad.

El tema que me ocupa tiene que ver con todos los anteriormente citados. La justicia constitucional puede esbozarse como el ámbito que contiene los instrumentos jurídicos útiles para la defensa de la Constitución y el mantenimiento de sus principios. Dije ya que en este quehacer convergen las acciones propias para la defensa de la Constitución, los mecanismos que integran el control de la constitucionalidad y por supuesto, los instrumentos de índole jurisdiccional que pueden ejercerse para tal fin.

La importancia de esta cuestión salta a la vista de inmediato, en un Estado democrático, social y de derecho, el ejercicio del poder público debe deslizarse por principio, a través de las vías de la legalidad y la racionalidad. Nada más incongruente en un Estado de derecho que mantener en el mismo estado de cosas el insultante ejercicio arbitrario o desmedido del poder; nada tan nefando como tener aherrojados en bellos párrafos del texto constitucional, principios y garantías que la actuación de algunos malos servidores públicos se encarga de vejar y desconocer.

Para poner sólo un ejemplo, el principio de supremacía de la Constitución es fácilmente trastocado por los más atávicos impulsos de algunos indignos representantes de la ley: agentes del Ministerio Público, policías, jueces, magistrados o ministros; si la Constitución es suprema, entonces tenemos que volver realidad palpable y mensurable, el principio que dice: *sobre la Constitución nada; nadie sobre la Constitución*.

III. LAS DECISIONES FUNDAMENTALES DEL PUEBLO MEXICANO

Para ubicar correctamente el ámbito de la justicia constitucional, es menester decir que su propósito central ya anotado líneas atrás, encuentra su columna vertebral en la existencia de ciertos principios que dan forma y sentido a la propia carta magna. Son estos principios, aquellos que la doctrina constitucional identifica como supremacía, fundamentalidad, permanencia, inviolabilidad y vinculatoriedad.

Pero al margen y más allá de estos principios que la teoría constitucional reconoce a cualquier Constitución del mundo, es preciso señalar que hay otros principios propios, distintivos de cada Constitución; estos son las decisiones políticas fundamentales; los principios vitales que cada Estado ha ido construyendo a lo largo del tiempo y que solo a él pertenecen.³

Lamentablemente, la doctrina de las decisiones políticas fundamentales no ha sido prolífica, a diferencia de otras materias que sí se han desarrollado. ¿Por qué la doctrina constitucional no ha detonado este campo fértil para el avance de la ciencia jurídica? Parece que mucho ha tenido que ver en este desfasamiento, la concepción limitada que sobre la Constitución impera en la actualidad.

Generalmente se acepta que la Constitución es la carta fundamental, el documento formal y solemne que un pueblo se ha dado; el documento su-

3 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1994.

premo que contiene la organización jurídico-política de un Estado, así como un *desiderátum* mínimo sobre los derechos (garantías individuales) de los gobernados.

Esta concepción común en los juristas y todavía más extendida entre quienes no lo son, muestra la cara más visible de la Constitución; muestra por así decirlo, la corteza constitucional, pero oculta el *substratum*, la savia que en el decurso de los decenios y de los siglos, el pueblo de México ha sido capaz de forjar.

En la parte vital de la carta magna, hallamos principios señeros como la libertad e independencia, la soberanía, la división de poderes, la supremacía del poder temporal sobre las Iglesias, los derechos humanos, etcétera; elementos irreductibles que tienen hoy una definición jurídica, lograda mucho tiempo después de que se plantearon en el campo de batalla, pero que todavía no han sido protegidos adecuadamente.

He aquí la importancia suprema de las decisiones políticas fundamentales. Su carácter jurídico, vivo en el texto constitucional, debe mirarse desde un prisma distinto al que desde las limitaciones del formalismo, se conforma con ver en la carta magna un *corpus* jurídico ciertamente supremo, pero limitado a los alcances de cualquier “norma jurídica”,⁴ mudable, reformable y derogable.

Lógicamente, una concepción como la aquí anotada, tiene que desembocar en la ubicación de la Constitución —incorrecta según nuestra opinión— tan sólo en su dimensión como “norma jurídica”.

Dicho aprisionamiento de la carta magna ha refrendado una y otra vez, que la Constitución siendo norma jurídica puede ser modificada en cualquiera de sus artículos y párrafos; desde el ángulo de la teoría de las normas, así es. Empero, un ejercicio hermenéutico tendente a desentrañar el contenido de los numerales que han recogido decisiones políticas fundamentales, permite advertir que no todos los artículos de la Constitución se ubican en el mismo nivel jerárquico; o para decirlo de manera correcta: el análisis de los “contenidos” vaciados en determinados artículos constitucionales, permite afirmar que algunos de ellos deben ser inderogables.

Si bien es cierto que la teoría de las normas, dice que entre los artículos de un determinado *corpus* no puede hablarse de preeminencia, la “lectura

4 García de Enterraría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, España, Civitas, 1985.

constitucional” de las normas, sí permite arribar a la conclusión de que algunos artículos de la carta magna tienen primacía sobre “los demás”, merced a los principios y valores o decisiones fundamentales en ellos contenidas.

De lo anterior se colige la imperiosa necesidad que se tiene de que la teoría constitucional dedique esfuerzos a esta materia tan descuidada, en el afán por identificar las decisiones políticas fundamentales y defender la redacción formal de los artículos que las han recogido.

IV. PRAXIS DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Por todo lo hasta aquí señalado, la defensa y conservación del “contenido” o de los diversos contenidos de la Constitución, es lo que justifica y fundamenta la justicia constitucional que tiene el cometido de preservar y defender a la carta magna.

En principio, el carácter supremo de la Constitución, es el marco referencial que sirve para sostener la necesidad de que todos los demás ordenamientos legales deban adecuarse a su contenido normativo. De esta forma, ninguna ley (incluidas las constituciones locales) puede contravenir con su redacción la propia letra de la ley fundamental.

En seguimiento de esta idea, nos parece que la tendencia más aventajada de la adecuada concepción de la carta magna dice que en la parte medular de la defensa de la Constitución está el afán por asegurar su permanencia, la pervivencia de su contenido y particularmente, la de los principios que ella sanciona. De acuerdo con esto, la defensa de la Constitución se traduce en la defensa de su contenido y sus principios. De manera tal que una correcta construcción teórica deberá complementar este diseño mediante la concepción integral de los principios sostenidos por la teoría constitucional.

En este orden de ideas, el carácter supremo y fundamental de la Constitución se conecta indiscutiblemente con la defensa misma de la carta magna, una vez que se garantiza su inviolabilidad y permanencia mediante determinados mecanismos ideados para tal fin, entre otros, el difícil proceso de reforma.

La explicación que sostiene esta aseveración, encuentra parte importante de su razón en el hecho de que los principios constitucionales antecitados son los elementos integrantes de la naturaleza única de la carta magna. Si la

Constitución no fuera ni suprema ni fundamental o pudiera ser modificada en sus principios esenciales o violentada sin posibilidad alguna de ser reparada, entonces carecería del carácter superior que la doctrina le reconoce por encima de cualquier otra disposición jurídica.⁵

Justamente son los principios consagrados por la teoría constitucional los que dan firmeza a la Constitución. Pero además de ello —como ya dijimos— toda Constitución contiene ciertos principios propios, distintivos del pueblo que la ha promulgado; son estos las decisiones políticas fundamentales que se tratan de proteger por la vía de la supremacía formal de la Constitución.

Lo anterior vincula de manera directa la defensa de la Constitución con el control de la constitucionalidad. Esto es, el mantenimiento del texto constitucional, el cuidado para evitar que sea violentado o vulnerado, son tareas que conforman una parte del sistema integral de justicia constitucional, el cual se complementa con las acciones que sirven para llevar a cabo el control constitucional de actos y de leyes; dicho control, ideado para exigir a todos los órganos el respeto irrestricto del texto constitucional, sirve a la vez para realizar de manera concomitante la defensa de la carta magna.

En este orden de ideas, el control de la constitucionalidad tiene como propósito ejercer los mecanismos jurídicos que tanto en el aspecto preventivo como en las tareas de tipo correctivo, pueden servir para contener en los límites de la Constitución a toda la producción jurídica del Estado y, asimismo, para obligar a las autoridades a que sometan su desempeño a lo prescrito por la carta magna.

Puede afirmarse que con la defensa constitucional se protege la estructura del máximo ordenamiento legal y, al mismo tiempo, al mantener inalterado el texto de la carta magna, se defienden las decisiones políticas fundamentales que tienen en el control de la constitucionalidad su más firme límite.

Además de ello, por la jerarquía y alteza de los principios constitucionales, la defensa de la Constitución y el control de la constitucionalidad, se inscriben como dos asuntos de primer orden. La cuestión que aún queda pendiente por

5 Es conveniente aclarar que el principio de supremacía adoptado por la clásica teoría de la Constitución, se refiere al concepto de primacía formal de la Constitución; es decir, a la simple y llana ubicación de la Constitución (como norma jurídica), como el ordenamiento jurídico de carácter superior.

definir estriba en determinar qué medios son los más adecuados para mantener inalterados dichos principios constitucionales.

Como se ve, la defensa de la Constitución y el control constitucional, van más allá de la mera regulación de los actos del poder estatal; su ejercicio no se agota en la sola exigencia de que las autoridades ajusten su actuación a la ley. Una y otro, tienen su manifestación más elevada al hacer que los órganos estatales sujeten sus actos, de manera invariable, a lo dispuesto por la ley fundamental.

Aunque esta distinción es comprensible desde la doctrina, es evidente que el ordenamiento mexicano no lo considera así, pues la Constitución recoge en términos generales, algunos instrumentos encaminados a garantizar su carácter supremo y fundamental. Lamentablemente, casi todos estos instrumentos son inoperantes o de alcances limitados y, en conjunto, por atender problemas de distinta naturaleza, no sirven con efectividad al propósito de su creación.

V. INSTRUMENTOS VIGENTES

¿Cómo se lleva a cabo el control constitucional en México? El sistema de justicia constitucional en México está integrado por varios instrumentos que son los siguientes:

1. El procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97, párrafos segundo y tercero).
2. El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV).
3. El juicio de protección de los derechos político electorales (artículo 99, fracción V).
4. Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos (artículo 102 “B”).
5. El juicio de amparo (artículos 103 y 107).
6. Las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I).
7. Las acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II).
8. El juicio político (artículo 111).

Es oportuno señalar que los mecanismos antecitados son un variado menú que incluye procedimientos para el control de la constitucionalidad y

otros remedos para el mismo fin que no necesariamente alcanzan dicha categoría.

Se comprende así el porqué de la defensa de la Constitución. Reformar, derogar o abrogar ordenamientos legales es una tarea cotidiana en el Estado de derecho. Empero, reformar, derogar o intentar abrogar a la Constitución, es un tema de otras dimensiones. La defensa de la Constitución tiene que ser un ejercicio cotidiano materializado en la ejecución de las acciones encaminadas a preservar su contenido.

Además de significar el mantenimiento de los principios constitucionales, la defensa constitucional se traduce en relevantes acciones en favor de los gobernados. Por ejemplo, en el caso del derecho colectivo a disfrutar de un medio ambiente sano; la salvaguarda de la carta magna, se materializa en este supuesto, en algo más que la mera defensa jurídica de la Constitución; de ahí su importancia y justificación.

Una revisión atenta sobre los propósitos y alcances de estos instrumentos jurídicos, lleva a concluir que la defensa de la Constitución en México, entendida como la salvaguarda y el mantenimiento de los principios que le dan forma y contenido a la carta fundamental, está incompleta y desarticulada, además arroja resultados de alcances muy limitados.

Tratándose del juicio de amparo, se ha dicho ya con insistencia que dos de sus principios ayer inamovibles, son hoy un lastre para la adecuada protección de los derechos de las personas: que la demanda sólo pueda ser intentada a instancia de parte agraviada, es una afrenta para todos aquellos que no cuentan con la capacidad para promover un juicio —actualmente accesible para muy pocos ciudadanos—; que la sentencia beneficie sólo a las personas demandantes es otra fisura que debilita la eficacia del único instrumento jurisdiccional para la defensa de los derechos humanos —donde lógicamente deben tener cabida los derechos colectivos o de interés general—. Por eso, el principio de *relatividad de la sentencia* debe ser superado; es tiempo ya de proponer mecanismos que permitan un pronunciamiento de alcances *erga omnes*.

En otro caso, el juicio político no cumple ni lejanamente con el propósito de su creación. Es lamentable que algunos titulares de los órganos del Estado, violenten el orden constitucional, mediante actos extra y metaconstitucionales, sin que pueda procederse en su contra de manera expedita. El juicio político es un mecanismo tortuoso e ineficaz que debe ser sustituido por un instrumento jurídico más ágil que se ventile ante una instancia

estrictamente jurisdiccional. El “juicio político” debe transformarse en una verdadera institución jurídica, ajena a los órganos políticos, ante los que actualmente se desahogan estos procedimientos extrajurisdiccionales que muy poco sirven para sancionar a quienes violan el orden constitucional .

Para nadie es ajeno el hecho de que los actos de gobernantes y gobernados que vulneran el orden constitucional, se traducen en lamentables abusos de poder en el caso de los primeros, y en excesos *extra legem* en el caso de los segundos. El hecho de que unos u otros desacaten lo prescrito por la Constitución, no es solamente una cuestión de orden jurídico; el desconocimiento y contravención de las disposiciones constitucionales, conlleva además a efectos de tipo social; pensemos a manera de ejemplo, en cualquier violación el principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de la carta magna; o en el caso nada improbable de invasión de competencias entre los tres niveles de gobierno.

VI. PERSPECTIVAS EN EL ÁMBITO FEDERAL

Ante el panorama vislumbrado líneas arriba, es claro que nuestro constitucionalismo debe renovarse. Parece que debemos sistematizar la justicia constitucional en los dos grandes espacios determinados por la organización federal de nuestro país: el primero, se refiere a la justicia constitucional en el ámbito federal; aquí los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales⁶ permitirán mantener, defender y preservar los principios sancionados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de un Tribunal Constitucional como ya ha sido propuesto con anterioridad.⁷

En la otra dimensión, resulta factible la creación de tribunales constitucionales en cada entidad federativa que sin tener competencia originaria para atender la defensa de los principios contenidos en la Constitución general de la República, sí podrán participar en su defensa a través de mecanismos típicos de jurisdicción concurrente.

⁶ Actualmente, el sistema jurisdiccional se refiere básicamente al juicio de amparo y el no jurisdiccional a la actividad de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos. Es momento ya de modificar estos esquemas insuficientes tanto para la defensa de los derechos humanos como para el control de la constitucionalidad.

⁷ Cfr. Mi libro *El Tribunal Constitucional*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2002.

Antes de analizar cómo puede establecerse la concurrencia de estas acciones en los dos niveles de gobierno ya referidos, veré qué tareas deben ser encargadas ya a la justicia constitucional de acuerdo con el esquema propuesto en el presente trabajo.

Considero que la justicia constitucional debe estar presente en dos momentos de suma importancia para la vida jurídico-política del Estado.

1. *Como control preventivo de tipo constitucional legislativo*

Teóricamente, esta forma de control constitucional tiene como propósito vigilar que la producción jurídica estatal se apegue siempre a las disposiciones constitucionales. En México, este sistema no existe; el proceso de creación de la ley⁸ y el mismo proceso de reforma constitucional, se realizan sin llevar a cabo un análisis técnico sobre la constitucionalidad de dichas iniciativas de ley o de reforma. Por ello es que se ha planteado la posibilidad de que incluso las reformas a la Constitución puedan estar afectadas de inconstitucionalidad.⁹

Como se desprende de lo aquí anotado, la defensa preventiva de la Constitución en México es prácticamente inexistente.

Ahora bien —contra lo que pudiera alegarse— el control previo de constitucionalidad no implica invasión de competencias en el ámbito legislativo. La función del Tribunal Constitucional, no puede entenderse como un acotamiento de las atribuciones del Poder Legislativo, aun en el caso de que dicho precontrol constitucional pueda estimarse como una actividad de “legislador negativo”.

⁸ Para introducir mayor claridad, cito a García de Enterría, quien ha expresado lo siguiente: “El sistema de control de la constitucionalidad de las Leyes se configura como una función constitucional que no sería propiamente judicial, sino en los explícitos términos de Kelsen de “legislación negativa”. En concreto, el Tribunal Constitucional no enjuicia ningún supuesto de hecho singular —esto queda reservado al Tribunal a quo que ha suscitado el incidente de constitucionalidad—, sino sólo el problema puramente abstracto de compatibilidad lógica (*Vereinbarkeit*) entre el pronunciamiento, también abstracto, de una Ley y la norma (abstracta) de la Constitución”, García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, España, Civitas, 1985. p. 57.

⁹ *Cfr.* El trabajo de González Schmal, Raúl, “¿Una reforma a la Constitución puede ser inconstitucional?, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998 y otro de Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, ¿Es posible que una reforma a la Constitución sea inconstitucional por razón de su contenido?, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1998.

Es importante hacer esta precisión, pues la existencia y funcionamiento de los tribunales constitucionales tiene el propósito central de servir al fortalecimiento del Estado de derecho y por ende al fortalecimiento de los principios que estructuran al Estado, entre ellos por supuesto, el relativo a la división de poderes.

De acuerdo con lo que hasta aquí hemos expuesto, es necesario que un órgano *ad hoc*, especializado, altamente técnico, se encargue de vigilar el acatamiento y respeto de la ley fundamental. Para llevar a cabo el control constitucional integral, he propuesto la creación del Tribunal Constitucional mexicano, éste deberá realizar las siguientes funciones:

Durante el proceso de creación de la ley y en el caso de las propuestas de reforma constitucional —como ya lo anuncié líneas atrás—, el Tribunal Constitucional deberá hacerse cargo de dos tipos de funciones, igualmente importantes:

a) *Opiniones consultivas*. Estas opiniones serán emitidas por el Tribunal Constitucional, una vez que sea sometido a su análisis por los órganos encargados de la creación de la ley (trátase del Poder Legislativo federal o de las legislaturas de las entidades federativas) cualquier proyecto legislativo, a fin de valorar si se adecua o no al contenido de la carta magna.

b) *Resoluciones con fuerza obligatoria*. Estas resoluciones se emitirán una vez que el Tribunal Constitucional conozca, incluso de oficio, de irregularidades en los procedimientos de creación de la ley o de reforma constitucional; en este caso, la resolución que se emita tendrá el propósito de inhibir¹⁰ al órgano de mérito para que no continúe con el procedimiento legislativo.

En este ámbito, el Tribunal Constitucional deberá atender tres tareas igualmente importantes, desde el precontrol legislativo en los procesos de creación de la ley hasta el precontrol legislativo en *los procesos de reforma constitucional* y de *suscripción y ratificación de tratados internacionales*.

2. Como control correctivo de tipo constitucional orgánico

Es evidente que la justicia constitucional debe incluir el escenario propio de la reparación constitucional cuando los titulares de los órganos del Estado, hayan trastocado el orden o los principios de la carta magna. En este ca-

¹⁰ Cfr. Lo que en doctrina se conoce como sentencias estimatorias exhortativas.

so, será indispensable contar con los mecanismos que hagan posible la reparación constitucional.

En el derecho mexicano ni los procedimientos administrativos, ni el juicio político en los términos en que están prescritos, resultan ser de gran utilidad para el adecuado control de los actos de los titulares de los órganos del Estado que he denominado “Control constitucional-orgánico”. La parte correctiva de la defensa de la Constitución, merece un tratamiento especial que permita contener y mantener el desempeño de quienes ejercen el poder público, en los límites impuestos por la propia Constitución.

En este orden de ideas, tal vez puede afirmarse que ni siquiera las sanciones impuestas por parte de los órganos competentes como la destitución o la inhabilitación, tengan los efectos esperados en el tema que trato; no hay que pasar por alto que en estos casos extremos de desacato y violación a la carta magna, la responsabilidad no se agota en la dimensión administrativa. La responsabilidad histórica de los titulares de los órganos primarios del Estado, tiene otra naturaleza, otros alcances y, por lo mismo, merece un tratamiento distinto al que se sigue en contra de servidores públicos de nivel diverso.

Para llevar a cabo el control constitucional orgánico, es preciso contar con las *acciones de reparación* viables y de alcances ciertos, a fin de restaurar el orden constitucional que sea vulnerado con determinaciones de los servidores públicos de primer nivel. Para tal fin, propongo los siguientes instrumentos:

a) *El juicio de responsabilidad constitucional* de los servidores públicos de primer nivel. Dejemos ya en el archivo histórico de nuestro pueblo, ese curioso instrumento llamado juicio político que nunca ha servido para exigir cuentas a quienes vulneran el orden constitucional y medran desde el ámbito de la función pública.

b) *Los recursos de inconstitucionalidad* para obtener la nulidad de las determinaciones de los servidores públicos de primer nivel. A diferencia de las acciones que tienen la misma denominación y que están incluidas en el artículo 105 de la carta magna, las que aquí he señalado, tendrán como propósito primordial obtener la *anulación* de las acciones o determinaciones ordenadas o instrumentadas por los titulares de los órganos de primer nivel.

c) *La acción popular* para la defensa de derechos colectivos o difusos. Estas acciones, parecidas a las acciones de clase (*class actions*) del sistema

estadounidense o a las acciones populares previstas en los ordenamientos de algunos países sudamericanos, podrán intentarse para que los gobernados puedan denunciar ante el Tribunal Constitucional las irregularidades de los órganos que a su juicio afecten alguno de los principios constitucionales contenidos en la carta magna.

VII. PROSPECTIVA DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

1. *Justificación*

Hasta aquí es la visión que desde el análisis del nivel federal ha sido posible construir. No olvido que la existencia de las cortes y tribunales constitucionales se ha dado siempre desde el ámbito superior de los estados, pues su carácter de máximo órgano para la interpretación y la defensa de la Constitución así lo demanda.

Sin embargo, es necesario que la visión inicial sobre el Tribunal Constitucional sea reforzada con el análisis más completo sobre las posibilidades que la justicia constitucional tiene en un estado compuesto como México, donde es patente la posibilidad de aplicar la justicia constitucional desde el ámbito de las entidades federativas.

Para determinar hasta dónde es esto posible y cuál sería el mecanismo idóneo para su operación, es conveniente subrayar tres presupuestos de tipo orgánico-jurídico, útiles para dar lógica y racionalidad a lo que aquí se concluya.

Primero. México está organizado en una Federación con tres niveles de competencias claramente establecidos.

Segundo. El sistema constitucional mexicano permite la existencia de dos tipos de constituciones: la federal y las de las entidades federativas; aunque sólo la primera tiene reservados para sí los principios ya analizados de la teoría de la Constitución, entre los que destacan los de supremacía y fundamentalidad.

Tercero. En teoría, el control constitucional de actos y de leyes, está encomendado por la Constitución a todos los jueces; el artículo 133 incluso menciona de manera inequívoca a los jueces locales. Sin embargo, la realidad y la diferencia entre el control constitucional y el control de legalidad ha acotado las funciones de los jueces locales a la segunda materia citada;

por ende, los órganos jurisdiccionales locales no pueden llevar a cabo el control constitucional.

De acuerdo con el hilo conductor de este ejercicio, el deficiente sistema de control constitucional vigente en México reconoce sólo a determinados órganos federales —el Poder Judicial Federal y el Congreso de la Unión en el caso del juicio político— la capacidad para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de una sentencia o de determinados actos que implican responsabilidad en la función pública.

Como lo anoté en la parte relativa a los nuevos mecanismos de control constitucional propuestos, es urgente un replanteamiento total sobre esta materia. Si el control de la constitucionalidad debe seguir abarcando actos y leyes, creo que es necesario separar a la justicia ordinaria de la justicia constitucional. Dejaré a nuestros tribunales ordinarios que conozcan de la primera; la materia constitucional debe ser encargada a un tribunal especializado independiente de cualquier otro órgano.

Por principio, dicho tribunal en materia constitucional deberá ser un órgano jurisdiccional de nivel federal. Su competencia ya ha sido señalada. Ahora bien, es posible que dicho control constitucional federal pueda ser reforzado si desde las entidades federativas se realizan las acciones de pre-control y de control *a posteriori*, ya enunciadas. En un estado federal, merced a la existencia de dos órdenes competenciales, es viable que algún tribunal estatal especializado pueda conocer y resolver sobre la constitucionalidad de actos o de leyes.

2. Supuestos

De acuerdo con el modelo de estado federal mencionado, el fortalecimiento de la justicia constitucional requiere su realización desde dos grandes espacios:

- a) *Desde el ámbito federal*, donde se sitúa la justicia constitucional por antonomasia mediante la defensa y salvaguarda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) *Desde el ámbito de las entidades federativas*, desde donde es posible coadyuvar a la defensa de la Constitución federal, mediante acciones que pueden llevarse a cabo ante determinados órganos locales especializados en justicia constitucional.

La justicia constitucional desde el ámbito de las entidades federativas será posible en la medida en que el propio federalismo pueda ser revitalizado en todos los órdenes que la lógica del sistema federal concede indiscutible valor e importancia a la participación de los estados miembros.

Para poder hacer partícipes a los estados en la materia que nos ocupa, nos parece que la justicia constitucional local debe establecerse en dos modalidades:

3. *Como control constitucional local puro*

Este modelo de control, deberá ser diseñado para la salvaguarda de la Constitución local, particularmente por cuanto hace al mantenimiento de las *declaraciones* o *principios* contenidos en su preámbulo. Tratándose de un tipo de control local, su competencia estará orientada hacia dos cuestiones de orden local.

A. *Control constitucional de actos locales*

La competencia en este caso, buscará mantener dentro del orden previsto por la Constitución particular de la entidad federativa en cuestión, la actuación de cualquiera de los órganos locales. Esto es, la justicia constitucional local o el control constitucional local, en esta modalidad, servirá para exigir a los servidores públicos de tipo local que su desempeño se ajuste a las prescripciones, más aún, a los principios contenidos en la Constitución local.

B. *Control constitucional de leyes locales*

El control constitucional deberá incluir de la misma manera, el control sobre la producción jurídica de las legislaturas locales. En este sentido, debe caber la posibilidad de que el órgano diseñado para tal efecto, pueda realizar las tareas de control previo de la constitucionalidad que atribuidas al Tribunal Constitucional federal; en este supuesto, el precontrol legislativo funcionará respecto de las leyes emanadas de los congresos locales.

Ahora bien, para que el control constitucional local aquí señalado, pueda tener viabilidad, es necesario cumplir con algunas condiciones como son las siguientes:

Primera. Que el control constitucional local deberá verificarse —de manera exclusiva— en el marco de la Constitución local. Esto quiere decir que si en algún caso planteado ante el órgano de control constitucional local, surgiera algún punto que hiciera necesaria la *interpretación* de la Constitución general, en tal caso y sólo en ese supuesto, el asunto deberá remitirse de inmediato al Tribunal Constitucional Federal.

Segunda. Tanto las acciones de precontrol como las de control constitucional a nivel local, servirán para obligar a todos los órganos de la entidad federativa en cuestión a sujetar sus actos a lo prescrito por la Constitución local.

3. *Control constitucional local de jurisdicción concurrente*

Uno de los temas de mayor cuidado, debe ser el referente a los alcances del control constitucional local en relación con la Constitución federal. Este mecanismo que hemos denominado *control constitucional de jurisdicción concurrente*, permitirá a un órgano local determinado llevar a cabo el control constitucional respecto de la carta magna y con ello materializar —en un claro ejercicio de federalismo— la participación del estado miembro en la defensa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta competencia deberá ser reconocida a un órgano jurisdiccional local y podrá tener las siguientes dimensiones:

A. *Control constitucional dual o absoluto*

Este tipo de control, permitirá que el órgano local encargado de hacer partícipe a la entidad federativa en la defensa de la Constitución Federal, pueda intervenir para salvaguardar cualquier disposición jurídica de la carta magna.

En este caso, la competencia del referido órgano local de control constitucional, podrá extender su competencia originaria hasta la defensa y control del contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La competencia concurrente, aquí diseñada, fortalecerá el sistema mexicano de justicia constitucional, una vez que se reconozca a los órganos locales la capacidad para participar en la defensa de la Constitución General de la República.

B. *Control constitucional relativo*

Este tipo de control constitucional local, funcionará sólo respecto de las decisiones políticas fundamentales plasmadas en la constitución política de los estados unidos mexicanos.

Por supuesto que como condición necesaria, es preciso antes que la propia carta magna señale de manera expresa cuáles son esas decisiones que actualmente no están identificadas con claridad; hoy, sólo es posible arribar a ellas mediante la interpretación constitucional.

Por lo pronto, el control constitucional de jurisdicción concurrente de tipo relativo, podrá garantizar la permanencia de los principios constitucionales (decisiones políticas fundamentales) a través de la defensa de la Constitución en general.

Por otro lado, no hay que perder de vista que también las constituciones de los estados miembros, pueden contener declaraciones (no principios constitucionales) que sin contravenir a las decisiones políticas fundamentales de la carta magna, sirven para definir su autonomía y peculiares condiciones de existencia. Para la salvaguarda de tales declaraciones, es posible establecer el control constitucional local respecto de su propia Constitución.

4. *Posibilidades*

Luego del análisis aquí realizado, todo parece indicar que el control constitucional local es necesario para vigilar que las autoridades locales sujeten su actuación a las disposiciones constitucionales contenidas en la propia Constitución local. A través de dicho control será posible, defender las *declaraciones* contenidas en el preámbulo de la misma Constitución.

Aparte de esta forma de control constitucional típica, el órgano estatal especializado, podrá participar en el control constitucional del contenido de la Constitución federal.

De acuerdo con lo expuesto, el control constitucional local es posible en dos grandes vertientes:

A. *Control constitucional local puro*

Que será el control constitucional local limitado a conocer y resolver cuestiones relativas a la Constitución de la entidad federativa de que se trate; en este supuesto, bajo ninguna circunstancia deberá aceptarse la jurisdicción concurrente y para el caso de que ante el órgano local especializado se llegara a plantear algún asunto que demandara la *interpretación* de alguna disposición de la carta magna, éste deberá ser puesto conocimiento del Tribunal Constitucional Federal.

B. *Control constitucional local de jurisdicción concurrente*

Que incluirá tanto el control constitucional local respecto de la Constitución estatal, como el control sobre cualquier norma jurídica de la Constitución federal, incluidos por supuesto, los numerales relativos a las decisiones políticas fundamentales.

Visto desde los dos escenarios ya planteados, el control constitucional local se erige como un mecanismo viable para materializar el ejercicio de las capacidades de las entidades federativas en la tarea común por defender y mantener los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La tan mencionada reforma del Estado, citada por los actores políticos, no estará completa si le falta la materia de la justicia constitucional; es necesario pues, revisar este rubro para valorar la pertinencia de hacer partícipes en él a las entidades federativas. Puede afirmarse con mesura que la justicia constitucional local representa una posibilidad real para fortalecer el sistema federal mexicano, pues no puede haber federalismo —renovado o viejo—, ayuno de justicia constitucional en los estados miembros.

Por tal razón, las entidades federativas deben coadyuvar al control constitucional en las dos vertientes ya anotadas, pues por cuanto hace al control constitucional de sus ordenamientos particulares, se trata de una tarea insustituible; parece que la soberanía de los estados miembros debe manifestarse desde esta perspectiva. En cuanto al control constitucional de jurisdicción concurrente, su práctica fortalecería sin duda el régimen federal, pues la carta magna es el ordenamiento supremo de toda la Federación; sus principios fundamentales son válidos y defendibles para todos los mexicanos.

Luego entonces, el control constitucional de jurisdicción concurrente, realizado desde las entidades federativas, es recomendable porque permitirá garantizar:

a. La constitucionalidad dual de las leyes locales

Permitirá que las leyes aprobadas por las legislaturas de las entidades federativas, se adecuen tanto a los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como a los previstos por las Constituciones locales.

b. La racionalidad y jerarquía del orden normativo

Parte importante de las tareas asignadas a los órganos de control constitucional local, se materializará en la construcción de un sistema jurídico lógico, a partir de la aprobación de leyes que guarden congruencia con el texto de las dos Constituciones, la federal y la particular de la entidad federativa de que se trate.

c. La eficacia normativa

Con la aprobación de las leyes que sujeten su redacción a los principios y prescripciones de mayor jerarquía de las constituciones, será más fácil cumplir con los “contenidos” de la carta magna y con los propios principios redactados en las constituciones locales. Con un sistema federal de justicia constitucional como el aquí propuesto, podrá acortarse la enorme distancia que en muchos casos hay entre lo que dice la Constitución y lo poco que las leyes secundarias son capaces de convertir en posibilidad y acción.

5. Organización y competencia

Hemos mencionado de manera reiterada al órgano *estatal especializado* como la instancia competente en las entidades federativas para llevar a cabo el control constitucional local. Hasta ahora, nada se ha dicho respecto a su diseño y ubicación dentro de la estructura orgánica de las entidades federativas. ¿Cómo debe llamarse el citado órgano?, ¿cómo debe ser integrado?

Al respecto, se plantean dos alternativas:

1. Creación de una Sala Constitucional dentro de los tribunales de justicia de las entidades federativas
2. Creación de un Tribunal Constitucional en cada entidad federativa

Aunque desde luego resulta más recomendable la creación de un Tribunal Constitucional independiente de cualquier otro órgano, parece que cualquiera de estas dos opciones es válida.

VIII. CONCLUSIONES

Primera. La justicia constitucional es la denominación más acorde con las acciones encaminadas hacia la defensa de la Constitución y el control de la constitucionalidad de actos y de leyes.

Segunda. La Constitución federal contiene decisiones fundamentales adoptadas por el pueblo mexicano que deben ser preservadas y defendidas —en principio— a través del *Tribunal Constitucional Federal*.

Tercera. En México, la existencia de dos tipos de constituciones: la federal y las de las entidades federativas, plantea la posibilidad de que los estados miembros tengan competencia para el ejercicio de acciones propias de un modelo de justicia constitucional local.

Cuarta. La justicia constitucional local es un modelo viable para llevar a cabo un control constitucional dual: El de la carta magna a través de la justicia constitucional local de jurisdicción concurrente y el de las constituciones de las entidades federativas mediante acciones de *justicia constitucional local pura*.

Quinta. El control constitucional local puede llevarse a cabo mediante la creación de un Tribunal Constitucional Local o a través de una Sala Constitucional integrada al Tribunal Superior de Justicia de las entidades federativas.

Sexta. El ejercicio de esta importante función por parte de las entidades federativas, servirá para fortalecer el régimen federal en el marco de la reforma del Estado que poca atención ha puesto al tema de la justicia constitucional.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1994.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Teoría constitucional*, México, El Pliego, 2000.

- FIX ZAMUDIO, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, España, Civitas, 1985.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, “¿Una reforma a la Constitución puede ser inconstitucional?”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Miguel Ángel, “¿Es posible que una reforma a la Constitución sea inconstitucional por razón de su contenido?”, *La actualidad de la defensa de la Constitución. Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM, 1998.
- URIBE ARZATE, Enrique, *El Tribunal Constitucional*, Universidad Autónoma del Estado de México, 2002.