

## REFLEXIONES SOBRE LOS SISTEMAS LOCALES DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

César I. ASTUDILLO REYES

SUMARIO: I. *Nota preliminar*. II. *Los modelos “periféricos” de justicia constitucional*. III. *La comparación entre modelos*. IV. *Reflexión sobre los derechos fundamentales consagrados a nivel local*. V. *La vertebración institucional desde un espacio de “centro”*.

### I. NOTA PRELIMINAR

La adopción de modelos de justicia constitucional dentro de las entidades federativas de México constituye un genuino ejercicio de reivindicación histórica del origen local de la garantía jurisdiccional de la Constitución. Hace más de siglo y medio la introducción del amparo dentro de la Constitución yucateca de 1841 simbolizó el primer paso para garantizar la constitucionalidad de los actos del poder; hoy, la introducción de instrumentos de justicia constitucional nos impone realizar un ejercicio de sutura dada la quiebra de continuidad en el devenir del control local, intentando establecer una continuidad que, como sabemos, no existió dado el monopolio fiscalizador que por décadas ejerció el Poder Judicial de la Federación.

El ejercicio de recomposición de la continuidad histórica de los mecanismos de control local de la constitucionalidad no debe dejar de observar el inexorable cambio de escenario político y social ya que constituyen indicadores que condicionan la contracción o el ensanchamiento de la extensión de la inspección de inconstitucionalidad. Si en aquellos tiempos los instrumentos de garantía comenzaban y se agotaban en la figura del amparo, en nuestro tiempo presente existe todo un movimiento

en favor de la racionalización de complejos “modelos” de salvaguarda constitucional.

La metamorfosis sufrida en las necesidades de control ha generado un impacto decisivo en el modo de afrontar el estudio de los susodichos instrumentos de tutela jurídica. En tiempos pasados, la existencia de una sola figura jurídica garantizadora, a pesar de su insuficiencia, posibilitaba el estudio de la justicia constitucional sin mayores inconvenientes dado que el objeto de conocimiento estaba determinado claramente y no escapaba al instituto del amparo. En el presente, el contundente despliegue de institutos de salvaguarda de los ordenamientos jurídicos constriñe a que su estudio se lleve bajo determinados criterios metodológicos. La complejidad de elementos que aparecen desperdigados dentro de un sistema jurídico determinado que sin ser esenciales para el estudio de una institución la condicionan a diferentes niveles, hacen indispensable un estudio más exhaustivo con el objeto de reconducir a unidad sus componentes a fin de darles una coherencia interna y hacerlos aparecer como un concentrado de conocimientos con sistematicidad propia. Por ello, cuando hablamos de sistemas de justicia constitucional local utilizamos la expresión “modelos” en virtud que se aspira realizar un ejercicio clasificatorio que tiene como finalidad reconducir los objetos de análisis científico hacia sistemas lógicos, articulados bajo construcciones teóricas comunes.<sup>1</sup>

La presente contribución tiene la intención de confrontar cuatro ordenamientos jurídicos —Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas— en el capítulo relativo a la justicia constitucional. Las finalidades perseguidas con él son varias; su cometido principal es señalar la presencia misma de dichos sistemas de control dentro del orden jurídico nacional, aportando una somera explicación de sus elementos conformadores. Más allá de su ánimo descriptivo, su objeto se reconduce a un ejercicio de cotejo entre sus elementos a fin de exponer similitudes y diferencias que por si mismas dejaran entrever las deficiencias y los aciertos de ingeniería constitucional cometidos en su formulación. Como reflexión final pondremos en la mesa de la discusión una serie de puntos que a nuestro parecer podrían coadyuvar a perfilar los modelos bajo notas distintivas comunes que en la actualidad

<sup>1</sup> Para los criterios clasificatorios, sus virtudes e inconvenientes se remite a De Vergottini, Giuseppe, *Diritto costituzionale comparato*, Padua, Cedam, 1999, pp. 43 y ss. Pegoraro, Lucio, Rinella, Angelo, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Padua, Cedam, 2002, pp. 52 y ss.

tienen el respaldo mayoritario de la doctrina especializada en justicia constitucional, respetando, como en lógica pura debe ser, el espacio que los ordenamientos reservan para el despliegue de la discrecionalidad del legislador local.

## II. LOS MODELOS “PERIFÉRICOS” DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Los sistemas de justicia constitucional surgidos en las cuatro entidades federativas convencionalmente pueden denominarse sistemas “periféricos” pues pertenecen al segundo orden en que se estratifica el ejercicio del poder en el país.<sup>2</sup> Con el objeto de acotar el ámbito de estudio diremos que se describirá como se institucionaliza jurídicamente cada uno, para lo cual realizaremos un retrato del órgano al que se le confía la administración de justicia constitucional, abordando los elementos del estatuto constitucional de sus miembros, el complejo competencial que tiene confiado y los entes legitimados para activar su funcionamiento.<sup>3</sup>

Las reflexiones sobre cada sistema valorado en forma particular permitirá poner en evidencia las peculiaridades que los caracterizan a fin de tener el material necesario para realizar posteriormente un ejercicio de cotejo entre ellos.

<sup>2</sup> El estudio sistemático de estos cuatro modelos se encuentra en Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México. Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004 (en prensa), al que remito. Sobre ellos son interesantes los trabajos que aparecen en el tomo IV de la obra de Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., 2003; e igualmente en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, México, FUNDAP, 2003.

<sup>3</sup> Las características las tomamos de las notas que tanto Favoreu como Cruz Villalón aportan al respecto. *Cfr.* Favoreu, Luis, *Los tribunales constitucionales*, trad. Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994, pp. 27 y ss. Cruz Villalón, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 34.

## 1. Veracruz

El modelo veracruzano de justicia constitucional<sup>4</sup> ha continuado con la tradición mexicana de confiar al órgano supremo de la organización judicial el ejercicio del control de constitucionalidad.<sup>5</sup> Hablando en términos clasificatorios, el sistema veracruzano pertenece a aquellos que conforman un *tertium genus* como “modelo de control incidental de constitucionalidad”, cuyo elemento caracterizador viene otorgado por la adopción de un instrumento que sirve de puente o enlace entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional: hablamos lógicamente de la cuestión de inconstitucionalidad, su surgimiento como incidente procesal es lo que da lugar al *nomen iuris* que se le asigna.<sup>6</sup>

### A. Órgano de control

La Constitución de Veracruz —CV— otorga el ejercicio del control constitucional al órgano encargado de la función judicial dentro del Estado.<sup>7</sup> Corresponde al Tribunal Superior de Justicia —TSJV— desempeñar el papel de guardián del ordenamiento veracruzano mediante dos órganos internos: el Pleno y la Sala constitucional. De entrada, esta decisión produce una estratificación de atribuciones que conllevan a que el Pleno conozca y resuelva aquellos instrumentos de naturaleza abstracta, mientras que a la sala se le encomiendan los de carácter concreto. La Sala constitucional participa en la totalidad de los procedimientos de control ya

4 La explicación detallada del modelo veracruzano se puede ver en el capítulo II de Astudillo Reyes, *Ensayos de justicia constitucional... cit.* nota 2.

5 Antes del establecimiento de los sistemas locales de control de constitucionalidad Corzo Sosa proponía otorgar mecanismos de control constitucional a los tribunales superiores de justicia y no a órganos con un *status* de autonomía constitucional. *Cfr.* Corzo Sosa, Edgar, “La justicia constitucional mexicana a fin de siglo”, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998, 225 pp.

6 Para esta clasificación se remite a Pegoraro, Lucio, *Lineamenti de giustizia costituzionale comparata*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1998, pp. 27. En castellano acúdase a su trabajo “La circulación, la recepción y la hibridación de los modelos de justicia constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, 2002, 401 pp.

7 La reforma constitucional que introdujo la justicia constitucional en Veracruz fue publicada en la *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, Decreto núm. 53, 3 de febrero de 2000.

que sustancia y formula los proyectos de resolución definitiva que se someten al pleno, conociendo y resolviendo en forma definitiva los demás.

De conformidad con el artículo 57 de la CV el Pleno se integra con el presidente del TSJV y con los presidentes de cada una de sus salas, a excepción de la electoral. Son ocho entonces los magistrados que resuelven definitivamente este tipo de cuestiones (artículos 2o., 32, 33, 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, en adelante LOPJEV).<sup>8</sup> De igual manera, el artículo 64 estipula que la Sala constitucional se integrará con tres magistrados.

### *B. Estatuto constitucional de los magistrados*

En el nombramiento de los magistrados participan conjuntamente los poderes Ejecutivo y Legislativo. El gobernador tiene la facultad de proponer candidatos mientras que el Congreso es quien formalmente los nombra mediante el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes (artículo 59 de la CV). Los requisitos para ser jueces constitucionales no distan de aquellos para ser juez ordinario en virtud que los magistrados, al menos los del Pleno, cumplen funciones de legalidad y constitucionalidad. El requisito de la cualificación técnico-jurídica para ocupar el cargo no se estipula (artículo 58 de la CV). Lo que sí señala tal prescripción es el régimen de incompatibilidades para ser magistrado. Los magistrados duran en su encargo diez años que no son prorrogables (artículo 59 de la CV). Sus percepciones económicas no podrán ser disminuidas durante su encargo (artículo 10 de la LOPJEV). En su calidad de servidores públicos se encuentran sujetos a juicio político y de procedencia, y a juicio de responsabilidad de los servidores públicos (título V de la CV, octavo de la LOPJEV).

### *C. Ámbito competencial*

En el ordenamiento veracruzano se contempla un sistema global de defensa constitucional que incorpora ocho institutos protectores. Entre los mecanismos estrictamente procesales de control se encuentran:

<sup>8</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado*, núm. 148, el 26 de julio de 2000.

1. El juicio de protección de los derechos humanos. 2. El recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público. 3. Las controversias constitucionales. 4. Las acciones de inconstitucionalidad. 5. La acción por omisión legislativa y, finalmente. 6. La cuestión de inconstitucionalidad. Todos ellos se encuentran regulados en el artículo 64 de la CV.

#### *D. Legitimación procesal*

Encontrándose en el modelo veracruzano instrumentos procesales de control que proceden contra la ley en si misma, al margen de su aplicación y también con motivo de ella (el denominado control concreto y abstracto), su ámbito de protección se reconduce a intereses objetivos y subjetivos y, por tanto, en su promoción participan órganos del Estado y particulares lesionados en sus derechos fundamentales.

Tratándose de los instrumentos que protegen intereses subjetivos la legitimación corresponde a quien o quienes reciban un agravio personal y directo consecuencia de un acto de autoridad violatorio de sus derechos fundamentales. Así se dispone el artículo 64, fracción I de la CV, 6 de la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave.<sup>9</sup> Lo mismo sucede con el recurso encaminado a la tutela de los derechos fundamentales de los veracruzanos ante una eventual actuación irregular del ministerio público local recogido en el artículo 64, fracción II de la CV.

En lo relativo a los instrumentos de tutela objetiva del ordenamiento, los entes legitimados tienen el carácter de autoridades u órganos constitucionales del Estado. Según los artículos 64 y 65 de la CV, las controversias constitucionales pueden ser interpuestas por los municipios, el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En las acciones de inconstitucionalidad se dota de legitimación procesal al gobernador del Estado y por lo menos la tercera parte de los miembros del Congreso. La acción por omisión legislativa puede ser activada por el gobernador del estado o por la tercera parte de los ayuntamientos. Finalmente, la cuestión de inconstitucionalidad puede ser elevada por todos los jueces y magistrados del estado.

<sup>9</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado* el 5 de julio de 2002.

## E. Coahuila

En Coahuila,<sup>10</sup> la Constitución Política de 1918 —CCo.—, reformada en marzo del 2001, entrega el ejercicio de atribuciones de constitucionalidad al Tribunal Superior de Justicia del Estado —TSJCo.—.<sup>11</sup> Existe una notable diferencia entre el caso coahuilense y sus similares de Veracruz, Tlaxcala y Chiapas. Si en principio existe el punto de convergencia descrito, no existe tal similitud en el papel dispuesto en favor de los jueces y tribunales investidos con la jurisdicción ordinaria. Si en los tres sistemas mencionados la justicia constitucional aparece organizada en “sistemas unitarios”, la característica de Coahuila es la inexistencia de un monopolio tal, existiendo, en consecuencia, un sistema “plural” abierto a la participación de todos los jueces en el control mediante la desaplicación de normas al caso concreto.<sup>12</sup>

El modelo coahuilense, en este tenor, tiene mayor similitud con el modelo federal. No conjuga propiamente elementos y técnicas de los modelos originarios, pone en práctica ambos a través de un control difuso ejercido por jueces y tribunales, similar al desempeño de los tribunales federales en materia constitucional, y consta también de un órgano dentro del TSJCo. que decide en última instancia procesos constitucionales autónomos, de forma similar a la concentración que a nivel federal se confiere a la Suprema Corte de Justicia. En conclusión, configura, al igual que la Corte, un *quartum genus* o un “sistema mixto de justicia constitucional”.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> La explicación detallada del modelo coahuilense se encuentra en el capítulo III de Astudillo Reyes, *Ensayos de justicia constitucional... cit.*, nota 2.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> La diferencia fundamental entre los sistemas unitarios y los plurales tiene relación con la operación de los tribunales constitucionales en posición monopolista, o en la concurrencia de otros sujetos en el ejercicio del control. *Cfr.* Pegoraro, Lucio, “Clasificaciones y modelos de justicia constitucional en la dinámica de los ordenamientos”, comunicación presentada al VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional realizado del 3 al 5 de diciembre de 2003 en Sevilla, España, disponible en [www.us.es/cidc](http://www.us.es/cidc)

<sup>13</sup> Pegoraro, *Lineamenti... cit.*, nota 6, pp. 39 y ss.

## 1. *Órgano de control*

El control de la constitucionalidad en Coahuila goza de los atributos de la “concentración” y de la “difusión”. La primer vertiente se unifica en el Pleno del TSJCo., al cual el artículo 158, párrafo IV equipara con un Tribunal Constitucional con competencia local.<sup>14</sup> La segunda vertiente reconoce la plena participación de todos los jueces integrantes del Poder Judicial en el control de la constitucionalidad de las leyes. Como es obvio, la primer modalidad funciona según los lineamientos del control concentrado, en donde la sustanciación de un proceso constitucional interpuesto preferentemente por órganos políticos termina por declarar la constitucionalidad o no de una norma, confinándola, en último caso, a dejar de formar parte del sistema jurídico. La modalidad difusa, en cambio, permite que cualquier juez desaplique una norma por considerarla inconstitucional dentro de un litigio particular (artículo 158, párrafo III de la CCo.). Para racionalizar la actividad de control de los jueces ordinarios la CCo. establece un “recurso de revisión” a fin de que el Pleno del TSJCo. sea el órgano armonizador del sistema de interpretaciones constitucionales.

El artículo 136 de la CCo. estipula que el TSJCo. se integrará con los magistrados numerarios y los supernumerarios determinados por la Ley Orgánica del Poder Judicial de Coahuila —LOPJCo.—.<sup>15</sup> La norma a la que se remite dispone que el TSJCo. estará integrado por siete magistrados numerarios y seis supernumerarios. De los trece magistrados, solo los siete numerarios componen el Pleno (artículos 6o. y 8o. de la LOPJCo.). El artículo 9o. de la misma ley señala que el Pleno funcionará únicamente cuando estén presentes las dos terceras partes de sus miembros. Por ello, bastará la presencia de cinco magistrados para que se instale legalmente y pueda funcionar. Las resoluciones se toman por mayoría de votos de los magistrados presentes y, en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad.

<sup>14</sup> *Cfr.* El “Acta constitutiva del Tribunal Superior de Coahuila como Tribunal Constitucional Local”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio de 2003, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 287 y ss.

<sup>15</sup> Ley Orgánica cuyas reformas aparecieron en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, el 20 de marzo y el 16 de noviembre de 2001, para adecuar sus contenidos a la reforma constitucional.



## 2. *Estatuto constitucional de los magistrados*

Para el nombramiento de los jueces constitucionales no se requiere de un perfil especial; más bien se pone el acento en el perfil judicial de los aspirantes (artículo 138 y 145 de la CCo. 80 de la LOPJCo.). Dentro de los mecanismos de nombramiento se incorpora la participación del Consejo de la Judicatura, órgano al que le corresponde elaborar la lista de candidatos a magistrados del TSJCo. que se presenta al gobernador del estado a efecto de que proceda al nombramiento, previa aprobación que haga el Congreso del estado en un lapso no mayor a cinco días (artículo 146 de la CCo., 81 de la LOPJCo.). El periodo constitucional de los magistrados es de seis años —artículo 135 CCo.—.

En la vertiente difusa, por autoridades jurisdiccionales para efectos de desaplicación concreta de normas debe entenderse el conjunto de tribunales unitarios de distrito, juzgados de primera instancia y juzgados letrados donde se estratifica el ejercicio del Poder Judicial (artículo 135 de la CCo., 2o. de la LOPJCo.). El nombramiento de los juzgadores corresponde al Consejo de la Judicatura con base en los requisitos y procedimiento señalados para la carrera judicial (artículo 147 de la CCo. 62, 83, 84 y 85 de la LOPJCo.). Los magistrados y jueces recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo (artículo 153 de la CCo.). En materia de responsabilidades, se encuentran sujetos a juicio político, a juicio de responsabilidad y a responsabilidad penal, para lo cual deberá ejercitarse la respectiva declaración de procedencia (artículos 163-167 de la CCo.).

## 3. *Ámbito competencial*

Existiendo en Coahuila un sistema mixto, pueden individuarse perfectamente las atribuciones del juez constitucional y del juez ordinario en materia de control. Al Pleno del TSJCo., en su calidad de órgano concentrado para la resolución de conflictos constitucionales se le atribuye el conocimiento de dos instrumentos de carácter abstracto y uno más de índole concreta. Hablamos de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el recurso de revisión constitucional. La vertiente difusa de la justicia constitucional coahuilense es competente, decíamos líneas atrás,

para desaplicar una norma al caso concreto por estimarla en contradicción con la CCo.

#### 4. *Legitimación procesal*

La doble naturaleza de los instrumentos de control señalados abre, al igual que en la experiencia precedente, una doble legitimación; la de persona directamente interesada en que sus derechos sean protegidos y la de instancia interesada en la protección objetiva del ordenamiento.

Dentro de las acciones de inconstitucionalidad tiene legitimidad el equivalente al treinta por ciento de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales, el Ejecutivo del Estado y el equivalente al treinta por ciento de los integrantes del Poder Legislativo (artículo 158, fracción II de la CCo.). En las controversias, el Poder Ejecutivo y Legislativo, y los municipios del Estado (artículo 158, fracción I de la CCo.). Tratándose del recurso de revisión, la legitimidad para interponerlo corresponde a las partes del litigio desarrollado ante el tribunal *a-quo* que es el ámbito judicial donde se suscita el incidente de inconstitucionalidad de una norma.

#### 5. *Tlaxcala*

El modelo de Tlaxcala<sup>16</sup> muestra cambios significativos respecto a los modelos vistos con anterioridad. La concentración de competencias de control constitucional en un órgano único lo hace aparecer en un apartado adicional dentro del esquema clasificatorio, en tanto no otorga ningún papel efectivo a los jueces ordinarios en la administración de justicia constitucional. Dentro de la clasificación aludida, se alinea con aquellos que ejercen una jurisdicción concentrada, apareciendo como un “sistema unitario” que ejerce el monopolio de la justicia constitucional dentro del ordenamiento de referencia. En este sentido, el modelo tlaxcalteca es el que se acerca más a la configuración de la justicia constitucional originalmente pensada por Kelsen.

16 La explicación detallada del modelo tlaxcalteca se encuentra en el capítulo IV de Astudillo Reyes, *Ensayos de justicia constitucional... cit.*, nota 2.

### A. *Órgano de control*

La Constitución de Tlaxcala —CT— mediante la reforma acontecida en el 2001<sup>17</sup> determina que la justicia constitucional se suministra a través del Poder Judicial del Estado. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia —TSJT— como “órgano supremo”, la substanciación y decisión de los contenciosos constitucionales (artículo 79 de la CT, 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial —LOPJET—).<sup>18</sup> El funcionamiento del TSJT puede darse en pleno y en salas. Sin embargo, es contundente el hecho de que la administración de justicia constitucional está reservada taxativamente al Pleno (artículo 81 de la CT, 25 de la LOPJET, 2 de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, —LCCET—<sup>19</sup>) El Pleno se integra con 14 magistrados (artículo 20 de la LOPJET); empero, el quórum para resolver cuestiones de estricta constitucionalidad se constituye con la presencia de 12 magistrados (artículo 81, fracción V, inciso E de la CT). Las resoluciones emitidas se consideran irrecurribles (artículo 81, fracción V, inciso F de la CT).

### B. *Estatuto constitucional de los magistrados*

Los magistrados del TSJET son nombrados por el Congreso del Estado mediante la votación de las dos terceras partes de sus diputados presentes (artículo 84 de la CT). No se advierte participación alguna del Ejecutivo del estado con la significación que esto tiene para la independencia del órgano en cuestión. Dentro de los requisitos de elegibilidad se advierten dos elementos particulares no presentes en algún otro modelo. El primero viene configurado por la existencia de un examen de oposición de los aspirantes al cargo; el segundo, por el requisito de haber ejercido como “académico” lo cual da un alto perfil de especialización a los candidatos (artículo 83, fracciones V y X de la CT). Los jueces constitucionales duran en su encargo 6 años (artículo 12 de la LOPJET) y se encuentran sometidos

17 Publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, Decreto 107, número extraordinario, tomo LXXXI, segunda época, 18 de mayo de 2001.

18 Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 10 de enero de 2002.

19 Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, Decreto 137, el 30 de noviembre de 2001.

a un régimen de responsabilidad política, administrativa, penal y civil (artículo 108 de la CT).

### *C. Ámbito competencial*

La CT establece la competencia genérica del TSJT, mezclando atribuciones de legalidad con atribuciones de constitucionalidad (artículo 80 de la CT). El artículo 81 establece las facultades del Pleno actuando como “Tribunal de Control Constitucional del Estado”. Sintéticamente puede decirse que se establecen instrumentos de control de la ley en su aplicación e instrumentos de control de la ley en ausencia de un litigio particular. En lo que se refiere al primero se contempla el juicio de protección constitucional. A lado de él se establecen tres instrumentos de control abstracto de la constitucionalidad representados por las acciones y controversias constitucionales (denominadas éstos últimos juicios de competencia constitucional) y las acciones por omisión legislativa (apartados II-VI del artículo 81 CT, artículos 73-88 de la LCCET).

### *D. Legitimación procesal*

La legitimación para interponer el instrumento de tutela de los derechos fundamentales corresponde a la parte interesada (artículo 65 de la LCCET). En las controversias, la legitimación se otorga al Poder Ejecutivo y Legislativo, y a los ayuntamientos o consejos municipales (artículo 81, fracción II de la CT). En las acciones de inconstitucionalidad que impugnen una norma proveniente del Congreso del estado se reconoce al veinticinco por ciento de los diputados que integran el Poder Legislativo, al procurador de Justicia, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a la Universidad Autónoma de Tlaxcala y a los partidos políticos tratándose de materia electoral. En cuanto a normas de carácter general expedidas en el ámbito municipal se reconoce la legitimación de los mismos órganos pero con algunas variantes. Por ejemplo, se abre al 25% de los munícipes del mismo ayuntamiento o consejo municipal, al gobernador del estado, a las universidades públicas estatales, al procurador de Justicia, y al o los diputados pertenecientes al distrito en donde se encuentre el ayuntamiento o consejo en donde se haya expedido la norma impugnada. Relativo a las acciones por omisión legislativa imputables al Congreso, al gobernador y a

los ayuntamientos o consejos municipales, la legitimación no podría determinarse de manera más extensa ya que corresponde a “las autoridades estatales y municipales”, y a las “personas residentes en el Estado”, lo que en otros términos indica que existe una acción popular de inconstitucionalidad.

### 1. Chiapas

El sistema chiapaneco de justicia constitucional,<sup>20</sup> a diferencia de lo sucedido con el caso de Tlaxcala, confiere a la totalidad de jueces y magistrados del Poder Judicial una participación efectiva dentro del control de la constitucionalidad de los actos del poder, sólo que a los primeros no les reconoce facultad alguna para desaplicar normas. Configura uno de esos sistemas que puede incorporarse, con los matices correspondientes, al modelo de control concentrado de constitucionalidad; o bien, al *tertium genus* representado por el “sistema de control incidental” por albergar la institución de la cuestión de inconstitucionalidad. La justicia constitucional chiapaneca, siendo un reflejo de la experiencia veracruzana, concentra la totalidad de atribuciones en materia de justicia constitucional en un sólo órgano pero reconoce, por otra parte, la participación de todos los jueces en el control. Existe, en consecuencia, un monopolio del rechazo en caso de constatarse la inconstitucionalidad de una norma pero no un monopolio interpretativo de la Constitución, la cual se abre a toda la judicatura.

#### A. Órgano de control

La Constitución de Chiapas —CCh— reformada en 2002,<sup>21</sup> estatuye que corresponde al órgano de mayor jerarquía dentro de la estructura del Poder Judicial la trascendente tarea de garantizar la supremacía y control de la Constitución (artículo 51 de la CCh, 7 de la Ley Orgánica del Poder

<sup>20</sup> La explicación detallada del modelo chiapaneco se puede ver en el capítulo V de Astudillo Reyes, *Ensayos de justicia constitucional... cit.*, nota 2.

<sup>21</sup> La reforma constitucional fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 137, 2a. sección, Decreto núm. 310, 6 de noviembre de 2002.

Judicial del Estado de Chiapas –LOPJCh—).<sup>22</sup> A diferencia de los demás modelos no es el Pleno el que ejerce el control, sino una Sala Superior (artículo 50 de la CCh). El Pleno de la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia —en adelante STJCh— en su carácter de “Tribunal del Control Constitucional”, según la denominación del artículo 56, párrafo III de la CCh, se integra por siete magistrados habilitados para actuar exclusivamente en colegio único (artículo 51 de la CCh). Es este órgano quien concentra la administración de justicia constitucional; empero reconoce cierta “democratización”, básicamente en lo referente a la interpretación constitucional y a la facultad de interponer la cuestión de inconstitucionalidad, un modelo parcialmente centralizado dado que el juez ordinario minimamente se interesa en el control constitucional.

### *B. Estatuto constitucional de los magistrados*

Los magistrados de la Sala Superior son nombrados por el Congreso del estado a propuesta del gobernador mediante las dos terceras partes del total de sus miembros (artículo 50 de la CCh). Al igual que en Veracruz, Tlaxcala y Coahuila, el sistema chiapaneco no exige ningún requisito especial para ser magistrado de la Sala Superior más allá de los que se solicitan para la totalidad de los magistrados del STJCh. Es más, siguiendo la experiencia coahuilense, el artículo 52 de la CCh constriñe a buscar perfiles basados en la vocación judicial. Los magistrados duran en su encargo siete años y no pueden ser designados para un siguiente periodo. La remuneración que perciban no puede ser disminuida durante el tiempo de su gestión. Dentro del régimen de responsabilidades, se encuentran sujetos a juicio político, y a responsabilidad penal y administrativa (título noveno, CCh).

### *C. Ámbito competencial*

El modelo chiapaneco incorpora al escenario constitucional cuatro institutos procesales de control, siguiendo en su articulación las directrices que en su momento incorporó la CV. Los cuatro son de naturaleza abstracta y se encomiendan, como ya señalamos a la Sala Superior del STJCh. Es así

<sup>22</sup> Publicada en el Decreto núm. 2, *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 140, 27 de noviembre de 2002.

como aparecen las controversias constitucionales (artículos 56 fracción I de la CCh, 11 fracción II y 12 fracción I de la LOPJCh, 1o., 13-77 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas –LCCECh—),<sup>23</sup> las acciones de inconstitucionalidad (artículos 56 fracción II de la CCh, 11 fracción I y 12 fracción II de la LOPJCh 78-96 de la LCCECh), las acciones por omisión legislativa (artículos 56, fracción III de la CCh, 11 fracción I y 12 fracción III de la LOPJCh, 97-110 de la LCCECh) y las cuestiones de inconstitucionalidad (artículos 56, fracción IV de la CCh, 11 fracción II y 12 fracción IV de la LOPJCh). La LCCECh inexplicablemente no regula el procedimiento para ejercitar el instrumento en ninguno de sus preceptos).

#### D. *Legitimación procesal*

El modelo chiapaneco no estatuye mecanismo alguno para la protección de los derechos que la CCh confiere a sus ciudadanos. No existe, por ende, institución alguna para la defensa de intereses subjetivos y por ello, los entes legitimados para acudir a solicitar el suministro de justicia constitucional son órganos del Estado.

Dentro de las controversias constitucionales cuentan con legitimación el Poder Ejecutivo y el Legislativo, al lado de los municipios. En las acciones de inconstitucionalidad cuentan con ella, el gobernador, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso, el procurador General de Justicia, y el equivalente al treinta y tres por ciento de los ayuntamientos. En la acción por omisión legislativa se reconoce legitimación al gobernador, a la tercera parte de los miembros del Congreso y a la tercera parte de los ayuntamientos. Dentro de las cuestiones de inconstitucionalidad se reconoce capacidad para elevarlas a todos los magistrados y jueces del Estado.

<sup>23</sup> Publicada en el Decreto núm. 3, *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 140, 27 de noviembre de 2002.

### III. LA COMPARACIÓN ENTRE MODELOS

#### 1. *La relevancia del método comparativo*

El repaso de las características más importantes de cada modelo de justicia constitucional deja en evidencia una cosa: no existe una homogeneidad en las directrices conformadoras de la justicia constitucional local. La falta de identidad entre soluciones constriñe a realizar un ejercicio de comparación a fin de tener una idea más nítida de las semejanzas y diferencias entre ellos.

La utilidad del método comparativo aparece entonces como herramienta clave para realizar una aproximación a las líneas maestras de la justicia constitucional local entendidas como hilos conductores de la defensa jurisdiccional de la Constitución. El uso del método en cuestión es determinante por la importancia que sus “funciones subsidiarias” representan para cualquier entorno constitucional.<sup>24</sup> La comparación, dentro de este discurso, puede servirnos para influenciar futuros trabajos de elaboración constitucional y legislativa por su habilidad para poner al descubierto las características esenciales de las experiencias implantadas en otros ordenamientos jurídicos. No decimos nada nuevo cuando destacamos que la tarea principal del comparatista es evidenciar las afinidades y las diferencias entre instituciones jurídicas, a fin de evitar la importación inoficiosa de estructuras incompatibles con el subsuelo jurídico en el que pretenden transplantarse. Pero la relevancia de la comparación no es útil únicamente para la fase de la elaboración constitucional sino también para un eventual ejercicio de reelaboración en virtud que sirve de soporte para realizar los ajustes necesarios ahí donde se hayan detectado fallas dentro de los ejercicios de ingeniería constitucional primigenios.

Si para la estructuración institucional de los sistemas locales de justicia constitucional es clave un ejercicio de derecho comparado, no menos útil se presenta para el análisis de la vertiente funcional de cada uno de ellos. La circulación de modelos constitucionales producto de la universalización de los principios del constitucionalismo liberal hace posible que el derecho comparado sirva de referente para efectos interpretativos en la medida que permite observar el cúmulo de significados adscritos a una norma en ordenamientos jurídicos diferentes. Esto permite, como en lógica pura es de

24 De Vergottini, *Diritto costituzionale...cit.*, nota 1, pp. 5.



suponerse, valorar la capacidad interpretativa en uno y otro sistema, el nivel de protección otorgado y, en general, la eficacia del modelo adoptado.<sup>25</sup>

## 2. *Objetos de la comparación*

Dado que únicamente pretendemos cotejar las líneas maestras de los cuatro modelos enunciados, hemos de acotar que nos dedicaremos exclusivamente a su estructuración orgánica, constituyendo por ello un ejercicio “sincrónico” de “microcomparación”.<sup>26</sup> Con el objeto de destacar los elementos que nos interesan diremos que la comparación incluirá el contraste de: 1. El modelo de justicia constitucional considerado y la clasificación a la que pertenece. 2. El órgano que administra justicia constitucional. 3. El parámetro que se utiliza. 4. La extensión del objeto del control. 5. La amplitud de las garantías judiciales. 6. Los instrumentos procesales de control. 7. La legitimación procesal y, 8. Los efectos de las sentencias constitucionales.

1. La comparación de los modelos de justicia constitucional local es interesante debido a que todo ejercicio de reconducción de la pluralidad de elementos que conforman cada uno hacia criterios unificadores permite, de entrada, advertir similitudes y diferencias a gran escala, que nos dejan en aptitud de valorar las líneas maestras de organización de la defensa de la Constitución por las que se decantan los ordenamientos jurídicos periféricos. Con este antecedente, debemos destacar que solamente dos pueden insertarse dentro del mismo receptáculo clasificatorio: los modelos veracruzano y chiapaneco. Ambos pertenecen al modelo “incidental” por introducir

<sup>25</sup> Sobre las virtudes de la comparación en la vertiente funcional de los tribunales constitucionales, *Cfr.* Pegoraro, Lucio, Damiani, Pietro, “Il diritto comparato nella giurisprudenza di alcune Corti costituzionali”, *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Turín, núm. 1, G. Giappichelli Editore, 1999, pp. 411 y ss. En general, Pizzorusso, Alessandro, *Sistemi giuridici comparati*, 2a ed., Milán, Giuffrè, 1998.

<sup>26</sup> La comparación sincrónica es aquella que se da sobre instituciones jurídicas determinadas dentro de un mismo tiempo histórico; la microcomparación es aquella que tiene por objeto el cotejo de particulares instituciones jurídicas previstas en diferentes ordenamientos jurídicos como, en lo que interesa a este trabajo, la justicia constitucional. *Cfr.* Pegoraro, Rinella, *Introduzione al diritto... cit.*, nota 1.

la cuestión de inconstitucionalidad. El interés en el control mostrado por cualquier juez local rompe la unidad de cualquier sistema transformándolo en un “sistema plural” en el que un complejo de operadores jurídicos participan en él, bien directa bien indirectamente. En Tlaxcala y Coahuila se observan otros presupuestos y por ello es necesario acudir a esquemas clasificatorios diferentes. Tlaxcala, por ejemplo, ha instituido un sistema “unitario” dado que un sólo órgano suministra justicia constitucional sin la participación de la jurisdicción ordinaria. Coahuila aparece en el extremo contrario debido a que su modelo otorga plena participación de la jurisdicción ordinaria en el control constitucional. El elemento “democratizador” ahí instalado, permite que cualquier juez desaplique una norma por considerarla inconstitucional; el elemento “aristocrático”, deposita en un colegio de jueces la potestad última dentro de los contenciosos constitucionales.

2. Existe una semejanza fundamental que los cuatro modelos comparten y que tiene que ver con la ubicación constitucional del órgano de control. Todos confieren la administración de justicia constitucional al órgano supremo del Poder Judicial en cada entidad federativa. No obstante, su organización interna varía, por ejemplo, Coahuila y Tlaxcala confieren al Pleno el ejercicio de este tipo de atribuciones mientras que en Veracruz existen dos órganos dentro de la misma institución capacitados para ello: el Pleno y la Sala Constitucional. En Chiapas se estableció una sala constitucional con competencia exclusiva en contenciosos constitucionales.

La integración de los órganos de decisión es diferente. En Veracruz, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia se compone de 8 magistrados mientras que en Coahuila son 7; en Tlaxcala se dobla esta cantidad al establecerse un Pleno de 14 magistrados, mientras que Chiapas comparte con Coahuila la composición de 7 magistrados. La posibilidad de funcionamiento en salas no indica que existe división del trabajo en los contenciosos constitucionales sino que apunta nada más la descarga de atribuciones de legalidad en las experiencias de Coahuila, Tlaxcala y Chiapas. La única Sala que puede substanciar y, en su caso, resolver este tipo de juicios es la Sala constitucional veracruzana.

A parte del estudio de los órganos que concentran el control de constitucionalidad debe ponerse atención en el papel que dentro de cada sistema tiene el juez ordinario. Recordemos que en algunos ordenamientos el juez participa del control, básicamente allí donde se reconoce el control difuso, mientras que en otros lo que se reconoce es el “poder difuso de actuación de la Constitución”.<sup>27</sup> En este caso el interés en el control demostrado por el juez hace que su posición se considere de mediación entre Estado y sociedad dado que enlaza la esfera “política” con la esfera de los “derechos fundamentales”<sup>28</sup> coadyuvando a que el sistema aparezca con un alto grado de dilatación ya que los jueces constitucionales y los ordinarios configuran un “sistema integrado de justicia constitucional”.<sup>29</sup> Son los casos respectivos de Coahuila, por un lado, Veracruz y Chiapas por otro. Tlaxcala, lo hemos dichos ya, no reconoce ningún papel efectivo a su jurisdicción ordinaria. Puede decirse, por lo tanto, que en Coahuila existe una especie de democratización del control debido a su difusión, mientras que las dos experiencias restantes mezclan el elemento aristocratizante con el democrático, pero este último sólo es en la interpretación de la Constitución mas no en su defensa directa. En Tlaxcala sólo existe el elemento aristocratizante.

3. El análisis comparado del parámetro de control resulta importante para medir la extensión del marco referencial que sirve de base para una declaración de inconstitucionalidad. Necesario es destacar en este tema que el parámetro de control no tiene que coincidir necesariamente con la Constitución, sino que ésta norma debe considerarse como el mínimo a tomar en cuenta para el ejercicio de confrontación normativa, éste puede extenderse a una serie de disposiciones que por ser infraconstitucionales, coadyuvan como marco referencial del enjuiciamiento en tanto se erigen como el desarrollo constitucional de un precepto fundamental. Esta extensión tiene su razón de ser en la insuficiencia de la norma madre

<sup>27</sup> Cfr. Anzon, Adele, “‘Diffusione’ del controllo di costituzionalità o ‘diffusione’ del potere di attuazione giudiziaria della costituzione?”, *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”*, a cura di E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi, Turín, G. Giappichelli Editore, 2002, 380 pp.

<sup>28</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *La giustizia costituzionale*, Bolonia, Il Mulino, 1988, 176 pp.

<sup>29</sup> Pinna, Pietro, “Il costituzionalismo del secondo dopoguerra e la crisi del controllo di costituzionalità accentratò”, *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”* a cura di E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi, Turín, G. Giappichelli Editore, 2002, pp. 491.

para la determinación de inconstitucionalidad, ésta debe ser apreciada junto al cúmulo de leyes que mediatizan sus postulados y que constituyen una especie de “parámetro extendido” en donde la Constitución, por su rango jurídico, representa el “parámetro de los parámetros”.<sup>30</sup>

Dentro de ordenamientos de estructura federal es prudente considerar si el parámetro local puede dilatarse no sólo a normas subconstitucionales sino a aquellas de mayor jerarquía formal. Hablamos de la Constitución y las leyes federales, y los tratados internacionales. Si el *bloc de constitutionnalité*<sup>31</sup> tiene una función eminentemente interpretativa entonces tanto las normas *supra*constitucionales como las *infra*constitucionales pueden formar parte de él puesto que en ocasiones existe identidad entre normas parámetro y normas objeto de control.

En Veracruz, la Constitución, las leyes federales, los tratados internacionales y su Constitución se consideran ley suprema. Esta disposición constriñe al órgano de control a dilatar el parámetro de control para incorporar este conjunto de normas como apoyo interpretativo en la estimación de la inconstitucionalidad de una norma. No debe confundirse el soporte normativo en que ha de apoyarse el juez para la declaratoria de inconstitucionalidad con la defensa directa de un precepto de rango *supra*constitucional como lo concibe el modelo coahuilense en su artículo 158 pues eso es competencia de los tribunales federales de acuerdo con los artículos 103 y 105 constitucionales.

Tlaxcala extiende el parámetro hacia “abajo” al considerar ley suprema a su Constitución, las leyes y decretos del Congreso del Estado, los convenios y acuerdos de coordinación que celebren las autoridades estatales con las de la Federación, y las municipales con la aprobación del Congreso. Coahuila y Chiapas restringen su parámetro a su Constitución. Visto lo anterior puede hablarse de un “parámetro extendido” para los casos de Veracruz y Tlaxcala, mientras que subsiste un “parámetro restringido” para Coahuila y Chiapas.

<sup>30</sup> Acúdase a Spadaro, Antonino, “Dalla costituzione come ‘atto’ (puntuale nel tempo) alla costituzione come ‘processo storico’”, *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, a cura di G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde, Turín, G. Giappichelli editore, 2000, pp. 6.

<sup>31</sup> Rubio Llorente, Francisco, “El bloque de constitucionalidad”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 63 y ss.

4. La extensión del objeto de control varía en los cuatro sistemas cotejados. La importancia de esta variable es fundamental para conocer el alcance de los modelos debido a que entre más dilatado sea el objeto de control más exhaustiva será la actividad de fiscalización y, por ende, menos serán los actos que escapen de la inspección de legitimidad constitucional.<sup>32</sup> Pueden identificarse aquellos sistemas con objeto de control “integral”, que abarcan no sólo el examen de ilegitimidad de normas de carácter general sino que se extienden a los actos administrativos, actos políticos, control sobre tratados y hasta inspección de las leyes de revisión constitucional. Los sistemas de objeto “parcial” son aquellos que se circunscriben a determinados actos, pueden contemplar en forma exclusiva el control sobre la ley.<sup>33</sup>

En Veracruz, el objeto de control está circunscrito a leyes y decretos en control abstracto, y en control concreto a actos del gobierno del estado, del Congreso, de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal o de los organismos autónomos de estado. En Tlaxcala y Chiapas se amplían las posibilidades del control abstracto al señalarse genéricamente la idoneidad del instrumento para combatir normas de carácter general. El primero de estos modelos establece también un control concreto que tiene como objeto los actos materiales u omisiones provenientes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de los ayuntamientos o concejos municipales, de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, de los demás organismos públicos autónomos o descentralizados; y en general de cualquier autoridad estatal o municipal, sin importar la materia. Coahuila estipula su objeto frente a normas o acuerdos de carácter general que puede desaplicar cualquier juez ordinario.

Como es notorio, Tlaxcala, Chiapas y Coahuila amplían notoriamente el objeto del control abstracto dado que habla de “normas de carácter general”. Si por generalidad de la ley se entiende normalmente el hecho de que una norma opere frente a todos los sujetos de derecho, sin distinción,<sup>34</sup> una formulación así ensancha las posibilidades de fiscalización que tienen

32 Véase Ruggeri, Antonio y Spadaro, Antonio, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1998, 120 pp.

33 Pegoraro, “Clasificaciones y modelos...”, *cit.*, nota 12, pp. 18.

34 Zagrebelsky, Gustavo, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del Diritto*, T. I, Turín, UTET, 1990, pp.11 y 12.

los órganos de control alcanzando al conjunto de leyes, decretos y acuerdos con esa naturaleza que expidan los congresos locales; entran en igual consideración 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 comporte una problemática diversa debido a la incardinación del órgano de control dentro de los poderes judiciales.

El control concreto se amplía al objeto en las experiencias de Veracruz y Tlaxcala que contemplan mecanismos de protección frente a prácticamente cualquier acto de autoridad. Igualmente en Coahuila, cuyo poder difuso de aplicación de la Constitución protege a cualquier persona frente a normas consideradas inconstitucionales.

5. Si la independencia de la judicatura constituye uno de los elementos característicos del Estado de derecho, la independencia de los órganos que imparten justicia constitucional representa una de las notas distintivas de las democracias constitucionales. Bajo esta idea, la confrontación de las garantías judiciales instituidas en los modelos estudiados es trascendente debido a que sus resultados pueden arrojar una visión de conjunto sobre las medidas institucionales encaminadas a salvaguardar la independencia del órgano que aplica judicialmente la Constitución y para observar los niveles de politización de sus miembros y los frenos institucionales para reducirlos.<sup>35</sup>

Una nota compartida por todos los sistemas es el hecho de que no existe una distinción entre el juez constitucional y el juez legal existiendo, por

<sup>35</sup> Cfr. Rubio Llorente, Francisco, “Jurisdicción constitucional y legislación en España”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 411. Sobre los mecanismos de freno a esa politización, 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, pp. 79 y ss.

tanto, un estatuto jurídico aplicable a ambos. En cuanto al proceso de designación, del cual depende la intensidad del sistema de lealtades hacia los órganos políticos, Veracruz y Chiapas siguen el modelo “estándar” que incluye la participación exclusiva del gobernador y del Congreso del estado. Coahuila incorpora un elemento nuevo al prever la colaboración del Consejo de la Judicatura en la elaboración de la lista de candidatos presentada al gobernador. El modelo tlaxcalteca se aparta completamente de todos ellos ya que ahí no participa el gobernador, y el proceso de designación se encuentra precedido por un examen de oposición abierto. De todos ellos, es el tlaxcalteca el que en mayor medida rompe con el sistema de lealtades mencionado, generando la idea de que se comportará bajo mayores índices de autonomía respecto del resto de los poderes públicos.

Dentro del tema de los requisitos para ser magistrados destaca el criterio de la especialidad clave, como es evidente, para entender los alcances de las disposiciones constitucionales dada su peculiar naturaleza. En Veracruz este criterio subsiste atenuadamente ya que se requiere contar, preferentemente, con estudios de posgrado, o con experiencia profesional en la judicatura. En Coahuila y Chiapas es necesario solamente tener título oficial de abogado. Tlaxcala se muestra más consistente al exigir haber ejercido como abogado postulante, como “académico”, o en la administración o procuración de justicia. Este último sistema es el que nuevamente se muestra más consistente.

La inamovilidad camina de la mano del principio de responsabilidad. Su objeto es garantizar a los jueces constitucionales que dentro del periodo para el cual fueron designados no puedan ser removidos salvo por circunstancias excepcionales señaladas en la Constitución y en la ley. En Veracruz, los magistrados son designados para un periodo de 10 años sin posibilidad de reelección. En Coahuila y Tlaxcala el periodo es únicamente de 6 años, permitiéndose la ratificación a la que se refiere el artículo 116, fracción III de la Constitución federal. En Chiapas los magistrados de la Sala Superior duran en su encargo 7 años, sin posibilidad de reelección. Es notorio que prevista la posibilidad de ratificación, Coahuila y Tlaxcala aparecen más fortalecidos. Veracruz y Chiapas, aunque desfasan el periodo de designación del mandato sexenal no prevén la posibilidad de que sus magistrados continúen en el encargo. No obstante, las cuatro experiencias enlazan un sistema de responsabilidades que incluyen juicio

político, responsabilidad en su calidad de servidores públicos, responsabilidad penal, administrativa, y civil como en el caso de Tlaxcala.

El reconocimiento de la dignidad de la función judicial se tangibiliza en el principio de independencia económica. Su utilidad se pone de manifiesto al percatarnos que ha sido introducido en México con el objeto de desterrar viejos vicios y corruptelas que han sido la constante dentro de los órganos jurisdiccionales estatales. Independencia económica e independencia política se vinculan de manera estrecha de forma tal que si no se garantizan recursos suficientes al Poder Judicial se avanza en su vulnerabilidad frente al poder público. Dentro del cotejo que venimos realizando es la experiencia de Coahuila la única que habla de una retribución económica “adecuada”, estableciendo la garantía de su irreductibilidad. Veracruz y Chiapas sólo contemplan esta garantía. Tlaxcala no dispone nada sobre el particular. Como es notorio en este tema el sistema coahuilense se encuentra más avanzado.

En cuanto al principio de inviolabilidad, estipulado con el objeto de proteger las opiniones expresadas por los magistrados en el ejercicio de su función es poco lo que puede decirse. No existe en ningún sistema garantía alguna que tienda a salvaguardar la libertad de pensamiento y opinión de los magistrados respecto de los asuntos sobre los cuales deben pronunciarse. Lo único que se establece es que el juicio político no procede por la sola expresión de las ideas como en el sistema coahuilense.

6. La comparación de los instrumentos procesales de control tiene un notable punto de acercamiento con el tema de la amplitud del objeto de control. Ambos se constituyen en indicadores de la dilatación de poderes con que está investido el órgano fiscalizador de la constitucionalidad. Empero, mientras el estudio de objeto de control avanza hacia el sistema de normas o actos sujetos a inspección, el estudio de los instrumentos de control nos proporciona el esquema de las vías adecuadas para solicitar esa inspección. Puede ocurrir que existiendo el mismo complejo de actos o normas impugnables, nos encontremos ante una situación de estrechez en cuanto a las vías para impugnarlas o bien, en sentido contrario, que existiendo una apertura notable en cuanto a los instrumentos para impugnar, el abanico de objetos de control se encuentre notablemente cerrado.

Sin lugar a duda, el modelo veracruzano es el que ofrece más rutas procesales para la impugnación de normas o conductas inconstitucionales.



Contempla 6 instrumentos procesales de los cuales dos se encaminan a la defensa de intereses subjetivos y cuatro a la defensa objetiva de su ordenamiento.<sup>36</sup> Coahuila ofrece la mitad de esas vías de acceso a la justicia constitucional siendo dos de carácter abstracto y uno de carácter concreto. Tlaxcala estatuye 4 instrumentos siendo tres de índole abstracta y una de índole concreta. Chiapas mantiene también cuatro vías para activar la administración de justicia constitucional solo que en ese modelo todos son de naturaleza abstracta y se encaminan en forma exclusiva a la protección objetiva del ordenamiento jurídico. En este tema, es el modelo veracruzano el que se muestra con más fortaleza institucional.

7. La legitimación procesal indica las modalidades de acceso a la administración de justicia constitucional, revelando quienes son, en forma taxativa, los sujetos que tienen aptitud para acudir a solicitarla. El cotejo que se pretende tiene la intención de mostrar si el acceso se realiza mediante recurso o mediante incidente y de valorar los márgenes de “democratización”<sup>37</sup> con que se presentan los modelos que venimos estudiando de acuerdo con los entes legitimados en cada caso.

En el modelo veracruzano, el modo de acceso es a través de recurso directo teniendo como única excepción el acceso incidental estipulado para la cuestión de inconstitucionalidad. En Chiapas sucede lo mismo. Tlaxcala es un sistema en donde el acceso se restringe a recurso directo mientras que Coahuila mixtifica ambas formas con la diferencia de que el acceso incidental debe valorarse desde una óptica diferente dado el poder difuso de desaplicación de normas que ahí se establece. Dentro del acceso sobre recurso directo en los instrumentos de control de naturaleza abstracta existe una notable dilatación en los casos de Coahuila y Tlaxcala. Veracruz

<sup>36</sup> Sobre la distinción basada en la naturaleza del interés constitucional protegido *Cfr.* 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, núm. 5, Libreria Bonomo Editrice, 2003, pp. 40 y 41.

<sup>37</sup> Democratización presentada allí, donde los modos de acceso al tribunal advierte una notable ampliación mediante el establecimiento del recurso directo para la protección de los derechos fundamentales, ya que procede a instancia de parte lesionada. *Cfr.* Ruggeri, Antonio, “Prospettive di ‘democratizzazione’ della giustizia costituzionale in Italia”, *Foro italiano*, 1998, núm. 5, 241 pp.

y Chiapas tienen un sistema más estrecho sin que ello signifique estar delante a sistemas cerrados.

8. El estudio de la sentencia constitucional en los cuatro ordenamientos de referencia se hace inexorable en tanto actúa como receptáculo de los razonamientos esgrimidos por el juez para determinar la eventual ilegitimidad constitucional de una norma y porque, del análisis de su fuerza de obligar, se pueden hacer conjeturas sobre la eficacia de la institución y sobre el futuro mismo de la justicia constitucional. Normalmente suele existir una asociación lógica entre el control concentrado de constitucionalidad, los instrumentos de naturaleza abstracta y los efectos *erga omnes* de las sentencias. El control difuso se asocia, a su vez, a los instrumentos de carácter concreto y a los efectos *inter partes*.<sup>38</sup> Sin embargo, aún cuando esto es lo que generalmente ocurre, existen experiencias en donde concentración e instrumentos abstractos producen efectos para el caso concreto.<sup>39</sup> Ejemplo de ello es Coahuila, en donde la sentencia en las controversias constitucionales tienen efectos exclusivos para las partes en conflicto. Igualmente suelen existir casos en donde la concentración interactúa con instrumentos concretos y produce efectos *inter partes*. Son los casos de Veracruz y Tlaxcala en donde la resolución de los instrumentos de tutela de los derechos fundamentales tienen efecto para el caso concreto. En Veracruz, Tlaxcala y Chiapas la vinculación entre concentración e instrumentos abstractos produce los efectos comunes de las sentencias de constitucionalidad: efectos frente a todos.

#### IV. REFLEXIÓN SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES CONSAGRADOS A NIVEL LOCAL

El apartado relativo a los derechos fundamentales establecidos a nivel de constituciones locales merece reflexión aparte. Como se ha señalado, el modelo veracruzano y tlaxcalteca establecen sendos juicios de protección

38 De acuerdo con los clásicos estudios comparativos de Calamandrei, Piero, “La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile”, *Opere Giuridiche*, Nápoles, Morano, t. III, 1968, pp. 350; y Cappelletti, Mauro, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milán, Giuffrè, 1968, pp. 105 y ss.

39 Fernández Segado, *La justicia constitucional... cit.*, nota 36, pp. 42.

de los derechos humanos estipulados en sus respectivos ordenamientos, abriendo el debate sobre la viabilidad y el futuro inmediato de dichos instrumentos de protección.

Si algo parece irrefutable es que la introducción de tales mecanismos ha venido a reivindicar, siglo y medio después, el origen local del juicio de amparo mexicano. Conviene destacar a este respecto que fue la experiencia veracruzana la que fragmentó originalmente la idea de la existencia de un único sistema de derechos en México, incardinado como catálogo, dentro de la Constitución mexicana. Quienes han sostenido esta idea han utilizado como fundamento su particular interpretación del principio de igualdad concluyendo que todos los mexicanos debemos gozar de los mismos derechos pues la ausencia de discriminaciones entre los derechos de unos y de otros constituye el elemento esencial que permite corroborar la efectividad de la idea que lo sustenta. Anclados en esta percepción, fue común que la doctrina considerara que la Constitución mexicana estableciera un catálogo con todos los derechos con los que un ciudadano podía ostentarse sin posibilidades de que un grupo o sector determinado pudiera gozar de un mayor número de derechos o de un nivel de protección más elevado que aquel que otorgan los tribunales federales encargados de su salvaguarda.

La adopción en Veracruz y Tlaxcala de un catálogo de derechos complementario ha sentado las bases para un cambio de percepción sobre esta problemática. La idea dominante en el tiempo presente refiere que la carta magna no contiene un catálogo cerrado, restringido o inmutable de derecho, sino aquellas expectativas mínimas indispensables que todo régimen de democracia constitucional debe enunciar y salvaguardar; entiende, igualmente, que las entidades federativas pueden enriquecer ese sistema bajo la tendencia actual de maximizar, dentro de los márgenes posibles, los catálogos de derechos y su interpretación, al grado que se encuentran solamente impedidos para reducir el reconocimiento de los derechos estipulados a nivel federal o para otorgar un nivel de protección más bajo que el que otorga la jurisdicción federal.<sup>40</sup>

40 La experiencia comparada con nuestro vecino del norte puede ser ilustrativa en cuanto se alza como pionero del Estado federal y porque, como sabemos, fue modelo para el establecimiento de nuestra organización política. *Cfr.* Brennan, William J. Jr., “State constitutions and the Protection of Individual Rights”, *Harvard Law Review*, vol. 90, núm. 3, 1977. Del mismo autor, “The Bill of Rights and the States: The Revival of State

Resulta incontestable, y no hay necesidad de reparar en ello, que el enriquecimiento de los derechos fundamentales constituye un imperativo actual en virtud que su ensanchamiento supone una subida histórica de la consideración del individuo como persona humana y de su dignidad correlativa. Conscientes de lo anterior, no puede compartirse la tesis de aquellos que niegan su reconocimiento a un sistema de derechos de carácter local bajo el argumento del catálogo único o del *numerus clausus* en su enunciación, ni siquiera bajo la demostración de que ese sistema contiene fielmente derechos consagrados en la Constitución federal debido a que la diferencia se encuentra, no en la enunciación textual del derecho, sino en el orden jurídico que lo cobija y, consecuentemente, en sus niveles de protección.

Conviene, en este sentido, no perder de vista la diferencia entre ordenes jurídicos, advirtiendo que el federal contiene el mínimo de derechos exigibles, siendo función de los ordenes locales acometer a su enriquecimiento y elevación de los niveles de protección, aun tratándose de un derecho que sea la fiel transcripción de uno ya reconocido a nivel federal.<sup>41</sup> No establecer esta diferencia representa un empobrecimiento radical de la percepción sobre lo que los derechos son y representan, al tiempo de evidenciar que entre nosotros existen todavía quienes consideran las declaraciones locales de derechos simples importaciones sin razón del catálogo federal, o la escueta transcripción en miniatura de un conjunto de disposiciones para decorar y vestir de legitimidad los ordenamientos locales.

Son atendibles las cautelas mostradas frente a un eventual choque entre sistemas. Sin embargo, las fricciones se esfuman si se concuerda que allí donde exista un derecho a nivel de ordenamiento local semejante a uno reconocido a nivel federal corresponderá al órgano jurisdiccional local competente acometer a su garantía vinculado, como está, por la jurisprudencia que sobre ese derecho haya establecido la jurisdicción federal. No obstante, es preciso entender que la jurisprudencia constitucional representa los mínimos de protección que deben otorgarse frente a un derecho, el órgano judicial local puede ampliar hasta donde considere

Constitutions as Guardians of Individual Rights”, *New York University Law Review*, vol. 61, 1986.

<sup>41</sup> Véase Beasley, Dorothy, “Federalism and the Protection of Individual Rights: The American State Constitutional Perspective”, *Federalism and Rights*, en Tarr, Alan G. y Katz, Ellis (comps.), Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 1996, pp.108 y ss.

pertinente los niveles de protección de ese mismo derecho con el fundamento que le otorga la Constitución estatal. En el supuesto que exista un derecho a nivel local que no se encuentre reconocido a nivel constitucional es obvia la competencia exclusiva de la jurisdicción local. Tratándose de las mal llamadas “garantías individuales”, su protección no puede compartirse entre la doble jurisdicción existente, correspondiendo únicamente al Poder Judicial de la Federación.

Tampoco puede perderse de vista que la observación de los catálogos de derechos establecidos en Veracruz y Tlaxcala evidencian su pertenencia a diferentes generaciones de derechos.<sup>42</sup> Por tanto, no faltaran quienes sostengan la existencia de un sistema diferenciado de tutela basados en el recurrente argumento de que los derechos de la segunda generación, o derechos sociales, encarnan normas “programáticas”<sup>43</sup> no aplicables de manera directa y que, en cierta medida, constituyen proclamaciones políticas no justiciables de simple valor “exhortativo a augural” como sostuviera Calamandrei.<sup>44</sup> La diferencia en la forma de garantizar derechos de corte liberal o social está en que estos últimos implican no una abstención sino una actuación positiva del Estado sin la cual no pueden traducirse en realidad las expectativas que incorporan. Es por eso que judicializar un derecho de estas características significa que, como paso previo a su positivización, se ha coincidido en que es obligación del Estado prever las medidas necesarias para dotar de contenido normativo a sus prescripciones en el entendido que esas medidas generarán erogaciones de índole económico.

El reconocimiento de una multiplicidad de sistemas de derechos, de igual número de sistemas locales de protección, de niveles diferenciados de protección constitucional forma parte del debate, recientemente abierto, relativo al denominado “federalismo judicial”. El fortalecimiento de la autonomía estatal es el tema que se ubica como punto de partida y de llegada dentro de esta discusión.

42 Sobre las generaciones de derechos, Peces-Barba, Gregorio, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milán, Giuffrè, 1993, pp. 95 y ss.

43 Sobre la programaticidad de las normas, Crisafulli, Vezio, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Padua, CEDAM, 1984, t. II, pp. 200 y ss.

44 Calamandrei, “La illegittimità costituzionale...”, *cit*, nota 38, pp. 366.

## V. LA VERTEBRACIÓN INSTITUCIONAL DESDE UN ESPACIO DE “CENTRO”

Tomando como presupuesto la naturaleza federal del Estado mexicano y la consecuente estratificación de ordenamientos dotados de autonomía, es axiomático que exista un sistema integral de defensa de la “Constitución total” como la llamó Kelsen<sup>45</sup> y, a la vez, una pluralidad de sistemas para proteger cada ordenamiento dentro de su ámbito de autonomía. Lo anterior provoca que no pueda hablarse de un sistema unitario de justicia constitucional ya que no existe monopolio alguno de control en un sólo órgano, administrándose la justicia constitucional a través de una pluralidad de ellos, cada uno bajo una esfera de validez determinada.

Son los artículos 40 y 41 los que legitiman la adopción de modelos de justicia constitucional local. Constituyen una especie de permiso constitucional al legislador constituyente estatal para que diseñe la institución de control local con base en la política constitucional desprendida de su ideología política particular.<sup>46</sup> El principio democrático sirve de fundamento de este proceder.

La conjunción del principio federal y el principio democrático hacen ostensible que la representación estatal pueda conjugar los elementos, las técnicas y los mismos sistemas de justicia constitucional, acomodando sus componentes al escenario específico en donde está llamada a operar.<sup>47</sup> El razonamiento hasta ahora expuesto parece estar exento de cuestionamiento alguno. Empero, si algo muestra el cotejo realizado en el apartado anterior es la ausencia de homogeneidad entre modelos. Es cierto que como rasgo común se comparte la naturaleza del órgano de control: órgano

<sup>45</sup> Kelsen, Hans, *Compendio de la teoría general del Estado*, trad. Luis Ricaséns Siches, México, Editora Nacional, 1974, pp. 262.

<sup>46</sup> Lucas Verdú, Pablo, “Política y justicia constitucionales. Consideraciones sobre la naturaleza y funciones del Tribunal Constitucional”, *El Tribunal Constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981, t. II, pp. 1488 y ss.

<sup>47</sup> La combinación de instrumentos y técnicas entre sistemas de justicia constitucional dejan entrever la ductilidad con la que han sido configurados y el progresivo acercamiento que existe entre los paradigmáticos sistemas americano y europeo. Esta operación ha sido adjetivada como “mixtificación” o “hibridación” de modelos. Una interpretación del fenómeno se encuentra en Pizzorusso, Alessandro, “I sistemi di giustizia costituzionale: Dai modelli alla prassi”, *Quaderni Costituzionali*, Bolonia, Il Mulino, núm. 3, 1982, 530 pp.; igualmente, Rubio Llorente, Francisco, “Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa”, varios autores, *Manuel Fraga. Homenaje académico*, Madrid, Fundación Cánovas del Castillo, 1997, vol. II, pp. 1416 y ss.

eminentemente judicial, cabeza de la jurisdicción estatal. Pero más allá de esta nota, la comparación muestra un notorio alejamiento entre ellos en lo que tiene que ver con la estructura orgánica de la institución controladora, sus garantías de independencia y las de sus miembros, las competencias con las que han sido investidos, los entes legitimados para poner en marcha su funcionamiento, los actos que son impugnables, las formas mediante las cuales han de resolver, la obligatoriedad de sus resoluciones etcétera.

Ante esta evidencia, lo que procede es cuestionarnos la oportunidad de dejar que los operadores jurídicos de cada ordenamiento estatal actúen sin más criterios vertebradores que los aportados por el estudio comparado de los modelos institucionalizados o si, en un ángulo contrario, es prudente delinear un conjunto de criterios dentro de los cuales deban moverse los ejercicios de ingeniería constitucional en las entidades federativas.

Como paso preliminar para responder esta interrogante es necesario apuntar dos datos de la mayor envergadura. Uno tiene que ver con una reflexión sobre el proceso democratizador que se vive en México y otro, con los avances que en la materia que nos ocupa se desprenden de dicho proceso. La transición mexicana, como es por todos conocido, ha sido una transición “gradual”<sup>48</sup> cuyo aceleramiento se produjo por el punto de inflexión representado por las elecciones de 2000 donde por vez primera se tuvo un gobierno de la oposición. La alternancia política a nivel federal sirvió de acicate para el comienzo de una serie de “pequeñas transiciones” a nivel local en donde, si bien es cierto, los espacios de gobierno de la oposición ya existían, no habían generado los cambios estructurales que presupone una transición para poder detentar esa denominación.<sup>49</sup>

El cambio en la tipología de nuestro sistema de partidos<sup>50</sup> y el fenómeno de la pluralidad política que ha motivado la aparición de “gobiernos

48 Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

49 Para una explicación detallada se remite a Astudillo Reyes, César I., “Pluralidad política y cambios institucionales”, *Estudios político-electorales* en Garza Grimaldo, José Gilberto (coord.), Chilpancingo, H. Congreso del Estado de Guerrero, 2002, pp. 275 y ss.

50 Sobre la clasificación de los sistemas de partidos y la ubicación conceptual de México como un caso en el que se ha pasado de un sistema de partido “hegemónico-pragmático” a uno de “pluralismo limitado”, *Cfr.* Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed., Madrid, Alianza editorial, 1997, 276 pp.

divididos”<sup>51</sup> en donde cohabitan políticamente varios partidos políticos con mayorías en diferentes órganos de decisión debe acelerar la introducción de herramientas de resolución jurídica de los conflictos políticos ahora que su aparición es más probable. Dato revelador que conforma la segunda cuestión de la que hablamos al principio es que, aun con los niveles de democratización que existen en la República mexicana, de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, son únicamente cuatro los estados que han introducido mecanismos de justicia constitucional racionalizados en sistemas. ¿Esto qué significa? Básicamente que, en escenarios reales, no todo proceso democratizador desemboca en la introducción de mecanismos de justicia constitucional y que la aparición de ésta no es suficiente para catalogar a un sistema como democrático.

La última idea sostenida se comprende mejor si advertimos que existe una vinculación positiva y una vinculación negativa entre democracia y justicia constitucional. La primera se evidencia en la medida que la justicia constitucional se considera ya un componente genético de cualquier democracia liberal hasta el punto de que más de uno duda de la configuración de esta última en ausencia de controles sobre la conformidad de las leyes a la Constitución.<sup>52</sup> La segunda porque, históricamente, la incardinación de sistemas de justicia constitucional se ha dado en los lugares con menor *rating* democrático, guiados bajo la intención de que coadyuve a la consolidación del régimen constitucional.<sup>53</sup> La mayoría de las veces comienza por manifestarse la segunda idea, y la primera aparece sólo como consecuencia de un proceso de maduración política.

El puñado de sistemas de justicia constitucional local aparecidos recientemente en México no puede llevarnos a sostener, empero, que su sola presencia convierta a los estados de la Federación en verdaderos estados constitucionales dado que para esa consideración es necesaria la presencia de muchos más elementos adicionales. Empero, lo que sí es factible es considerar que las cuatro experiencias que tenemos hasta ahora son una consecuencia del fenómeno transicional al que nos hemos referido, y que en su estructuración se ha valorado su capacidad para coadyuvar en la consolidación del régimen democrático del que devienen.

51 Cfr. Lujambio, Alonso, *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

52 Pegoraro, “Clasificaciones y modelos...”, *cit.*, nota 12, pp. 9.

53 Cfr. Pérez Royo, Javier, *Tribunal Constitucional y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1988, 40 pp.



Regresando al cuestionamiento que hice líneas atrás es prudente advertir la existencia de dos alternativas.

*La primera* consiste en dejar que el surgimiento de los modelos se dé en el momento que así lo determinen las representaciones estatales y que, en su institucionalización, sigan aquellas pautas que les parezcan más razonables para el entorno en el que se intentan incardinar, o aquellas que más convengan a sus particulares expectativas políticas. La primacía de los principios democrático y federal se hace patente y en su destello se opaca todo esfuerzo por intentar vertebrar jurídicamente cualquier modelo de control alguno desde una instancia superior.

*La segunda* consiste en apoyarse en el principio de supremacía constitucional con el objeto de constreñir a las representaciones estatales a iniciar sendos ejercicios de ingeniería constitucional que desemboquen, en un tiempo prudente, en la constitucionalización de mecanismos jurisdiccionales de defensa de los ordenamientos locales. A esa primer directiva podrían adjuntarse los lineamientos fundamentales dentro de los cuales discurriría el ejercicio creativo del legislador constitucional. Con una operación así, la libertad configuradora del legislador constitucional se restringe y, como consecuencia, se acota la extensión de los principios democrático y federal. Sin embargo, se ganaría en certeza jurídica al expandir la administración de justicia constitucional a todos los confines de la República bajo bases compartidas, sin que ello llegue a significar la imposición de un sistema en específico.

Creo que las circunstancias actuales del constitucionalismo local es más saludable optar por la segunda de las posibilidades. Con su adopción no se vulneran los principios a los que hemos hecho alusión sino que únicamente se encauzan bajo lineamientos objetivos. La supremacía de la norma en que se contienen habrá de servir de marco referencial dentro del cual las representaciones políticas estatales podrán moverse echando mano de los márgenes de elasticidad que sus enunciados permiten. No obstante, todo exceso podrá ser revisado por la Suprema Corte de Justicia en su calidad de órgano de cierre de nuestro ordenamiento constitucional.

## 1. *El espacio de “centro”*

El panorama constitucional que tenemos frente a nosotros demuestra la ausencia de homogeneidad en las soluciones aportadas por Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas. Evidencia, igualmente, la ausencia de mecanismos de control en la mayoría de las entidades federativas y la necesidad de estipular instrumentos de coordinación entre los cuatro modelos establecidos y la justicia constitucional federal. Ante este escenario, lo primero que se hace patente es reivindicar las virtudes de un marco normativo cuya vinculatoriedad sea capaz de dar respuesta a la problemática que cada variable suscita.

A nuestro juicio ese marco normativo necesita venir desde un espacio de “centro”. Un espacio que no es otro que el ocupado por la Constitución mexicana, entendida no como el centro del cual todo deriva por irradiación, sino como el centro hacia el que todo debe converger, para tomar las ilustrativas palabras de Zagrebelsky.<sup>54</sup> El paulatino sometimiento y vinculación de los poderes públicos a sus prescripciones la dotan de los niveles de coacción suficientes para constreñir a los poderes reformadores locales a voltear hacia ese centro, con el objeto de introducir sistemas de justicia constitucional bajo bases que racionalicen su adopción y reduzcan los márgenes de heterogeneidad entre modelos en aras de la certeza jurídica. El ejercicio de vertebración apuntado, dado su fin armonizador, no podrá dejar de observar aquellos instrumentos para generar la coordinación y colaboración entre la doble jurisdicción constitucional producida a efecto de evitar tensiones entre sistemas. Las bases constitucionales cuya adopción se recomienda tendrían que incorporarse al artículo 116 constitucional mediante una reforma constitucional. Siendo el artículo que racionaliza el ejercicio del poder periférico es el receptáculo natural para incardinar los principios sobre los cuales habrán de erigirse los sistemas locales referidos.

Dado que el control de constitucionalidad se ejerce por medio de los poderes judiciales debido a que no hemos desechado el conjunto de dogmas que continúan conformando una especie de “mitología jurídica de la modernidad” según la expresiva alusión de Grossi<sup>55</sup> —hablo en este caso de la división montesquiana de poderes—, lo más oportuno sería realizar una

<sup>54</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *Il diritto mite*, Turín, Einaudi, 1992, pp. 10.

<sup>55</sup> Cfr. Grossi, Paolo, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milán, Giuffrè, 2001, pp. 5 y ss.

división de lineamientos dentro del apartado establecido para la organización del Poder Judicial. De esta forma existiría un conjunto de lineamientos destinados a la racionalización institucional de la justicia constitucional, y otros encaminados a encuadrar jurídicamente a la jurisdicción ordinaria. La discriminación realizada operaría en forma positiva pues la naturaleza particular de la función de administrar justicia constitucional exige la introducción de parámetros más elevados y, en esa tesitura, los operadores jurídicos estatales se encontrarían constreñidos a estructurar ambas jurisdicciones paralelamente guiados bajo la idea de que a los jueces debe corresponder la aplicación de la ley y al órgano de constitucionalidad la defensa de la Constitución. Evidentemente con esta decisión la justicia constitucional reivindicaría el *status* que merece.

La importancia de una operación como la que estamos proponiendo reside en el posicionamiento normativo de los lineamientos de justicia constitucional local desde el centro al que se reconduce la actividad política estatal que busca legitimidad. Como es sabido, con el objeto de reivindicar su “identidad de Tribunal Constitucional”,<sup>56</sup> la Corte ha promovido y validado los sistemas locales cuya fuerza no ha sido tan consistente, si vemos que la circulación de los sistemas locales no se ha acelerado.<sup>57</sup>

No debe pasar desapercibido un dato. El establecimiento de un modelo concreto de justicia constitucional o de sus lineamientos más elementales no concuerda con los contenidos actuales del artículo 116 constitucional en las tres primeras fracciones que son las que describen la forma en que habrán de integrarse los poderes públicos locales. Por ello, la opción por

<sup>56</sup> Hecho que abordamos con mayor amplitud en Astudillo Reyes, César I., “Modelos de justicia constitucional en México”, comunicación presentada al VIII *Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* realizado del 3 al 5 de diciembre de 2003 en Sevilla, España, disponible en [www.us.es/cidc/](http://www.us.es/cidc/)

<sup>57</sup> Los actos referidos tienen que ver con una primera actitud de la Corte para dejar de conocer de cuestiones de constitucionalidad local bajo el entendido que: “carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente Local o a las Legislaturas de los Estados”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Materia: Constitucional, Tomo: XI, abril de 2000 Tesis: P./J. 30/2000, Página: 812. La siguiente tiene que ver con la validación que hace del sistema veracruzano de protección de derechos fundamentales mediante la resolución de las controversias constitucionales 15, 16, 17 y 18 de 2000 en la que argumentó que dicho sistema tiende a la protección exclusiva del catálogo derechos consagrados en el parámetro local.

una u otra formula generaría un desequilibrio en la complejión de esa norma jurídica. Empero la reflexión a la que se debe llamar es la que tiene que ver con la idoneidad de que el precepto en el cual se establecen las modalidades jurídicas del poder local se límite a la cuestión instrumental de la integración de sus poderes y no a la sustancial de su actividad concreta.

El eventual desequilibrio del que hablamos no termina por producirse si vemos que la materia electoral es tratada en la fracción IV del mismo precepto constitucional con mayor rigor jurídico en tanto expresa los lineamientos fundamentales que deben observarse en su incorporación al entorno estatal. Con este antecedente, la propuesta formulada aleja este pequeño obstáculo procedimental, quedando por resolver solamente la opción por las bases constitucionales o por un modelo específico.

## *2. Modelo concreto o bases abiertas*

Partiendo de lo anterior, quedan por dilucidar las características de los lineamientos que se proponen. En este sentido, la reflexión debe encaminarse a discutir las virtudes de establecer desde la Constitución un modelo específico a adoptar en el nivel local, o bien la oportunidad de establecer únicamente determinadas bases dentro de cuya apertura pueda moverse la decisión del legislador democrático. La decisión por un modelo imponible a todos tiene puntos positivos. En primer lugar, disminuye o hasta difumina la heterogeneidad de la que ya hemos hablado; genera un entorno más armonioso para establecer los vínculos entre jurisdicciones y, tal vez lo más importante, reduce la discrecionalidad política bajo la cual pueden establecerse dichos sistemas. Como puntos negativos aparecen la contracción del principio de autonomía local, garantizado también a nivel constitucional, y la maniobrabilidad que debe gozar el legislador para ajustar el sistema a las particularidades que cada orden jurídico manifiesta pues la solución por un modelo específico implica una valoración predeterminada sobre las formas, los métodos o las técnicas en que debe administrarse la justicia constitucional.

La opción contigua representa lo contrario, en tanto se limita a establecer las bases que deberán seguirse para la implementación de la justicia constitucional local sin proponer formulaciones rígidas. Lógicamente, decisión como ésta hace renacer, atemperado, el criterio de la heterogeneidad entre sistemas; a su vez, hace un poco más difícil su

articulación con los demás, dejando al arbitrio de las fuerzas políticas que serán controladas con posterioridad, la determinación de los contornos del modelo. Formulación como la señalada, fortalece el principio de autonomía local y la posición del legislador en tanto se le reconoce capacidad para desplegar una valoración política de los lineamientos constitucionales con el objeto de ajustarlos a la realidad con la que habrán de operar.

La decisión por una u otra fórmula pasa inevitablemente por el filtro de la noción de Constitución que tengamos en mente. Más allá de su caracterización como centro por el que deben discurrir todas las manifestaciones del poder político, si se comparte la idea kelseniana de que la Constitución simboliza un principio supremo que determina por entero el orden estatal,<sup>58</sup> se estará de acuerdo en la imposición de un modelo desde la Constitución, en virtud de que se apreciará su fuerza para establecer con precisión los órganos de poder horizontales y verticales a través de los cuales actúa el Estado. El principio de jerarquía es esencial para ésta comprensión debido a que todos los órganos y manifestaciones de poder deberán acomodarse a lo establecido desde la cúspide del sistema.

Si por el contrario se concuerda con la doctrina alemana de nuestros días —Böckenförde y Grimm particularmente—<sup>59</sup> en el sentido que la Constitución no contiene en absoluto, al entero ordenamiento jurídico, sino que su principal finalidad es delimitar con objetividad los espacios dentro de los cuales el juego democrático puede validamente desplegarse, se estará en favor de no predeterminar un modelo concreto sino de introducir en la Constitución únicamente las bases del control de constitucionalidad local. La Constitución opera entonces como marco total que subraya grandes líneas ubicadas como confines a los que el legislador democrático deberá mostrar respeto y obediencia. Bajo este entendimiento, el respeto

<sup>58</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, UNAM, 1965, pp. 306 y ss. El razonamiento kelseniano está magistralmente expuesto por Giovannelli, Adriano, *Dottrina pura e teoria della Costituzione in Kelsen*, Milán, Giuffrè, 1983, pp. 93 y ss.

<sup>59</sup> Sobre esta idea de Constitución véase, Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, trad. R. Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000; Grimm, Dieter, “Il futuro della costituzione”, *Il futuro della Costituzione*, (a cura di) G. Zagrebelsky, P. Portinaro, J. Luther, Turin, Einaudi, 1996, pp. 129 y ss. Una notable explicación de estas teorías se encuentra en Fioravanti, Maurizio, “Quale futuro per la ‘costituzione’?”, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello stato e della Costituzione tra otto e novecento*, Milán, Giuffrè, t. II, 2001, 835 pp.

por el ámbito de libertad propio del legislador es manifiesto, marcándose taxativamente los linderos que constituyen un límite a su actividad de desarrollo constitucional, cuya salvaguarda queda en manos de la justicia constitucional.

### 3. *Lineamientos mínimos a tomar en cuenta*

Elíjase la opción que se elija, pensamos que los elementos que debe contener el entramado normativo a introducir en la Constitución de Querétaro tendría que valorar, al menos, lo siguiente:

En materia de presupuestos del control de constitucionalidad:

Determinar que las constituciones locales deberán hacer mención expresa de la supremacía de que gozan en su ámbito de validez, sin perjuicio de la supremacía que en el ámbito del ordenamiento general goza la Constitución federal (la rigidez constitucional, como segundo presupuesto, está reconocido por la totalidad de las constituciones locales, por ello nada debe señalarse al respecto).

En cuanto a los lineamientos del modelo:

- A. Referencia precisa respecto al órgano de control concentrado, a su posición constitucional y a su estructura orgánica, de lo que dependerá la independencia de la institución. Igualmente deberá contemplar la vertiente difusa, habilitadora de la participación de los jueces ordinarios en el control, de considerarse pertinente.
- B. Referencia al estatuto jurídico de los jueces constitucionales con el objeto de determinar su independencia y de verificar si el criterio de especialización se estipula.
- C. Referencia a los instrumentos procesales de control, para tener una noción de la naturaleza del sistema. Especial atención merece el apartado relativo a la introducción de un recurso directo para la protección de los derechos fundamentales de carácter local en todas y cada una de las entidades federativas.
- D. Referencia a los actos objeto del control, a fin de delimitar la extensión del control.
- E. Referencia de los sujetos habilitados para acceder a la justicia constitucional, con el objeto de determinar la apertura o estrechez del sistema.

- F. Referencia a los efectos de las sentencias para conocer el alcance y los márgenes de eficacia de la justicia constitucional local.
- G. Referencia al criterio temporal del control para saber la fase en la que se ejercerá la función.

3. *En relación con los instrumentos de coordinación entre jurisdicciones constitucionales*

- A) Introducir la cuestión de inconstitucionalidad a fin de generar un puente de comunicación entre la jurisdicción local y la constitucional para llenar el vacío jurídico existente en el sistema mexicano. De esta forma se habilitaría el control en ocasión de la aplicación de la ley, aun cuando el órgano de control realizará una inspección abstracta de constitucionalidad.
- B) Establecer la definitividad de las resoluciones en materia de constitucionalidad local, salvo aquellas en las que directa o indirectamente se haya procedido a la interpretación de los principios constitucionales sobre el gobierno local.
- C) Estipular una facultad que permita a los tribunales o salas constitucionales locales transferir la substanciación de un conflicto constitucional a la Corte, cuando el asunto de que se trate sea de una importancia o un interés tal que se prefiera sea de su conocimiento.
- D) Establecer mediante una ley local se pueda reconocer la competencia de la Suprema Corte para la substanciación de determinados conflictos constitucionales locales.
- E) Establecer un régimen particular para el Distrito Federal, dadas las peculiaridades de su organización.