

## INTRODUCCIÓN

En esta mesa del Congreso de Justicia Constitucional se pretende poner en la mesa de discusión la reciente realidad mexicana sobre el control constitucional local.

Es importante exponer, como antecedente, que la Constitución de 1917 excluyó del acceso a la controversia constitucional regulada en su artículo 105, a los municipios, es decir, no podían defender sus facultades reconocidas en la Constitución federal, ni su esfera de atribuciones como ente público, pues el único medio de control constitucional al cual podían acceder era el juicio de amparo; sin embargo, esto sólo lo podrían realizar en defensa de sus intereses patrimoniales, es decir, cuando actuaran despojados de su carácter de autoridad. En pocas palabras: los municipios se encontraban indefensos frente a los estados y la Federación.

Asimismo, la Constitución no previó, ni regula al día de hoy, la exigencia de que los estados establezcan medios de control de la Constitución local. Esta situación quedaba a la propia regulación interna de los estados, los cuales tampoco fueron proclives a controlar su Constitución. A esto contribuyó también la posterior consolidación de un régimen de partido único, en donde los conflictos se resolvían de manera política, prácticamente sin necesidad de tribunales; asimismo, a la par de la consolidación del partido único, en cada estado se iban consolidando cacicazgos, es decir, acumulaciones de poder en individuos o familias, que son quienes detentaban el poder real, cuya visión autoritaria poco coincidía con tribunales o controles constitucionales.

Los municipios acudieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y fueron rechazados con el argumento de que no estaban contemplados en el artículo 105, puesto que no constituían un poder, situación que prevaleció hasta el siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, cuando al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el municipio de Mexicali, Baja California, la Corte sostuvo que el municipio

pio sí era un poder y estaba, por tanto, legitimado para promover controversia constitucional.

Esta decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con una esforzada argumentación, reconocía la nueva realidad del país, en el que empezaban a soplar vientos de democracia y, en donde se empezaba a romper el régimen de partido único. Es importante destacar que en 1983 había existido una importantísima reforma al artículo 115 constitucional, que contempla el régimen de los municipios, con el que se pretendía fortalecer a este nivel de gobierno; sin embargo, prevalecía la denegación de acceso a un medio de control constitucional en el que pudieran defenderse frente a las actuaciones arbitrarias de la Federación y los estados; por lo tanto, la decisión de la Corte vino a romper con esta inercia.

En diciembre de 1994, la Constitución mexicana fue reformada una vez más consolidándose a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal constitucional, con la creación de la acción de inconstitucionalidad y la ampliación de los sujetos legitimados para promover controversias constitucionales; asimismo, con la introducción al sistema de control constitucional mexicano de la invalidez con efectos generales de las normas. En esta reforma se reconoció al municipio expresamente su calidad de ente legitimado para promover controversias constitucionales.

Resulta importante destacar que a partir de las reformas, el mayor número de controversias constitucionales han sido promovidas por municipios, lo cual debe justificarse también a que los primeros visos de una verdadera transición a la democracia se fueron reflejando en los municipios, puesto que los partidos de oposición fueron ganando cada vez más elecciones, y, por tanto, se daba un enfrentamiento casi natural entre las autoridades del Estado, que casi siempre pertenecían al PRI, y las nuevas autoridades municipales de oposición.

En un principio la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo conocía de violaciones directas a la Constitución y no de cuestiones de legalidad, denominadas en México como violaciones indirectas a los artículos 14 y 16 de la Constitución, que contemplan las garantías de legalidad. Sin embargo, a partir de 1999, en la resolución de la controversia constitucional 31/97, promovida por el municipio de Temixco, decidió abordar también el conocimiento de violaciones indirectas, lo que abriría la puerta a un control tanto de la Constitución como de la legislación local.

Sin embargo, al día de hoy los estados empiezan a preocuparse por que estos asuntos no lleguen a la Corte y se queden en su ámbito compe-

tencial, creando nuevos medios de control constitucional local. Dentro del federalismo que debe imperar en el nuevo esquema político presente en nuestro país, es posible y deseable dar fortaleza a la justicia constitucional local, a la justicia que tiene por objetivo defender el texto constitucional dentro del ámbito de autonomía que es propio a las entidades federativas, siempre sin contravenir disposición alguna del pacto federal. Algunas entidades federativas han incursionado en este tema. Así lo hizo en un primer momento Veracruz, en el año 2000, después Querétaro, y le siguieron Coahuila, Guanajuato, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Nuevo León y estado de México en 2004.

Afortunadamente, si bien el principio de supremacía constitucional prácticamente no existía en los estados, puesto que no había manera de hacer cumplir la Constitución local, ya empezaba a tomarse en consideración a través de la controversia constitucional federal. Con la creación de nuevas jurisdicciones locales esto tiene posibilidades de convertirse en una realidad.

## I. POSIBILIDAD DE SU COEXISTENCIA

La existencia de nuevos medios de control constitucional en los estados, mediante la creación de salas especializadas en los tribunales superiores de justicia, implica que las mesas del Congreso Internacional deban poner el énfasis en definir si la controversia constitucional federal y las de los estados se excluyen entre sí, o bien si pueden existir de manera armónica.

Existe, por un lado, el temor a que si se acepta al control constitucional de las sentencias de los tribunales constitucionales locales, la controversia constitucional federal se convierta en una especie de casación, que en los hechos elimine la autonomía de los estados y que, además, distraiga los esfuerzos de la Suprema Corte en cuestiones que a veces se pueden calificar de nimias o intrascendentes. Sin embargo, también existe el temor de que si se les niega el acceso a la controversia constitucional federal, por la vía de los hechos se consoliden nuevamente cacicazgos locales, en donde la creación de medios de constitucionalidad local sólo sea una apariencia que, técnicamente, elimine del camino la posibilidad de acceso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este tenor, resulta importante cavilar sobre las posibilidades de coexistencia de ambos medios de control y su repercusión para el fede-

lismo y el Estado de Derecho, contemplando tanto las experiencias internacionales como la realidad del México actual.

También debe considerarse que dentro del Estado federal que se instituyó en México, las entidades federativas gozan de un ámbito competencial propio en la defensa de su Constitución. El Estado mexicano adoptó la forma de una federación, la cual se encuentra estructurada bajo los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de estos principios, en lo que al presente trabajo interesa, consiste en que los estados son libres y soberanos, de conformidad con los términos establecidos en su texto constitucional, pero sin contravenir las estipulaciones del pacto federal (artículo 41, primer párrafo).

Como consecuencia, es dable considerar que existen diversos ámbitos de actuación reconocidos en el texto federal. Uno de ellos es el federal-federal, en el cual el texto constitucional determina un contenido que va dirigido exclusivamente a las autoridades federales. En cambio, las entidades federativas tienen un ámbito de actuación diferente del anterior, establecido en su propio texto constitucional local, ámbito que pudiera considerarse como local-local. El artículo 124 del texto federal, en uno de sus contenidos, puede considerarse ejemplo del reconocimiento de este ámbito, pues señala lo que queda reservado a los estados.

Sin embargo, también existe un ámbito de naturaleza local que se encuentra establecido en el texto federal, un ámbito federal-local, el cual tiene por objeto, entre otros aspectos, el aseguramiento de la forma de gobierno federal adoptada. Así, no es lo mismo decir que las Constituciones estatales no deben contravenir el pacto federal, como se hace en el artículo 41, que señalar las bases de lo que deben contener las Constituciones estatales. Esta última fórmula es la que en verdad funciona en beneficio del sistema federal. El artículo 124 constitucional también tiene aplicación en este ámbito, pues en la referencia a lo que expresamente está concedido a la federación deben quedar inmersas las bases establecidas en el propio texto federal para la regulación del contenido constitucional local.

Así, de un análisis detallado del artículo 133 constitucional puede llegar a la conclusión de que lo que regula en su segunda parte es la contradicción entre dos órdenes jurídicos, el federal y el local, ocurriendo cuando la Constitución local o la ley local contradicen las disposiciones federales.

No obstante, cuando una ley local contradice la Constitución local, sin reflejarse en una disposición federal, a diferencia del supuesto anterior

estamos frente a una competencia estatal propia, de las enmarcadas en el ámbito local-local, y respecto de la cual el artículo 116 del texto federal no ha realizado ninguna indicación expresa al respecto que haga presuponer, así sea indiciariamente, en una competencia federal.

Por tal motivo, dentro del federalismo que debe imperar en el nuevo esquema político presente en nuestro país, es posible y deseable dar fortaleza a la justicia constitucional local, a la justicia que tiene por objetivo defender el texto constitucional dentro del ámbito de autonomía que es propio a las entidades federativas, siempre sin contravenir disposición alguna del pacto federal.

## II. JUSTICIA CONSTITUCIONAL MUNICIPAL

Asimismo, se pone énfasis en la justicia constitucional municipal, puesto que la realidad mexicana ha demostrado que los municipios son los entes que promueven más controversias constitucionales. Asimismo, en la integración de su órgano de gobierno, el ayuntamiento, se concreta la pluralidad del país, puesto que en ellos son electos ciudadanos de diversos partidos. El que los municipios promuevan tantas controversias constitucionales pone el acento a que en estos asuntos se están dando las luchas más importantes para la construcción de un verdadero federalismo, pues ha sido el artículo 115, que regula a los municipios, en donde se ha dado el desarrollo más importante de cualquier precepto constitucional y en donde se ha creado la doctrina jurisprudencial más importante de la actual Suprema Corte de Justicia. La reciente solución de la controversia constitucional 14/2001, en donde se desarrollan las interesantes facultades reglamentarias de los municipios, derivadas de la reforma de 1999, son tan sólo una muestra.

La realidad actual del país trae como consecuencia el que la Suprema Corte de Justicia no pueda negar el acceso a las controversias constitucionales a los municipios, por la vía de conocer sólo violaciones directas a la Constitución, pues hacerlo significaría dejar en estado de indefensión, nuevamente, a los municipios de los estados que aun no tienen medios de control constitucional local, sin embargo, ello redunda en la gran carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia y en el consecuente retraso en la resolución de los asuntos.

En orden a lo anterior, resulta importante saber qué está pasando con los municipios, en aquellos estados en donde existe control constitucional local y, asimismo, conocer las experiencias internacionales respecto del acceso de los municipios a estos medios de control constitucional y, además, los grandes principios que rigen las relaciones entre estado y municipios.

Edgar CORZO SOSA