

La defensa constitucional local

A manera de Prólogo

Es algo notorio que desde hace algunos años el estudio del derecho local ha generado interés en las discusiones académicas y políticas. Ello ha traído aparejado un espectacular crecimiento en las fuentes de consulta sobre la temática y la definición de nuevos intereses y grupos de trabajo, especialmente en el ámbito universitario.

Resulta paradójico que en México, estado federal desde sus orígenes hace casi dos siglos, el estudio del derecho local o mejor dicho, de los derechos locales haya sido completamente soslayado durante tanto tiempo, pues puede afirmarse que durante todo el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX no hubo una doctrina sobre el derecho de las entidades federativas, lo que trae consigo también la aseveración de que el estudio del modelo federal mexicano experimentó un estancamiento que se tradujo en un desfase en la concepción del derecho constitucional y administrativo.

Para nadie resulta extraña la mención del federalismo o de la idea del sistema federal, pero pocas veces nos hemos detenido a pensar en los avatares que ha tenido esta idea en el México contemporáneo. Si bien la configuración de un ámbito dual de derecho en México tiene su origen en la adopción e instauración del modelo federal en la Constitución de 1824, no será sino hasta fines del siglo XX, cuando se inicie una exploración académica y política de las repercusiones y alcances de tal decisión fundamental.

El marco normativo de este modelo organizativo parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En tal sentido los artículos 40 y 41 constitucionales señalan la dualidad presente en el orden jurídico al señalar la soberanía de los órganos federados “en todo lo concerniente a su régimen interior”, limitada por los principios de la misma ley fundamental. Amén de ello, en forma explícita la Constitución federal señala en su título quinto (artículos 115 a 122) algunos de los lineamientos para la organización de los poderes públicos locales entre los que se

incluyen al municipio, los estados federados y el régimen de excepción del Distrito Federal.

Por supuesto, ninguna duda cabe sobre la importancia y trascendencia del derecho local. Incluso podría hablarse que la búsqueda de un modelo federal más equilibrado, pasará necesariamente por el fortalecimiento de los derechos locales, lo que incluye el régimen de estados y municipios, actores de primer orden en un federalismo renovado. Por ello, el estudio del derecho local de estados y municipios requiere de esfuerzos continuados y consensuados, que sirvan de marco referente para la discusión que genere dicho fortalecimiento.

El referente indispensable del estudio del derecho local son las constituciones particulares de las entidades federativas, de las cuales se desprenden los parámetros de validez de las demás normas del sistema de derecho estadual. Las constituciones locales son los ordenamientos supremos de los estados federales y, siguiendo el mandato de la Constitución federal su contenido se adecua a determinados principios fijados por el pacto federal. El contenido de las constituciones locales no difiere así de la federal: tiene una parte orgánica y una parte dogmática, tal y como lo prescribiera la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, al señalar la fórmula de que se carece de Constitución en aquella sociedad que no garantiza los derechos ni determina la separación del poder público. Por supuesto, las constituciones locales también establecen principios generales de la organización estatal y de las diversas relaciones que a su interior se realizan, siempre que se trate de actividades en las que no exista una reserva a favor de la Federación.

No puede dejar de mencionarse que para algunos autores, como Martí Capitanchi, "las llamadas constituciones políticas locales, no reúnen las características del concepto de Constitución en sentido material. Se trata exclusivamente de leyes que reglamentan las materias que les son reservadas por la Constitución federal, cuyo ámbito no pueden rebasar".

El conjunto de normas derivado del texto constitucional requiere de mecanismos que garanticen su cumplimiento y, sobre todo, su supremacía. En términos generales se ha utilizado el concepto defensa de la Constitución para aludir a tales mecanismos. A pesar de ello la idea de que la Constitución es un texto normativo que debe protegerse no es novedosa. El tratamiento que se da en el derecho europeo de la defensa de la Constitución tiene claros antecedentes en los ideales del protoconstitucionalismo francés, cuando Siéyès defendía la distinción entre un control constitucional y un control legal y, en apoyo a lo que aquí se sostiene, señalaba que el primero, el control constitucional, merecía una autoridad superior

a la del legislador ordinario y a la de los jueces que eran quienes administraban la legalidad. Una afirmación nada ligera si atendemos que es el momento histórico del legislador, que es expresión clara y directa de la voluntad del pueblo, y por tanto alcanzaba cualidades casi míticas: era *omnisapiente* y *omnipotente*.

En las constituciones locales del primer estado federal mexicano encontramos los ejemplos de ese esbozo de defensa constitucional, sea así mediante tibias menciones sobre la importancia del texto fundamental local.

Esta defensa de la Constitución local aparece implícita en el artículo 218 de la Constitución de Coahuila Tejas de 1827, al señalarse en este precepto que “La observancia de la Constitución en todas sus partes es una de las primeras y más sagradas obligaciones de los habitantes del Estado de Coahuila y Texas; de ella no puede dispensarle ni el Congreso ni otra autoridad alguna, y todo coahuiltejano puede reclamar dicha observancia, representando con este objeto al Congreso o al gobierno”. Agregaba dicho texto fundamental, en el siguiente artículo 219, que cualquier infracción de los preceptos constitucionales hacia responsable personalmente a quien la cometiera.

La Constitución de Chiapas, dictada en 1825, también señaló en el capítulo relativo a la observancia, interpretación y reforma de la Constitución, semejante dispositivo: “Art. 126. Todo habitante del estado está obligado a obedecer la Constitución, y todo funcionario al posesionarse de su destino deberá jurar la observancia de la Constitución general, de la particular del estado, leyes de uno y otro gobierno, y el fiel desempeño de su deberes, en cuyos particulares todos son responsables”. El artículo 127 señalaba en forma clara: “El Congreso dispondrá se haga efectiva la responsabilidad de los infractores de la Constitución y leyes”.

Similares disposiciones encontramos en otras constituciones locales. La de *Oaxaca* hace un llamado de obediencia hacia la Constitución local, señalando en su preámbulo “sed fieles a la Constitución, observadla con escrupulosidad: constancia, generosidad, moderación, éstas son las virtudes de la libertad [...] No, nunca circunstancias más imperiosas os han convocado a reuniros en un mismo espíritu, y a trabajar de consuno en el establecimiento de la Constitución. En efecto, nosotros somos hermanos, nosotros somos libres, nosotros tenemos una patria, todos tenemos un mismo deber, el de la sumisión a la Constitución y las leyes: tengamos, pues, un mismo sentimiento, el del amor y la fraternidad”. La Constitución de Querétaro señaló en su artículo 261 que todos los habitantes del estado estaban obligados, “bajo la responsabilidad que determinen las leyes, a observar la Constitución en todas sus partes, y ni aun sobre algún artículo podrá el Congreso dispensar esta obligación”.

La Constitución de Guanajuato, de 1826, señala en su artículo 221: "La observancia de la Constitución es un deber de todo habitante del estado, de que no podrá dispensarlo ni el Congreso mismo". Asimismo, en el artículo 223 expresa terminante: "Toda transgresión que se cometa contra este código fundamental del estado, se reputará por delito grave, exigiéndose al infractor la responsabilidad en que incurra con arreglo a la ley".

La revisión de las constituciones locales desde el surgimiento del estado federal mexicano dan muestra de una constante preocupación por lograr que la Constitución local sea efectivamente un ordenamiento supremo al cual se encuentren sometidos todos los actos de habitantes, ciudadanos y servidores públicos. De ahí que la indagación histórico-documental se encuentre llena de sorpresas, como la que advierten Ferrer MacGregor y González Oropeza al señalar que la Constitución de Morelos, de diciembre de 1878, impulsó y detalló en su articulado por vez primera la ahora conocida institución de la controversia constitucional.

La defensa de la Constitución está así presente, insistimos, en una versión incipiente, desde el siglo antepasado. Sin embargo, también habrá que coincidir que durante la etapa posterior a la expedición de la Carta Magna federal de 1917, y a pesar del diseño de control constitucional ahí establecido, el arreglo político se privilegió en detrimento de la consolidación de vías jurídicas, especialmente judiciales, para la solución de tales problemáticas. Lo anterior repercutió en los procesos de evolución de la justicia constitucional local. No en balde la pregunta de González Oropeza y Ferrer Mac-Gregor: ¿En qué momento y por qué perdimos el rumbo de ese control interno de los estados? Y para la cual no se tiene una respuesta, pues como dicen los autores es una pregunta compleja que resta por responder.

Elisur Arteaga intenta una definición del concepto defensa de la Constitución local, al señalar que por ésta "debe entenderse el cúmulo de principios normativos de naturaleza fundamental que prevén y regulan las instituciones por virtud de las cuales las autoridades y los particulares deben ajustar su actuación a lo que ella dispone, que establecen las vías y acciones por las cuales las autoridades competentes, a petición de parte interesada, anulen o dejen sin efectos los actos o hechos de autoridad que le son contrarios y, eventualmente, las vías e instancias por virtud de las cuales se sancione a quien haya actuado contra el texto de una norma de naturaleza suprema en el ámbito local".

El concepto sigue siendo muy amplio, pues siguiendo la categorización propuesta arriba, la defensa de la Constitución puede abarcar una o más organizaciones gubernamentales y requerir o no de una vía procesal. De ahí que se utilice el concepto Derecho Procesal Constitucional como un concepto más determinado para

hacer alusión al control de la Constitución en sede jurisdiccional o judicial, aunque en este último caso sin limitar el concepto a lo relativo al Poder Judicial, sino enfatizando simplemente que son *jueces* quienes resuelven los litigios que se den.

Fix Zamudio señala que el Derecho Procesal Constitucional puede ser descrito como la disciplina jurídica situada dentro del campo del Derecho Procesal que se ocupa del estudio sistemático de las instituciones, los procesos y de los órganos por medio de los cuales pueden resolverse los conflictos relativos a los principios, valores y disposiciones fundamentales, con el objeto de reparar las violaciones a los mismos. Ferrer MacGregor Poisott propone una definición al señalar que "el Derecho Procesal Constitucional es la disciplina que se encarga del estudio sistemático de la jurisdicción, órganos y garantías constitucionales, entendiendo estas últimas como los instrumentos predominantemente de carácter procesal dirigidos a la protección y defensa de los valores, principios y normas de carácter constitucional".

Este Derecho Procesal Constitucional admite diversas divisiones. Fix Zamudio ha elaborado una completa tipología en la cual aparece incluido el Derecho Procesal Constitucional local. Además el tema del Derecho Procesal Constitucional empieza a tener una amplia producción doctrinal.

Respecto del Derecho Procesal Constitucional local señala Ferrer Mac-Gregor Poisott que "en nuestros días se puede afirmar la configuración de un nuevo sector del Derecho Procesal Constitucional que podemos denominar como *local*, que comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger ya no a las constituciones federales o nacionales, sino a los ordenamientos, constituciones o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas".

Ya Fix Zamudio había llamado la atención hacia la diversidad de sistemas de justicia constitucional local, al afirmar "que en algunas entidades federativas se atribuye el conocimiento de estos instrumentos, al menos parcialmente, a una Sala constitucional; en otros, a una Sala superior o al Pleno del Tribunal Superior del estado", y por cuanto hace a la necesidad de un órgano autónomo, separado del Poder Judicial, "cabe agregar que en ninguno se ha establecido un tribunal constitucional especializado en sentido estricto".

Si la tendencia actual nos lleva a presumir que en los próximos años estaremos ante los primeros tribunales constitucionales, conviene decir que éstos son "órganos supremos constitucionales de única instancia, de carácter permanente, independientes e imparciales, que tienen por función esencial y exclusiva la interpretación y defensa jurisdiccional de la Constitución, a través de procedimientos contenciosos constitucionales referentes como núcleo esencial a la constitucio-

nalidad de normas infraconstitucionales y la distribución vertical y horizontal del poder estatal, agregándose generalmente la protección extraordinaria de los derechos fundamentales, que actúan en base a razonamientos jurídicos y cuyas sentencias tienen valor de cosa juzgada, pudiendo expulsar del ordenamiento jurídico las normas consideradas inconstitucionales".

Como en otra ocasión, me parece pertinente concluir mis palabras preliminares a esta obra colectiva señalando la necesidad de concebir, como académicos y servidores públicos, el Derecho Procesal Constitucional local o, si se prefiere, la justicia constitucional como el marco institucional que está llamado a desempeñar un papel relevante en el desarrollo de los derechos locales, nos lleva a la exigencia de que debe ponerse mayor énfasis en la enseñanza jurídica en las entidades federativas para contribuir a la formación de quienes serán los jueces constitucionales y de quienes serán los abogados y litigantes ante dichos órganos jurisdiccionales.

En este momento de transición y de construcción jurídicas, el compromiso mayor radica en que los profesores aprendamos a pensar el derecho desde una perspectiva mucho más amplia, acorde con las tendencias garantistas que permean la discusión jurídica y política, y seamos capaces de concebir organizaciones que puedan contribuir a la generación de estabilidad y gobernabilidad para la sociedad mexicana.

Expreso mi agradecimiento a todos los colaboradores de esta obra colectiva. Su empeño y disposición para entregar sus ideas y opiniones en torno al Derecho Procesal Constitucional local, han sido el motor principal en esta travesía que llega a buen puerto. Espero que este libro rinda frutos en la generación de más y mejores trabajos que aborden el derecho de las entidades federativas, y especialmente, el Derecho Procesal Constitucional local.

Mi agradecimiento a don Enrique Huber Lazo por la disposición mostrada para apoyar la publicación de esta obra colectiva, que nuevamente versa sobre el derecho local, en el catálogo de la cada vez más prestigiosa Editora Laguna.

*David Cienfuegos Salgado
México, DF, enero de 2008*