

Luis Efrén Ríos Vega

La Garantía Jurisdiccional de la Constitucionalidad local: pasado, presente y futuro

I. UNA NOTA INTRODUCTORIA: LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO POR LA VÍA DEL CONSTITUCIONALISMO LOCAL

La transición política en México terminó el dos de julio del año dos mil.¹ Esta fecha representa un parte aguas: el PRI perdió la presidencia de la república, símbolo central del establecimiento de la «dictadura perfecta» durante el siglo XX. Después del dos de julio, se abre una etapa de (re)construcción del régimen político. El reto fundamental del pueblo y de sus instituciones es consolidar el sistema democrático como forma de gobernar y de vida.²

El dilema dejó de ser la «alternancia del poder».³ El desafío ahora es diferente: a partir de la legitimidad política, construir el paradigma que garantice el ejercicio democrático del poder en beneficio del pueblo. En otras palabras, los actores políticos tienen hoy una tarea fundamental: redefinir el proyecto de nación para el siglo XXI a partir del *constitucionalismo en serio* (Carbonell, 2001, pp. 4 y ss.).

El problema radica en definir la vía para instrumentar la renovación del pacto constitucional. En el debate nacional se ha perfilado una solución: ¿una nueva Constitución? o ¿una reforma integral a la Constitución? No me voy a

¹ Cfr. CANSINO, César, “La transición mexicana 1977-2000”, 2ª ed., México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2000.

² La «democracia constitucional» tiene un alcance tridimensional. Como forma de gobierno, la democracia garantiza el acceso al poder por medio de elecciones limpias, transparentes y equitativas. Como forma de gobernar, la democracia salvaguarda la dignidad y el libre desarrollo de la persona humana, los derechos fundamentales que le son inherentes, los derechos sociales, el respeto a la constitucionalidad y la promoción, fomento y ejercicio de una cultura política basada en la pluralidad, diversidad, tolerancia y racionalidad. Como forma de vida, la democracia es un valor fundamental de convivencia humana para lograr el constante mejoramiento social, cultural, económico y político de una sociedad.

³ Esto no significa que ya no deba hacerse nada sobre el «acceso democrático al poder»; al contrario, el modelo debe desarrollarse hacia su perfeccionamiento tanto en el ámbito federal como local sobre todo.

detener a analizar una u otra opción, que en el fondo participan de un mismo debate, la *nueva constitucionalidad en México*.⁴ Lo que me interesa destacar aquí es que, además de esta propuesta existe otra vía (federalista) para coadyuvar en el nuevo marco fundamental: la renovación del régimen interior de los estados.⁵

Efectivamente, la Reforma del Estado mexicano a partir del constitucionalismo local debe verse como un camino complementario, no por ello secundario. Es la manera para que se pueda desarrollar el «federalismo constitucional» a partir de las entidades federativas (Ríos, 2001, pp. 46-48). En otras palabras: crear una nueva teoría del constitucionalismo estatal (Arteaga, 1999, Tomo II, pp. 550 y ss.) Es decir, si queremos construir con visión federalista las decisiones político-fundamentales del siglo XXI, debemos darle la oportunidad a las entidades de que asuman una decisión: diseñar y salvaguardar su propia constitucionalidad, para enseguida impulsar las instituciones, fórmulas y principios que nos deben unir como mexicanos dentro del pacto federal. Éste es un camino de abajo hacia arriba —no centralista— para construir la nueva constitucionalidad en México.⁶ Por ello la nueva transición mexicana se puede iniciar —como se ha hecho en algunas entidades como Veracruz (2000), Tlaxcala (2001) y Coahuila (2001), entre otros—, por medio de la *renovación de las instituciones locales*.

Renovar el régimen interior de las entidades federativas implica la posibilidad de construir un modelo constitucional para los problemas nacionales a partir de la visión local: los derechos humanos, el equilibrio de los poderes, la

⁴ Cfr. Hacia una nueva constitucionalidad, México: UNAM, 1998.

⁵ El nuevo pacto constitucional por la vía legislativa no excluye la transición democrática por medio de la «interpretación judicial de la constitucionalidad». En realidad aquellos que están enfrascados en la polémica de la reforma legislativa, están dejando de observar que, desde los noventas, México comenzó a edificar su nueva constitucionalidad a través de los fallos del Poder Judicial de la Federación: la construcción del nuevo régimen político se define a partir del control judicial de la constitucionalidad; claro que esta vía tampoco excluye la posibilidad de que el constituyente permanente tenga la capacidad de transformar sus discusiones en una reforma constitucional. Son procesos complementarios, necesarios entre sí, para la nueva constitucionalidad en México.

⁶ Es una vía que quizás despresurice la situación política sobre la tan esperada Reforma del Estado, pues la falta de consensos para arribar a los cambios democráticos que se requieren, generan en la mayoría de las ocasiones una discusión protagonista, partidista, en lugar de discutir los temas fundamentales para construir la nueva constitucionalidad en México. Y por tanto: si desde los estados se buscan los consensos para transformar al Estado mexicano desde una visión federalista, de abajo hacia arriba, la misma puede llegar a ser una propuesta que obtenga el mayor número de consensos a nivel nacional, a no ser que sigamos practicando el centralismo como forma de gobernar.

justicia, etc. Muchas de las alternativas se pueden diseñar e instrumentar dentro de los estados, sin necesidad de acudir a un modelo centralista: la imaginación, la creatividad y la novedad son características propias de un régimen federalista basado en la fuerza de sus partes, no en una sola de ellas, la Federación. En consecuencia, si la gran parte de los conflictos que aquejan a nuestra nación, nacen, se reproducen (y resucitan) en el ámbito local, lo lógico es que los estados edifiquen un paradigma que les permita gobernar y vivir en forma democrática dentro de su régimen constitucional. Las entidades federativas deben olvidar la época del modelo centralista, para iniciar una etapa más constructiva e innovadora dentro del sistema federal: el «constitucionalismo local».

Lo paradójico es que ahora que enfrentamos un proceso de reivindicación federalista, lo cierto es que *las entidades federativas no hacen todo lo necesario* para adecuar sus instituciones a los grandes retos que les esperan: p.e., los estados critican a la Federación por el trato inequitativo, pero los municipios se quejan del gobierno estatal por el trato (también) inequitativo que el Estado reproduce (con peores consecuencias) en contra de los municipios.⁷ Y ante esta realidad, las entidades federativas ¿diseñan un nuevo marco constitucional para encausar las relaciones entre el gobierno estatal con los municipios? En realidad son pocos los estados que impulsan una *nueva constitucionalidad local*.⁸

Si erradicamos el centralismo, la nueva etapa de la transición mexicana (de gobernar y de vivir en forma democrática) puede construirse a través del constitucionalismo local. Esta opción es, entre otras, un camino para construir el rumbo democrático del país. No debe verse como la única vía, pero tampoco como la propuesta menos recomendable; es más bien una alternativa a partir de la visión de las entidades federativas.

Estas reflexiones iniciales son importantes para delimitar el tema de este trabajo. Ello es así, pues la garantía de la jurisdicción constitucional en el ámbito interior de los estados, es un medio indispensable para lograr la evolu-

⁷ Lamentablemente, el centralismo suele ser un modelo que se reproduce con mayor intensidad en las entidades federativas, sobre todo en perjuicio de los municipios.

⁸ Por ejemplo, la reforma constitucional en materia municipal de 1999 da la gran oportunidad a los estados para que desarrollen un “nuevo municipalismo” (Martínez, 2001, pp. 1-39). Sin embargo, si hacemos un balance de las reformas locales municipales se encontrarán cuatro orientaciones: 1) estados que todavía no realizan las reformas; 2) estados que retrocedieron en la concepción del municipio libre; 3) estados que reprodujeron simple y llanamente la reforma constitucional, y 4) estados que fueron más allá de la reforma constitucional, al desarrollar un nuevo modelo municipal. Esta última orientación es la única que permite consolidar el constitucionalismo local como vía para la renovación del pacto federal. Las demás son formas que representan la falta de desarrollo del derecho estatal.

ción de las entidades federativas y, por tanto, para construir la renovación de la constitucionalidad nacional. El constitucionalismo local, dicho de otra manera, debe contar con un pilar fundamental para su defensa, desarrollo y permanencia, *la justicia Constitucional local*. Si en realidad se quiere *tomar en serio a la Constitución de los estados*, el control judicial de la constitucionalidad local es una garantía fundamental para reivindicar el papel de un Estado de Derecho más innovador, constructivo y dinámico que permita desarrollar el “constitucionalismo local como fuente de una nueva teoría constitucional” (Valadés, 1988, p. 788).

Ello es así, pues durante las últimas décadas la jurisdicción constitucional ha sido un invaluable instrumento de apoyo a los procesos de democratización y de estabilidad del orden público (Fix Fierro, 1997, p. 80). Sin embargo, las entidades de la República no han asumido plenamente el rol que les corresponde en la defensa de la Constitución. Por ello debemos pugnar porque las entidades también puedan contribuir al desarrollo democrático del país por medio de la protección constitucional dentro del ámbito local —no sólo es tarea del Poder Judicial de la Federación. Lamentablemente, la falta de medios jurisdiccionales de control constitucional en el régimen interior de los estados es una de las deficiencias de nuestro Estado de Derecho. Esta antinomia que heredamos de la dictadura perfecta⁹ debe desaparecer, para en su lugar privilegiar un sistema de justicia constitucional local.

En efecto, la garantía jurisdiccional de la constitucionalidad local es una vía mediante la cual la defensa a la Constitución se puede desarrollar dentro del sistema federal. Los jueces locales deben aportar lo suyo para definir la transición democrática en México por la vía de la interpretación constitucional. Son los jueces locales los que, en el ámbito de su competencia, tienen la palabra para desentrañar el sentido de las normas constitucionales, para vigilar el cumplimiento de las mismas, pero sobre todo para definir los criterios que construyan dentro del régimen interior de los estados una nueva constitucionalidad en México. El juez federal, por su parte, tendrá la oportunidad, en el ámbito de su competencia, de conocer de cuestiones constitucionales sobre las cuales

⁹ Por razones políticas, en el régimen político del siglo XX resultaba ocioso reflexionar sobre la garantía jurisdiccional de la constitucionalidad local. El centralismo federal (ejecutivo/judicial), el gobernalismo, la falta de independencia judicial, entre otras razones, diseñó un modelo autoritario que hacía innecesario el sistema de justicia constitucional local: ¿para qué defender la Constitución los jueces locales, si lo que se necesitaba era un sistema (presidencialismo/gobernalismo) que permitiese la prevalencia de la figura del Poder Ejecutivo frente a los otros poderes?

el juez local ya se haya pronunciado, de tal manera que la discusión refleje un mayor grado de enriquecimiento por el punto de vista local frente al federal. Éste es un federalismo judicial en la defensa de la constitucionalidad.

Partimos pues de la base de que el sistema de justicia constitucional local es una garantía compatible dentro del sistema federal. No participamos, por tanto, del dogma del centralismo judicial, postura que ha prevalecido durante todo el siglo XX como consecuencia del régimen político: los jueces federales —no los locales— son los únicos que pueden ejercer la protección constitucional, cuando en realidad la garantía de la jurisdicción constitucional en México es una tarea de todos, los jueces locales y federales —por un principio de supremacía constitucional— deben asumir el control de la constitucionalidad para tomar *en serio a la Constitución*.

El presente trabajo tiene por objeto describir la situación actual de la justicia constitucional local en México, a partir de las orientaciones político-históricas que han prevalecido en nuestro sistema para tener, primero, un panorama claro que nos permita desarrollar el tema con mayor puntualidad. En segundo término se analizará la institución como garantía jurisdiccional, para finalmente reflexionar sobre la funcionalidad democrática que representa esta figura dentro de la nueva transición mexicana que se enmarca en el siglo XXI.

II. LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN POR LA VÍA JURISDICCIONAL LOCAL. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DISCUSIÓN

La defensa de la Constitución por medio de los jueces locales ha sido uno de los temas pendientes por desarrollar en nuestro sistema federal. Desde el siglo XIX hasta la fecha los jueces de los estados no han asumido el control de la constitucionalidad —ni siquiera del constitucionalismo local. Lo cierto es que el modelo centralista ha prevalecido en México para sostener el “indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación” para conocer de cuestiones constitucionales (Martínez, 1942), cuando en la norma fundamental “coexiste la jurisdicción constitucional tanto en el ámbito federal como local” (Rojas, 1998, pp. 4 y ss.).

En México la defensa de la Constitución por la vía judicial es un modelo mixto (Quiroga, 1991, pp. 376 y ss.), que debe operar en forma coincidente, complementaria —no simultánea— en el régimen federal y estatal bajo el principio de supremacía constitucional.

En el fondo de la posición centralista subyace una serie de dogmas, falacias y simulaciones que, por un lado, desdibujan el modelo constitucional que

tiene por objeto democratizar el ejercicio del poder a través del control judicial de la constitucionalidad, pero a la vez legitima un sistema autoritario por la falta de un control jurisdiccional local efectivo para el régimen fundamental. Esta antinomia sin duda determina el enfoque político de la constitucionalidad en el interior de los estados —que ha predominado mediante la visión programática, no normativa de la Constitución (Cossío, 1998, pp. 44 y ss.)—; al tiempo que promueve la violación de la norma suprema en los estados, sobre todo porque desvincula a toda autoridad de los valores, principios y normas que deben “guardar y hacer guardar como mandato constitucional” —no como norma política sujeta a negociación sino como norma jurídica fundamental.¹⁰

Sin embargo, si hacemos un breve recorrido de las orientaciones político-históricas en que se ha desenvuelto el tema, podremos entender el por qué ha prevalecido el modelo centralista de la jurisdicción constitucional. Son cuatro etapas en las que encuadraremos el tránsito institucional del control constitucional local, desde el siglo XIX hasta nuestros días.

1. el origen del control judicial de la constitucionalidad en México: la tradición norteamericana en el siglo xix

La historia de México se encuentra marcada por la polémica de la configuración de un sistema de defensa de la Constitución (Gudiño, 2001, p. 50). En buena medida el «constitucionalismo norteamericano» fue un factor para inspirar las ideas de nuestros constitucionalistas que participaron en la discusión. Es cierto que los antecedentes revelan que el pueblo mexicano desde 1814 reflexionaba ya sobre el «principio de inviolabilidad» de la Constitución, pero no fue sino hasta después de los “cuarentas a los ochentas” del siglo XIX, cuando la influencia de los pensadores norteamericanos resulta determinante para establecer el sistema de justicia constitucional en México.

En efecto, los constitucionalistas mexicanos, juristas, legisladores y jueces conocían el modelo del control difuso (Hamilton, Kent, Marshall, Willemain, entre otros). Es más en los diez años posteriores a 1876, las decisiones de la Suprema Corte de Justicia se destacaron por adoptar diversas tesis norteamericanas (Cabrera, 1997, pp. 79 y ss.). Justamente, la institución que se desarrolla en Estados Unidos de que “cualquier juez puede declarar la inconstitucionalidad de la ley” (Tocqueville, 1835, pp. 106 y ss.), fue retomada por la Corte en 1881 con el caso de Justo Prieto (Vallarta, 1975, pp. 383-429). La discusión se

¹⁰ Cfr. MORA DONATTO, Cecilia, *El valor de la Constitución normativa*, México: UNAM, 2002.

centraba en determinar ¿si el juez local podía desaplicar una norma secundaria que estimaba contraria a la Constitución? Existían dos tesis: 1) el juez que falla en contra de ley expresa comete delito, porque él no tiene competencia para conocer de cuestiones constitucionales que están reservadas a los jueces federales, y 2) el juez no comete delito alguno al negar su obediencia a las leyes anticonstitucionales, al contrario cumple con un deber para con la Constitución: «guardar y hacer guardar la Ley Suprema de toda la Unión». La norma en discusión lo era el contenido del (actual) artículo 133 de la Constitución (en otras palabras, el llamado control difuso).

Lo importante aquí es que a partir del caso *Marbury vs Madison*,¹¹ se desarrollaron argumentos a favor de la justicia constitucional local. La premisa fue: «a falta de precedente nacional, la semejanza entre las normas de México y de Estados Unidos implica acudir a la doctrina norteamericana para interpretar el sentido del control difuso» (Vallarta, 1975, pp. 394 y ss.). Hasta cierto punto fue válido el criterio del «origen de la norma» para extraer el contenido del control constitucional de los jueces de los estados. Sin embargo, lo cierto es que antes de Vallarta, otro constitucionalista del siglo XIX había pugnado ya por dicho modelo (Otero, 1847, p. 325); e incluso mucho antes de Mariano Otero, Crescencio Rejón introdujo en la Constitución de Yucatán el control difuso (Gudiño, 2001, pp. 80-81; Capetillo, 2001, pp. 473 y ss.).

Luego entonces, la tradición norteamericana fue determinante para comprender el significado del control constitucional en México. Pues si algo entendían —en esa época— era que todas las autoridades judiciales, federales como locales, estaban obligadas a “preferir los preceptos de la Constitución frente a otras disposiciones en contrario” (Lozano, 1876, p. 413), aunque algunos otros ya perfilaban su preferencia por el centralismo judicial (Coronado, 1899, pp. 162 y 163).

Este origen del control constitucional en México fue reconocido por los constituyentes de 1917¹² y por autores contemporáneos (Castro, 1997, pp. 35 y ss.). No es pues una “irreflexiva incorporación de un texto norteamericano” (Burgoa, 1999, pp. 157 y ss.). Por tanto, la jurisdicción constitucional de los

¹¹ Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “*Marbury v. Madison*: la política en la justicia” en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México: UNAM, 1988, t. I, pp. 315 y ss. Véase también CIENFUEGOS SALGADO, David, comp., *Marbury v. Madison. Una decisión histórica para la justicia constitucional*, México: El Colegio de Guerrero, Editora Laguna, 2005.

¹² Vid. *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México: Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1967, t. VIII, p. 941.

jueces locales tiene su antecedente inmediato en el desarrollo del control difuso. En donde los juristas del siglo XIX supieron orientar la discusión para legitimar en el Estado mexicano el control de la constitucionalidad por la vía jurisdiccional.¹³ Empero, a partir de esta idea el modelo nacional tomó un camino diferente, diametralmente opuesto al sistema norteamericano (Díez de Urdanivia, 1997, p. 50), pues por “razones centralistas” se desarrolló el paradigma federal del monopolio de la jurisdicción constitucional. En esta etapa comienza la segunda orientación político-histórica: el centralismo y la lucha por un federalismo judicial a partir de una dicotomía: localismo vs. centralismo.

2. la construcción del modelo judicial centralista en la defensa de la Constitución y el inicio de la lucha por un federalismo judicial: «localismo vs centralismo»

Consolidada la idea de la jurisdicción constitucional en México,¹⁴ la historia del siglo XIX demuestra que la conciencia nacional, el centralismo, legitimó el establecimiento del modelo (concentrado/federal) a través del juicio de amparo. Efectivamente, el amparo se inspira en el sistema norteamericano (Fix-Zamudio, 1992, pp. 109, 110 y 118), pero su desarrollo se orienta hacia el modelo del tribunal concentrado: “exclusividad de la defensa de la Constitución”. El amparo desplazó así a la justicia constitucional local a tal grado que la propia jurisdicción ordinaria de los estados se convirtió prácticamente en federal (Rabasa, 1969, p. 83). Pues la interpretación constitucional —del principio de legalidad— que domina en el siglo XIX (y XX) para conocer de los conflictos del régimen interno de las entidades federativas, es la primer batalla que se pierde por un federalismo judicial (Gudiño, 2001, p. 56.).

¹³ Es importante este antecedente histórico porque el origen del control judicial constitucional en México superó, sin muchos problemas, la polémica (principalmente europea) del principio de división de poderes: se dice que los jueces no deben invalidar una Ley so riesgo de asumir el Poder Legislativo. Por otro lado, es importante también porque no encontramos antecedente alguno que cuestionara la legitimidad (democrática) del control judicial de la constitucionalidad. Son importantes estos temas, porque como lo veremos más adelante, algunas de las “telarañas del centralismo judicial” plantean estas cuestiones para negar la existencia de la justicia constitucional local.

¹⁴ Más recientemente, sobre todo a partir de las reformas de 1994 y 1996, la justicia constitucional que se ha desarrollado en el país (en el ámbito federal) ha tenido que pasar por un fenómeno de aceptación. La «etapa justificadora» todavía no acaba por concluir. Debemos superar esa cuestión para en realidad discutir el objeto, contenido y función de la jurisdicción constitucional en México (Cossío, 2001, pp. 36 y ss.).

Es decir: la justicia constitucional mexicana tuvo su origen en el control difuso, pero su modelo se basa formal —no sustancialmente— en el sistema concentrado (Europa), por depositar la función en un solo órgano: el Poder Judicial Federal. Lo paradójico es que para entender el diseño del tribunal constitucional mexicano no existió ningún precedente —doctrinario, legislativo o judicial— que permitiese edificar adecuadamente su desarrollo.¹⁵ Esta orientación permite distinguir algunas características (im)propias del sistema constitucional en México, que por lo demás tiene su razón de ser en un problema nacional: localismo vs. centralismo. Veamos.

Desde el siglo XIX se planteó una discusión que todavía es fecha que no hemos resuelto satisfactoriamente: en la defensa de la Constitución ¿cuáles son los límites del poder federal y del poder local? Y una vez conocidos esos límites: ¿cuáles son los criterios idóneos para salvaguardar la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los estados, ni éstos disuelvan el pacto federal, desconociendo o usurpando facultades propias del poder central? (Otero, 1847, p. 324). Esta cuestión es fundamental para instaurar el sistema de «justicia constitucional local», pues para *tomar en serio a la Constitución* debemos explicar primero la “coexistencia de la garantía de la constitucionalidad” tanto en el ámbito judicial federal como local, para enseguida “definir el contenido, alcance y límites de dicha garantía que preservará el pacto federal”: reconociendo, por un lado, la necesidad del control federal frente al local, pero también asegurando el desarrollo del régimen interior de los estados mediante «límites al fuero federal».

Lamentablemente, el paradigma que prevalece en México es la supremacía del control federal sobre el ámbito estatal.¹⁶ En realidad la discusión se enfra-

¹⁵ El modelo del tribunal constitucional (europeo) se define a finales del siglo XIX y principios del XX. Pero antes de esa discusión, sobre todo en Europa, el constitucionalismo mexicano desarrolla la jurisdicción constitucional en un solo órgano judicial: el federal. Sin embargo, el sistema (formalmente) concentrado en México no evolucionó hacia el verdadero tribunal constitucional especializado (modelo concentrado) con todas las características que le son propias; por el contrario el modelo mexicano —por su imperfección— se orientó cada vez más hacia un paradigma centralista que consolidó el régimen autoritario: la visión programática de la Constitución y la supremacía de la legalidad, no de la constitucionalidad.

¹⁶ Son cuatro principios que a lo largo de la historia han mantenido la supremacía del control federal frente al local: 1) El juicio de amparo por medio de la garantía de legalidad; 2) La controversia constitucional por medio de la garantía del orden federal; 3) La acción de inconstitucionalidad por medio de la exclusividad de la “no conformidad de normas generales locales”, y 4) El juicio de revisión constitucional y de protección de derechos políticos-electorales por medio de la garantía de la justicia electoral. En todos estos casos prevalece un criterio: el Poder

ca en una dicotomía, centralismo vs. localismo, en donde por un lado se establece que el control federal *no tiene límites* para conocer de las cuestiones locales, pero por el otro se afirma que un principio básico (federalista) obliga a *desconocer cualquier forma de control federal frente al estatal*. Las dos posiciones históricas, radicales entre sí, impidieron desarrollar los criterios necesarios para equilibrar ambos extremos.

Huelga decir que la solución «centralista» se perfilaba para la defensa de los derechos fundamentales: el Poder Judicial Federal es el árbitro nacional, aunque también se proponía un sistema político (de contrapeso) —que no llegó a consolidarse— para conocer de la constitucionalidad de las leyes: las legislaturas de los estados juzgarían las normas federales, la legislatura federal las locales (Otero, 1847, p. 325). Ahora, lo cierto es que a partir de la idea centralista se legitimó la “intervención ilimitada del poder federal en la solución de los conflictos locales”. El mejor ejemplo de ello fue el «abuso del juicio de amparo». Existe toda una historia. En primer lugar, los intentos para resolver este problema se encontraron en limitar la procedencia del juicio de amparo en asuntos judiciales. Después la propuesta resultó tan efímera, que, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia sobre el principio de legalidad autorizó la “revisión de los actos locales por medio del Poder Judicial Federal”. Hoy en día es un tema que se discute para imponer los límites razonables al control (federal), a fin de evitar el crecimiento desmedido de la justicia federal (Gudiño, 2001, pp. 51-56).

No obstante lo anterior, las legislaturas de los estados reconocieron el control constitucional interno durante esa época: por regla general a través de instrumentos preventivos (veto) o represivos (juicio de responsabilidad), y por excepción por medio de controles restitutorios (amparo local o control difuso) que aseguraban en forma efectiva la Constitución (Gudiño, 2001, pp. 79-81). Pero la verdad es que la «supremacía de la jurisdicción federal frente al derecho local» fue el criterio que imperó por una razón histórica: en el inicio de la nación independiente era necesario un «sistema jurídico unificador», que por una parte definiera principios, doctrinas y valores para resolver los conflictos por falta de cohesión nacional, pero que también estableciera las instituciones que permitieran la dirección de un poder fragmentado (Arnold, 1996, pp. 165 y ss.). Basta observar que las controversias locales que fueron resueltas en ese tiempo por el poder federal eran preferentemente por actos de las legislaturas

Judicial Federal es el “tribunal supremo”, el que dice la única palabra, para conocer de las cuestiones constitucionales locales.

de los estados (Cabrera, 1997, p. 56). Y por tanto: el *centralismo judicial* resultó ser un valor unificador del pueblo de México durante el siglo XIX.

Por tal razón, el juicio de amparo se erigió en la garantía por excelencia para defender la constitucionalidad en México. Los conflictos locales tenían una forma de resolverse: por la vía del centralismo judicial. Ahora bien, la consolidación del modelo se da en una tercera etapa: la dictadura perfecta durante el siglo XX.

3. la «dictadura perfecta»: la consolidación del «centralismo judicial»

En México, el «centralismo judicial» ha servido para mantener el monopolio sobre la manera de entender los valores, principios y normas que emanan de nuestra Constitución, en relación con el contexto social, económico, político y cultural de la sociedad mexicana. Ha servido, además, como factor de unidad: el Poder Judicial Federal es el árbitro, el “tercero imparcial” para resolver los problemas nacionales; en muchas ocasiones (sin resolverlos) por la corriente privatista, programática, apolítica y dogmática que ha prevalecido en la Corte para no discutir los sentimientos de la nación.¹⁷

En la historia política de nuestro país el Poder Judicial de la Federación ha jugado un papel importante en la definición (o indefinición) de las decisiones político-fundamentales del pueblo mexicano. Cada época judicial fue significativa para su momento: el alcance, contenido y límites de las relaciones del poder fueron determinados en gran medida por los fallos de los jueces federales. La cuestión fundamental radica en explicar ¿cuál ha sido en el fondo el papel del Poder Judicial de la Federación? Fue para construir el rumbo (democrático o autoritario) del régimen político mexicano (Cortés, 2002, p. 24). En el tiempo de la dictadura perfecta el centralismo judicial fue determinante para legitimar el sistema autoritario. El Poder Judicial Federal se convirtió en el “tercero parcial” a los intereses políticos del grupo en el poder. Veamos.

Durante todo el siglo XX, el régimen interior de los estados se construyó a partir de un «modelo jurídico centralista» (Fix Fierro, 1997, pp. 80 y ss.). Por regla general el orden jurídico local se definió por el derecho federal.¹⁸ La le-

¹⁷ Cfr. GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*, 2ª ed., México: UNAM, 1994.

¹⁸ Esto no quiere decir que todos los cambios que se han realizado en las entidades federativas se han marcado por la pauta centralista. Existen modelos constitucionales que en forma pionera se han consolidado primero en los estados, para luego pasar a ser instituciones federales: los consejos de la judicatura, el ombudsman, etc. También hay casos en donde las instituciones federales se han adoptado en el régimen interior de los estados con “algunas particularidades” que permi-

gislación e interpretación judicial se funda a partir de criterios federales, no locales: el legislador estatal recurre frecuentemente a la legislación federal para edificar su marco normativo; los jueces locales por su parte acuden necesariamente a la *interpretación judicial federal* para dirimir los conflictos de su competencia. En buena medida el centralismo es la razón por la cual no se han desarrollado las instituciones locales, sobre todo en materia de justicia (Fix Fierro, 1997, p. 80).

La «concentración del poder presidencial» en función de criterios corporativistas, clientelares y partidistas fue característico en la dictadura perfecta (Cansino, 2001, p. 98 y ss.). En efecto, el régimen posrevolucionario se orientó a procurar la prevalencia del Poder Ejecutivo frente a los otros poderes: un presidente con «amplias facultades para que pudiera sobreponerse a los intereses de los partidos» (De la Madrid, 1982, p. 42.), pero también a los «intereses de los otros poderes». Durante esa época, el Poder Judicial pasó por una serie de etapas en donde el común denominador fue su «falta de independencia», es decir, la *dependencia hacia el Poder Ejecutivo* (Cárdenas, 2000, pp. 171 y ss.). Esta situación, en términos generales, produjo el retroceso en la interpretación constitucional. Los jueces federales actuaban sin la autonomía (de conciencia moral e intelectual), necesaria para poder desarrollar el rumbo democrático del país: en México, por ejemplo, el responsable de que no se respetarán las garantías del procesado penal es la Suprema Corte de Justicia (Zamora, 1991, p. XVII). Lo mismo se puede decir en las materias administrativa, fiscal, electoral, laboral, etc. La razón: la «interpretación autoritaria» de la Constitución en función del régimen político del siglo XX.

En todo este tiempo pues, el Poder Judicial Federal contribuye a definir la forma de ejercer el poder en México mediante sus fallos autoritarios. Se erige entonces el «centralismo judicial» en una institución clave para la funcionalidad del sistema: sin definir el sentido normativo-axiológico de la constitucionalidad o desconociéndolo, se orienta la visión política de la norma constitucional en función del autoritarismo (Cossío, 1998, pp. 31 y ss.). Y por consecuencia: la idea seductora de concentrar el poder se convierte en un criterio que expresa la cohesión nacional en el ámbito local: los estados no eran sino agentes del gobierno federal (Gudiño, 2001, p. 76).

La justicia federal, por tanto, reproduce (deliberada o inconscientemente) este paradigma sobre el régimen estatal: «ejercer el control constitucional en

ten desarrollar (o diferenciar) el derecho local del federal. Sin embargo, esta situación se da en forma aislada, no como una actividad permanente en las instituciones locales.

forma exclusiva». El resultado: el monopolio del enfoque político de la Constitución como instrumento de dominación en la dictadura perfecta.

Resulta obvio pues que la justicia local —la más vulnerable— no debía ejercer el control de la constitucionalidad: «políticamente iba en contra con la forma de ejercer el poder», en tanto que los problemas se resolvían: 1) *no* por los jueces sino a través del Poder Ejecutivo o su “línea”, y 2) *no* por la vía del derecho sino por medio de la negociación política. En consecuencia, la justicia constitucional local era «innecesaria, inconveniente e incompatible» con el régimen político mexicano. *Innecesaria* porque no se requería la justicia constitucional en los estados: ¿para qué dirimir controversias entre los poderes de un Estado o entre éstos con los municipios, si el partido oficial mantenía (simuladamente) el orden constitucional?¹⁹ *Inconveniente* porque un modelo de tal naturaleza lo único que produciría sería el debilitamiento del presidencialismo o del gobercialismo: los jueces locales —no el “supremo Poder Ejecutivo”— se encargaría de conducir al país al definir los criterios sobre los cuales se tendrían que ajustar los actores políticos. Y por último: era *incompatible* en virtud de que iba en contra del modelo centralista: por razones históricas la «conciencia nacional» depositaba la confianza en los jueces federales para resolver las cuestiones constitucionales. El mexicano se siente desamparado si no tiene derecho a acudir ante el juez federal (Gudiño, 2001, p. 59).

En conclusión: era riesgoso y hasta caótico²⁰ sostener la jurisdicción constitucional local para el orden de la dictadura perfecta —no para el mantenimiento del orden constitucional—, en tanto que debilitaría el centralismo, premisa básica para gobernar al país. Ahora, ¿cómo se logra consolidar este paradigma autoritario? Una razón normativa: por medio de los *efectos obligatorios de la jurisprudencia federal sobre el régimen interior de los estados*. Pues la postura tradicional de la Corte fue desconocer la facultad de los jueces locales para conocer de cuestiones constitucionales, ¿cómo entonces se le podía *ocurrir a un juez local* ir en contra de la jurisprudencia del alto tribunal? Era impensable, más aún por-

¹⁹ Es importante destacar, sin embargo, que muchos estados establecieron la competencia de los tribunales o de las legislaturas de los estados para resolver los conflictos internos entre el gobierno estatal y municipal (Gudiño, 2001, pp. 81 y 82). Pero este control constitucional interno no tuvo desarrollo alguno en el ámbito federal, mucho menos en el contexto federal (controversias constitucionales entre el orden estatal con el federal), por la hegemonía política de un mismo partido, cuyo factor de unidad estaba en manos de una sola persona: el presidente de la república (Fix-Zamudio, 1992, p. 134.).

²⁰ Esa es fue la razón para desechar el control difuso en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, 10 abril de 1995.

que el juez local sabía que los jueces federales resolverían la cuestión de inconstitucionalidad (por la vía de amparo), por ello la justicia común eludía el compromiso de ejercer el control constitucional.²¹

Por lo tanto, la jurisdicción local no tenía la fortaleza institucional para poder asumir el control constitucional: pesaban sobre ella dos factores: la influencia del Poder Ejecutivo (federal o local) y la fuerza jurisprudencial del poder federal. En relación con el poder jurisprudencial y para lograr legitimar la posición (en contra de norma expresa de la Constitución, artículo 133), el centralismo judicial se vale de la supremacía federal. Existen dos tesis que enseguida se describen y que tienen una íntima relación con la prevalencia del orden judicial federal sobre el régimen interior de los estados.

3.1. LA JURISPRUDENCIA FEDERAL NO VINCULA A LAS LEYES Y REGLAMENTOS LOCALES

El texto original de la Constitución de 1917 no tenía referencia alguna sobre la facultad del Poder Judicial Federal de formar jurisprudencia. Fue la Ley de amparo de 1919 la que introduce este control a partir de la experiencia judicial del siglo XIX, en donde la jurisprudencia que estableciera la Suprema Corte de Justicia *sólo* podría referirse a-la-*Constitución-y-demás-leyes-federales*. Se dejaba intocado el ámbito local en el sistema de la jurisprudencia federal.²²

Esta regulación tiene su origen en las primeras leyes del amparo. La razón: el respeto a la soberanía local. En efecto, el Mensaje del Primer Jefe advierte la necesaria reorientación de la distribución de las competencias federal y local, a fin de que esta última no se viera sometida por aquélla en su régimen interno.²³ Esta situación fue percibida por el legislador ordinario, porque al regular

²¹ Cuando se le presentaba al juez local una cuestión de constitucionalidad prefería mejor aplicar la jurisprudencia para no resolver el problema, en lugar de arriesgarse a defender la constitucionalidad. Políticamente le iba a provocar una desestabilidad: ¿cómo un juez local iba ir en contra de una ley del estado?, ¿cómo un juez local iba a definir un criterio constitucional? Tarde o temprano se iba echar encima a todo el poder político.

²² *Vid.* Jurisprudencia de la Corte, Aplicación de la (Semana Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXVIII, p. 681).

²³ Carranza hace patente el abuso del amparo utilizado en el siglo pasado como medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados. Más tarde en su discurso vuelve a tocar este tema y justifica la interpretación de la garantía de legalidad, propia de los jueces locales, para concluir: que la autoridad judicial federal tuvo que echar mano del amparo a fin de reprimir los excesos locales, que, por razones políticas desnaturalizaban el ámbito local. No obstante ello se advierte en el pensamiento de Carranza, sin dejar de reconocer la necesidad de controlar el ámbito local por vía del juicio de amparo, que el proyecto que inspiró a la Constitución apuesta a mantener la soberanía estatal en lo que concierne al régimen interno. Lo que pasa es que no hemos sabido

la jurisprudencia federal dejó reservado el ámbito local a los estados: la obligatoriedad de la jurisprudencia federal se hizo extensiva a los tribunales de los estados, pero se limitaba *sólo a la interpretación de la Constitución de las leyes federales o tratados internacionales*.

Por todo ello, los tribunales federales no podían generar jurisprudencia definida sobre la interpretación de leyes estatales por la *autonomía local*.²⁴ Éste era un límite al centralismo judicial.

3.2. la «prevalencia» de la jurisprudencia constitucional sobre la interpretación de leyes y reglamentos locales. Las reformas de 1951 y 1967

La omisión del constituyente originario de no establecer la figura de la jurisprudencia, así como la no-inclusión de las leyes locales en la interpretación jurisprudencial que regulaba la Ley de Amparo (de 1919 y después la de 1935), desencadenó dos procesos: 1) la reforma constitucional de 1951, en donde se introduce en el artículo 107 la jurisprudencia de los tribunales federales por vía del juicio de amparo,²⁵ y 2) dicha reforma comenzó a revivir la problemática de la supremacía-judicial-federal-sobre-leyes-y-reglamentos-locales, situación que por lo demás terminó con la reforma constitucional de 1967 al artículo 94.

En efecto: la praxis federal apreció diversas fallas estructurales que quedaron pendientes en la reforma de 1951, principalmente sobre aspectos que limitaban la funcionalidad de los efectos de obligatoriedad de la jurisprudencia federal. Estos problemas se pueden identificar bajo los rubros siguientes:

3.2.1. la «vinculación indirecta» de las normas locales a lo definido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia sobre la interpretación de la Ley Suprema de toda la Unión

Se decía que la jurisprudencia referida a la Constitución y a las leyes federales, no impedía la aplicabilidad del precedente obligatorio sobre legislaciones locales.²⁶ Sin embargo, tratándose de la interpretación de las leyes federales la

corregir los excesos del control federal sobre el local, ni tampoco los defectos del modelo localista. Véase “Mensaje del Primer Jefe” en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México: Porrúa, 1976, pp. 746, 750 y 751.

²⁴ Cfr. GUADARRAMA LÓPEZ, Enrique, “La jurisprudencia como sentencia judicial”, en *Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio*, obra citada, nota 11, t. III, pp. 2010 y ss.

²⁵ Cfr. HERNÁNDEZ, Octavio, *Curso sobre el Juicio de Amparo*, 2ª ed., México: Porrúa, 1983, pp. 367 y ss.

²⁶ Véase nota 22.

cuestión quedaba pendiente: ¿era obligatorio para los tribunales locales obedecer el precedente federal que no se refería a su legislación? Es entendible hasta cierto punto²⁷ que la interpretación de la Ley Suprema por parte de los tribunales federales *pueda* vincular al ámbito local.²⁸ Pero resulta muy discutible, por razón de la competencia ordinaria (federal o local, en términos de igualdad normativa), que la interpretación jurisprudencial de un ordenamiento federal *deba* vincular el sentido de una norma local aun cuando sea similar (pero diferente en su contenido, alcances y límites en el orden jurídico local).

3.2.2. *el control de legalidad por vía del juicio de amparo*

El segundo de los temas que preocupó a la justicia federal fue la infuncionalidad del sistema jurisprudencial por la vía del juicio de amparo, porque el alcance (tradicional) de la garantía de legalidad era incongruente con las decisiones jurisprudenciales: las resoluciones de amparo sólo eran obligatorias para los tribunales locales en el caso concreto, pero su interpretación jurisprudencial referida a leyes o reglamentos locales *no* era obligatoria. La solución: sostener que como los tribunales de los estados se ven sujetos al control de legali-

²⁷ Por regla general la “interpretación directa” de un precepto de la Constitución por parte del Máximo Tribunal del país, delimita una legislación local para no ir en contra del sentido de una norma constitucional. Sin embargo, ¿qué sucede cuando la interpretación de la Corte restringe o amplía de manera incorrecta el alcance de una norma fundamental, que a su vez se define de una mejor manera por una legislatura local? Pongamos un ejemplo: el sentido que el Máximo Tribunal le ha dado a la «garantía de acusación por hecho determinado» en el proceso penal, ha tolerado la inconstitucionalidad de la tesis de la acusación en abstracto que adopta la legislación procesal penal federal. Coahuila, por ejemplo, alejándose tanto de la reglamentación federal como de la interpretación de la Corte (pero acercándose al contexto constitucional), regula la acusación por hecho determinado en función de los principios de jurisdicción penal, de audiencia, de defensa adecuada y de litis cerrada, para sostener la tesis de acusación en concreto: el Ministerio Público tiene que concretar su pretensión punitiva desde el momento en que ejerce la acción penal, no en la etapa de conclusiones. Sería un absurdo que la interpretación constitucional de los tribunales federales sobre este tema definiría la legislación local, cuando la misma diseña una regulación democrática del sistema penal constitucional frente a la tesis autoritaria de la «acusación abstracta» (que adopta la legislación federal bajo el amparo del máximo interprete de la Constitución). En estos casos, preferimos corregir la tesis de la «vinculación indirecta» de las normas locales a la interpretación constitucional del Máximo Tribunal, por el libre desarrollo del derecho local, sobre todo en aras del constitucionalismo mexicano bajo el principio de soberanía local.

²⁸ Dice la Corte: “... únicamente en el caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido jurisprudencia estableciendo que una ley ordinaria es contraria a la Constitución, los tribunales del orden común deben dejar de aplicarla en acatamiento a dicha jurisprudencia”. (Séptima Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 42 Cuarta Parte, p. 77).

dad por medio del juicio de amparo, la jurisprudencia de los tribunales federales referida a las leyes estatales era necesaria.²⁹

3.2.3. *la limitación de la jurisprudencia al juicio de amparo. el inicio de la jurisprudencia ordinaria-federal*

Y por último: hasta antes de 1967 la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación emanaba sólo de las ejecutorias de los juicios de amparo. Con ello se alzaron las voces en contra de tal limitación a la jurisdicción federal, para dar lugar a la posibilidad de formar jurisprudencia en torno a toda la jurisdicción que ejerce el Poder Judicial de la Federación: tanto la constitucional como la ordinaria. Esta ampliación de la jurisprudencia que da nacimiento a la «jurisprudencia ordinaria federal», provocó un dilema que aún no se resuelve satisfactoriamente: ¿la jurisprudencia ordinaria-federal de los tribunales federales *debe o no* vincular a los tribunales locales?

Estos tres aspectos motivaron la reforma constitucional de 1967. Y por ende: quedó claro que la jurisprudencia federal no sólo debía ser obligatoria a los tribunales locales en lo que respecta al orden constitucional, sino también es obligatoria la interpretación jurisprudencial que hagan aquéllos sobre leyes o reglamentos de los estados. Es sabido que este paradigma dio lugar a los “excesos de la jurisprudencia federal”.³⁰ Pues en la práctica se llega al extremo de aplicar de manera lacónica el criterio federal sin tomar en cuenta la diversidad de enfoques que se pueden extraer de una legislación local, distinta a la que generó el precedente jurisprudencial asumido en el caso concreto por los tribunales federales.

Al final de cuentas, los alcances de la jurisprudencia federal sobre el régimen estatal debilitaron aún más la figura de la jurisdicción local, pues ahora no sólo dependía del Poder Ejecutivo, sino que sus fallos dependían en definitiva de la interpretación federal. Entonces: ¿cómo exigirles a los jueces locales la defensa de la Constitución? Era un absurdo.

Por lo demás, el modelo así concebido resulta autoritario, incompatible dentro de un Estado de Derecho. Las consecuencias son deleznales, entre otras: 1) la norma constitucional “*puede* tener el valor de norma jurídica fundamental” en la medida en que se acude al juez federal —no por ser la Ley Suprema que toda autoridad debe observar—; 2) el régimen interior de los

²⁹ Cfr. CABRERA, Lucio, “La jurisprudencia” en *La Suprema Corte de Justicia y el Pensamiento Jurídico*, México: SCJN, 1985, pp. 257 y ss.

³⁰ Cfr. PÉREZ FONSECA, Alfonso, “Excesos y defectos de la jurisprudencia federal en el marco de las leyes estatales” en *Revista del Poder Judicial del Estado de México*, número 1, 1997, pp. 125 y ss.

estados *no* está vinculado a la norma constitucional. Los obliga más una norma secundaria (inconstitucional) que no pueden invalidar; 3) el acceso a la justicia federal es limitado, elitista para algunos y excluyente para los demás; 4) la administración de justicia es in-expedita porque en lugar de conceder la razón a la norma constitucional, prevalece una norma *no conforme a ella* que para invalidarse requiere de otra instancia más compleja, costosa e (im)pronta, y 5) el desarrollo de la interpretación constitucional —tan necesaria para construir un país— se estanca en un modelo propicio para la arbitrariedad: defensa de la Constitución central, rígida y estatizada, poco creativa y altamente burocrática.

En definitiva, la imposibilidad de los jueces locales para interpretar la Constitución y poder así defenderla contra los actos no conformes a ella, es un rasgo característico del autoritarismo. Y por tanto, la dictadura perfecta hizo de este modelo su máxima expresión para excluir, prohibir y limitar el control judicial de la constitucionalidad en México.

4. LA RENOVACIÓN DEL PACTO FEDERAL: EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL

México ha cambiado.³¹ Durante la última década del siglo XX se avanzó significativamente en la democratización del acceso al poder. El otrora partido oficial comenzó a perder terreno en lo electoral, la oposición se convirtió en gobierno y la sociedad cada vez más se desarrolló en un ambiente plural que le permitió un gran aprendizaje social. Son los inicios de una sociedad mexicana abierta, propia del cambio social (Popper, 1982, pp. 15 y ss.).

Por otro lado, a partir de la integración de la (nueva) Suprema Corte de Justicia (1995) las relaciones del poder y la forma de gobernar se han modificado sustancialmente. Las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y la justicia electoral —con todos sus defectos y limitaciones— se han convertido en instrumentos esenciales para dirimir los conflictos políticos por la vía del derecho. El pueblo de México ahora sabe que al decidir en forma plural los órganos de gobierno, existe la posibilidad de diferir sobre la forma de ejercer el poder: desapareció el monopolio (intelectual) del centralismo para en su lugar desarrollarse la pluralidad. Y por tanto: el jefe de gobierno del Distrito Federal puede pedir la invalidación de una decisión del presidente de la república; un municipio puede cuestionar la validez de la decisión de un gobernador; la minoría de los diputados puede invalidar una decisión mayoritaria; las elecciones pueden nulificarse, etc. En suma, las reglas

³¹ CARBONELL, José (2002) “El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político para México”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

del juego han cambiado, y con ello han generado una nueva constitucionalidad, porque el Poder Judicial de la Federación se ha tenido que pronunciar sobre temas fundamentales para la nueva transición mexicana.

Por su parte, el Congreso general ha comenzado a asumir una serie de responsabilidades que antes no ejercía plenamente. Las relaciones de los legisladores con el presidente y su gabinete se han modificado; de una gobernabilidad autoritaria se está transitando a la gobernabilidad democrática. Los legisladores también han cambiado su forma de interactuar con la ciudadanía; los grupos de interés o de presión comienzan a relacionarse directamente con los representantes, a cabildear sus propuestas y a criticar el trabajo legislativo que antes pasaba desapercibido.

En las entidades federativas existe una mayor pluralidad, aunque en algunos lugares todavía existen “carros completos” o “mayorías relevantes”, lo cierto es que los gobiernos de los estados han desarrollado avances significativos en su régimen interior. Por un lado, la mayoría de las gubernaturas del PRI, al perder su factor de unidad, el presidente de la república, han tenido que (re)plantearse modelos de conducción política que les permita encausar su forma de gobernar, sin aquellas reglas presidencialistas, corporativistas o clientelares. Los demás gobiernos estatales (del PAN y del PRD) han asumido una relación diferente a la que no estaba acostumbrado el régimen político. Por otra parte, los tribunales locales viven un proceso de renovación estructural que les ha permitido modernizar su organización.³² Finalmente, las legislaturas de los estados comienzan a ejercer su función con mayor seriedad e independencia, en algunas entidades se han iniciado procesos importantes para la renovación de las instituciones locales (Coahuila, Tlaxcala, Veracruz, entre otros), pero al final de cuentas es una realidad que hoy en día los estados han comenzado a practicar la diversidad en la legislación local en contraposición de la uniformidad legislativa nacional (Concha y Caballero, 2001, pp. 178 y 179).

Falta todavía mucho por avanzar. Pero el dos de julio representa pues el fin de la dictadura perfecta, pero a la vez expresa el inicio de una nueva era: la *redefinición del régimen político*. Los mexicanos hemos aprendido que la alternancia del poder por sí misma es insuficiente. Es necesario (re)construir los “sentimientos de la nación” a partir del *constitucionalismo en serio*. Pues en esta etapa sobreviven las viejas prácticas, las normas autoritarias, los problemas de siempre. Los nuevos que llegan comienzan a realizar lo que tanto criticaron, y los

³² Cfr. CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México: UNAM, 2001.

que ahora son oposición no saben entender el rol que les toca desempeñar para encausar el rumbo de este país. Es decir: mientras en la realidad no opera la dictadura perfecta, sus reglas, instituciones y costumbres se mantienen por la inexistencia de un paradigma que nos permita la cohesión política, social, cultural y económica: dirigir el cambio social. El «nuevo orden se convirtió en desorden» (Sartori, 2001) y, por tanto, necesitamos de un pacto fundamental para transitar en orden hacia el nuevo régimen político mexicano del siglo XIX.

En este proceso sin duda el Poder Judicial (tanto federal como de los estados) juega un papel trascendental. Son ellos —los jueces— los que determinan la última palabra sobre el sentido de nuestra constitucionalidad, de nuestros sentimientos, anhelos y valores democráticos. Son ellos los que legitimarán o deslegitimarán los abusos o desvíos del poder. Los que, en suma, definirán el rumbo (democrático o autoritario) del país. Ello es así, pues la historia de un pueblo enseña que sus fallos constitucionales construyen (o destruyen) a toda una nación: p.e., la tesis de Vallarta sobre la no-judicialización de los conflictos electorales consolidó el modelo antidemocrático de (acceso al poder) país desde Porfirio Díaz hasta la era del partido único: el PRI. ¿Por qué? Era innecesario revisar judicialmente la constitucionalidad o legalidad de los comicios. Lo necesario —para el grupo en el poder— era un modelo político no-justiciable controlado por el Poder Ejecutivo. ¿Cuántos conflictos, retrocesos y muertes hubiéramos evitado con la justicia electoral que impera hoy en México?

Debemos buscar fórmulas nuevas para dirigir la transición mexicana de cara al siglo XXI. El «centralismo normativo» es un modelo desgastado, de suyo infuncional: por un lado, la visión del centro unifica la forma de ver las cosas en una realidad diferente a la federal, mutila la diversidad local en donde reside la fuerza de toda la Unión; por otra parte, la norma federal —edificada para otros fines, concepciones y realidades— distorsiona el ámbito local; y finalmente los modelos normativos de los estados terminan siendo copia (fiel o infiel) del sistema federal, evitando así el desarrollo de un derecho local más dinámico, innovador y democrático. En esta nueva etapa las decisiones político-fundamentales del país deben surgir a partir de mecanismos de autonomía, cooperación e interdependencia entre Federación, estados y municipios, de arriba hacia abajo pero también *de abajo hacia arriba*. El orden jurídico mexicano, federal y local, debe construirse a partir de la autonomía que cada esfera de competencia regule de acuerdo a su realidad, sin perjuicio de que en ejercicio de esa libertad cada ámbito enriquezca sus sistemas normativos bajo una «vi-

sión jurídica federalista», no centralista. Es claro que el constituyente permanente debe diseñar nuevas instituciones que permitan desarrollar, en cada entidad, los principios que unen a la Federación; pero la unidad (constitucional) no debe coartar o limitar la libertad de los estados para adoptar las decisiones que definan su deber ser local. La categoría del pacto federal no obedece a que todos los estados sean normativamente iguales; la unión (constitucional) se funda más bien en la autonomía de los estados de decidir su régimen interior, bajo los principios que cada uno de ellos adopte dentro del sistema federal. El único límite a la soberanía estatal son los principios constitucionales, que a la vez se convierten “en el ámbito de libertad local que las entidades deben desarrollar”.

Los estados de la República deben comenzar la reforma de sus instituciones bajo una «visión federalista». Con creatividad, valor y visión constitucionalista deben poner en práctica un paradigma nacional: el «constitucionalismo local».³³ Este modelo de renovación del pacto federal a partir del constitucionalismo estatal requiere de una institución fundamental, la «justicia constitucional local».

Para delimitar el tema dentro de la etapa de transición que prepara el inicio de un federalismo judicial, es importante puntualizar la situación actual de la discusión en la doctrina, en la legislación y en la jurisprudencia.

4.1. la nueva doctrina federalista sobre la justicia constitucional local

La doctrina ha desarrollado poco el tema. Lacónicamente se dice que la justicia constitucional local es una institución “oscura, incongruente y dislocadora de nuestro sistema” (Tena, 1990, p. 548). Su establecimiento, por tanto, generaría un grave desquiciamiento en la organización gubernativa (Burgoa, 1999, pp. 162 y ss.), pues la interpretación de la Constitución es una alta res-

³³ El “nuevo paradigma nacional” debe constituirse —no como dogma inamovible— como un modelo democrático que permita redefinir, desarrollar y actualizar una decisión fundamental que emana desde 1917: la «soberanía local en el régimen interior de los estados». Nos falta mucho por entender el significado, alcance y efectos de esta categoría fundamental dentro del sistema federal. Como país no hemos todavía llegado a un punto de equilibrio sobre este tema. Los conflictos constitucionales se escudan bajo dogmas, falacias y simulaciones que desdibujan el sistema federal: localismo vs. centralismo es el centro de una discusión irreductible, innecesaria. El constitucionalismo local, sin embargo, puede ser un instrumento útil para que los mexicanos descubramos nuevas fórmulas que nos permitan una estabilidad constitucional, en donde federación, Distrito Federal, estados y municipios enriquezcan en forma armónica la vida nacional.

ponsabilidad que no es compatible con el juez local.³⁴ ¿Por qué? Están sujetos a una *capitus deminutio* (Solorio, 1998, p. 33). Y por tanto, a partir del precedente judicial, la doctrina ha reconocido que no todo órgano judicial es competente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sino solamente el Poder Judicial Federal (Grant, 1963, pp. 56 y 57).

Esta doctrina (tradicional) está contaminada por los dogmas que han evitado el desarrollo de nuestras instituciones constitucionales. Este dogma es uno de los que debemos *remover* para rediseñar nuestro constitucionalismo en el tiempo actual (Cárdenas, 2002, pp. 30 y ss.). Debemos “desmitificar la discusión” para poder desenmascarar los criterios autoritarios que en el fondo subyacen en la tesis tradicional. Es un mito (falaz) el que los jueces locales que interpreten la Constitución para defenderla provocarían una verdadera anarquía, peor de la que ha creado el propio centralismo judicial (con ese criterio) no puede existir otra igual o superior: «*derogar consuetudinariamente* una norma constitucional» (Orozco, 1993, pp. 113 y ss.).

Si describimos las fases de la discusión doctrinaria que está a favor de la justicia constitucional local, podemos encontrar tres referencias puntuales.

4.1.1. la etapa justificadora

En este rubro se inscriben todos los pensadores que de alguna manera denuncian la arbitrariedad del monopolio de la jurisdicción constitucional.

En efecto: la defensa de la Constitución por parte del juez local forma parte de su función judicial. No existe norma que le prohíba aplicar la norma constitucional, por el contrario existe precepto que le indica que debe preferir ésta frente a otras disposiciones en contrario (Martínez Báez, 1942, pp. 245 y ss.). De lo contrario: sería imposible cumplir con lo ordenado en el artículo 133 (Giuliani, 1943, p. 122).

La discusión posteriormente se centra en los alcances del (auto)control constitucional en otras autoridades: ¿puede el ejecutivo declarar la inconstitucionalidad de una ley? o ¿pueden hacerlo sólo los tribunales administrativos? Para algunos el control de constitucionalidad se puede ejercer también por el ejecutivo con ciertos requisitos (Fraga, 1942, pp. 139 y ss.), o mediante el veto (Carrillo, 1942, pp. 258 y ss.), o a través del tribunal fiscal de la Federación (Giuliani, 1943, pp. 115 y ss.). Para otros el ejecutivo *no* puede conocer de

³⁴ Véase la discusión de este tema en la sesión plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 9 de mayo de 1995. Amparo en revisión 1878/93.

cuestiones constitucionales so riesgo de romper el equilibrio entre poderes (Martínez Báez, pp. 249 y ss.).

En una etapa más explorativa se justifican algunas de sus principales características. Es un control constitucional por vía de «excepción, preventivo, prejudicial, indirecto y concreto» (Castro, 1997, pp. 35 y ss.). Es además un control subsidiario y complementario de la justicia federal (Díaz, 2001, pp. 130 y ss.; Rojas, 1999, pp. 2 y ss.). El desarrollo de este tema tiene también una posición de ridiculizar la tesis tradicional. Se sostiene que la razón de desconocer este tipo de control de la constitucionalidad se debe a la defectuosa aplicación del principio de legalidad, por medio del cual el control federal revisa todos los actos de las autoridades estatales, pues el “apetito de la Corte de ensanchar su poder” (Gaxiola, 1956, pp. 97 y ss.) tiene su origen en un exceso: «es tan celosa defensora de la Constitución que les prohíbe a las demás autoridades que cumplan con ella. Tienen que violarlas ellas primero, para que luego venga la Suprema Corte a deshacer el entuerto» (Salceda, 1961, p. 223).

Y finalmente: la doctrina legitima la institución con base en la supremacía constitucional. La consecuencia de no hacerlo: «disminuir la lealtad a la Constitución, la legalidad secundaria sustituye y abarca el universo del ordenamiento jurídico, y los valores, reglas y principios constitucionales sólo son vinculantes para jueces y autoridades de una manera indirecta» (Cárdenas, 2002, pp. 33). En otras palabras: la fuerza obligatoria de la Constitución se reduce a su máxima expresión por la falta de control.

Esta etapa define un primer paso —que se reconoce hasta por algunos que no son partidarios (Burgoa, 1999, pp. 162-163). La norma “claramente inconstitucional” debe ser desaplicada por el juez local: el «autocontrol constitucional de la norma terminantemente inconstitucional» (Carpizo, 1996, pp. 30-31). Sin embargo, este avance todavía resulta irrelevante para entender el significado de la justicia constitucional local —como más adelante se constatará.

4.1.2. la etapa propositiva

La segunda fase engloba a todas las ideas que por una u otra razón comienzan a proponer la garantía de la jurisdicción constitucional local. Se observa, por un lado, la reivindicación del papel de la justicia local frente a la justicia federal por medio de la competencia de la jurisdicción federal a asuntos estrictamente de constitucionalidad nacional, no de constitucionalidad local o de legalidad; asimismo, se plantea la necesidad de reflexionar en modelos (europeos) para evitar que las cuestiones constitucionales que se presenten ante los jueces locales queden sin resolverse. Veamos.

4.1.2.1. *la ola judicialista*

Por un lado, la ola (local) propone que los tribunales locales puedan convertirse en cortes estatales (Romero, 2001, pp. 18-21) o en tribunales constitucionales estatales (Villasana, 2001, pp. 956 y ss.). En el fondo la idea es proponer la “desaparición de los tribunales colegiados de circuito” para que los jueces estatales asuman de manera definitiva e inatacable la jurisdicción de la constitucionalidad local y de legalidad: la descentralización judicial (Zapata, 2001, p. 36; Alfaro, 2001, p. 37). La “propuesta campechana” implica un control concurrente: los tribunales locales conocen de la constitucionalidad de las leyes locales o federales, y el juez federal conserva su facultad de conocer por la vía del amparo contra leyes las resoluciones que dicten aquéllos (Collí, 2001, pp. 26-32).

En la misma línea de pensamiento, la ola judicialista federal propone la limitación “gradual del juicio de amparo contra actos de los jueces locales”, pero bajo ciertos criterios: la cuantía o la relevancia jurídica del asunto. Esta propuesta, sin embargo, deja subsistente tanto a los tribunales colegiados como la facultad de atracción para (re)asumir éstos (o la Corte) su competencia en casos extraordinarios que se presenten en la jurisdicción local (Gudiño, 2001, pp. 133 y ss.). Finalmente, algunos sugieren que los jueces federales en materia electoral sólo asuman el control de constitucionalidad directa, para dejar lo demás a la jurisdicción local, en otras palabras eliminar la casación electoral federal (Arenas, 2001, pp. 31 y ss.).

Estas orientaciones se deben, por una parte, a un “clima de inconformidad” de los tribunales locales que demandan una nueva delimitación de competencias para evitar la “actuación excesiva” del juez federal (Cárdenas, 2000, p. 171), sobre todo por los diversos problemas que genera la omisión de un federalismo judicial que coordine eficazmente las relaciones entre el poder local frente al federal y viceversa (Concha y Caballero, 2001, pp. 159-166). Hoy en día las “tensiones” son propias del sistema constitucional mexicano por la falta de claridad entre el ámbito federal con el local.³⁵ Pero por otra parte, la justicia federal sabe muy bien que no pueden seguir creciendo al ritmo (711%) que lo han hecho durante los últimos años (Gudiño, 2001, p. 59) y, por tanto, ve con agrado que los jueces locales reclamen una parte de la carga de trabajo que tienen actualmente ellos. El problema va a ser ¿si los estados cumplirán o no con la demanda de justicia que les exija la población al asumir una nueva res-

³⁵ Cfr. OLIVA SÁNCHEZ, Andrés, “La tensión entre el Tribunal Constitucional y la jurisdicción ordinaria” en PUNSET BLANCO, Ramón y SANTOS VIJANDE, Jesús (dirs.), *Jurisdicción ordinaria y Tribunal constitucional*, España: Junta de Galicia, 1996, pp. 35 y ss.

ponsabilidad judicial? No vayamos a crear una descentralización simulada — como se dio en salud o educación—,³⁶ en donde se transfiere la responsabilidad pero no el recurso suficiente para poder cumplirla. Entonces: ¿para qué quieren los estados asumir la jurisdicción constitucional local si materialmente no podrán ejercerla? Y por otra parte: las *tensiones* que últimamente se han generado entre el ámbito federal con el local, sobre todo en materia electoral, obligan a rediseñar el marco constitucional de competencias judiciales en México.

4.1.2.2. la ola académica

La doctrina mexicana —no relacionada directamente con el quehacer judicial—, centra su propuesta en el sistema de justicia constitucional concentrado. Es decir, a partir de las experiencias de otros países se propone la necesidad de regular la cuestión de inconstitucionalidad, propia del modelo europeo, en donde el juez ordinario envía el planteamiento de constitucionalidad a un órgano especializado para resolverla (Arnáiz, 1997, pp. 41 y 42; Cárdenas, 2002, pp. 36; Martínez Sánchez, 2000, pp. 10 y ss.).

Otra propuesta: el (auto) control debe ejercerse *directamente por los jueces locales*, pues los riesgos sobre la falta de uniformidad de criterios (la supuesta anarquía) se pueden resolver por medio de la jurisprudencia local (Ríos, 1988, pp. 259 y 260). Es una forma de impulsar el federalismo constitucional a partir de la visión local.

4.1.3. la etapa diseñadora

Finalmente, la evolución de la justicia constitucional en los estados dependerá del diseño doctrinal (concreto) para mantener un adecuado sistema de justicia constitucional en México. El problema no es sencillo. Es sin duda la etapa más difícil de desarrollar. Es la que requiere una buena dosis de imaginación, valor y creatividad, pero sobre todo un análisis puntual de la problemática a abordar.

En este rubro se inscriben las tesis que plantean los diversos instrumentos de la justicia constitucional local: el (auto)control constitucional o control difuso; el amparo local (amparito) o juicio de protección de derechos fundamentales; la controversia local; la acción de inconstitucionalidad local; los juicios electorales, de participación ciudadana y de derechos político electorales

³⁶ Cfr. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Federalismo y Sistema Político” en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México: CM y FCE, 1996, pp. 141-151.

para garantizar la constitucionalidad de la democracia directa e indirecta; la omisión legislativa, en suma, todos aquellos medios que se pueden regular en los estados para la defensa de la Constitución por la vía judicial. Las posibilidades son tantas como aquellas que la creatividad permita y que la Constitución por supuesto no impida (Gudiño, 2001, p. 84).

Por otro lado, se comienzan a definir algunos criterios para fijar los límites del control federal sobre el local, la concurrencia bajo un principio de definitividad, los principios generales, las vías de procedencia, los sujetos legitimados, el procedimiento, los efectos, el modelo de organización de los jueces constitucionales locales, la justicia constitucional en el Distrito Federal, etc. (Arenas, 2001, pp. 35 y ss.; Arteaga, 2001; Gudiño, 2001, 83 y ss.; Fix Fierro, 1997, pp. 86 y 87; Ríos, 2001, pp. 48 y ss.). En el mismo camino se ha desarrollado paralelamente una teoría del autocontrol constitucional (Arteaga, 1999, Tomo 4, pp. 1335 y ss.; Salceda, 1947, pp. 426 y ss.).

Nos falta mucho por recorrer. Por citar los aspectos torales: debemos en primer lugar dejar en claro a través de una interpretación (sacrílega) los fundamentos de la justicia constitucional local. Enseguida debemos explorar los criterios para diseñar el modelo: su contenido, alcance y límites. También se debe reflexionar sobre su funcionalidad dentro del sistema federal. Y por último, la doctrina debe evaluar la utilidad de esta institución en el contexto de la transición mexicana. Esta última cuestión enmarcaría una cuarta etapa: la evaluación de la justicia constitucional local en el Estado democrático de Derecho.

Más adelante analizaremos estos temas cuando entremos al estudio de la garantía jurisdiccional de la constitucionalidad local, a fin de fijar una agenda que permita sistematizar la discusión.

4.2. la actividad legislativa sobre la justicia constitucional local. los “nuevos escenarios en el contexto nacional”

En la época posrevolucionaria (y desde el siglo XIX) existe un esfuerzo legislativo importante por desarrollar el “control constitucional interno” (Gudiño, 2001, 79 y ss.; Fix Fierro, 1997, p. 87; Arteaga, 1999, Tomo 4, 1335 y ss.). Sin embargo, los conflictos en los estados fueron excepcionales (control político), y en realidad los instrumentos establecidos fueron (o son) una “ilusión o aspiración constitucional” (Villasana, 2001, p. 98).

En 1995 el PAN presenta una iniciativa de Ley para reglamentar el control difuso en México a manera de la “cuestión de constitucionalidad” en los sistemas europeos. No fue aceptada la propuesta, que por lo demás resulta —más

allá de la solución de fondo— un camino inadecuado, por evitar el desarrollo constitucional en los estados. No es por medio de una reforma constitucional (central) como se legitimará la justicia constitucional local; las propias entidades federativas deben ensayar de acuerdo a su realidad las fórmulas que estimen convenientes para la funcionalidad democrática de su control judicial de la constitucionalidad (Fix Fierro, 1997, pp. 84 y 85), sin perjuicio de que los diseños locales más avanzados puedan servir de base para otros o para una reforma constitucional a nivel nacional.

Después del dos de julio algunas entidades federativas como Coahuila (Arteaga, 2001; Ríos, 2001, pp. 46 y ss.), Tlaxcala (Arteaga, 2001; García, 2001) y Veracruz (Aguirre, 2001, p. 458; Arteaga, 2001; Berlín, 2001, pp. 469 y 470), han sido precursoras de un modelo más completo de justicia constitucional local. No me detendré en analizar las particularidades de cada legislación, lo que importa es destacar el “cambio de actitud” de las entidades federativas para avanzar legislativamente en un sistema judicial de defensa constitucional local.

Finalmente, se ha convocado a la sociedad en general para discutir el “sistema de protección constitucional en México”.³⁷ La atención nacional se ha centrado en la Nueva Ley de Amparo. Sin embargo, en la discusión del tema (convocatoria, ponencias y foros) subyace la necesidad de la “justicia constitucional local”. Los estados deberán estar muy atentos del desarrollo de este proceso, pues el peligro de una reforma a nivel central radica en que se podría *desnaturalizar* la institución mediante “candados normativos” que unifiquen infuncionalmente a la misma en detrimento de la «diversidad normativa local», que por lo demás luego puede uniformarse gradualmente en la medida en que evolucione el «federalismo constitucional».

4.3. la justicia federal: del centralismo judicial al localismo judicial

El Poder Judicial Federal ha generado una serie de precedentes sobre el tema.³⁸ Desde el criterio que defiende la facultad de los jueces locales para discernir si las leyes que rigen los actos se ajustan o no a la Constitución,³⁹

³⁷ “Consulta Nacional sobre el Sistema de Amparo y Protección Constitucional”, Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, mayo-agosto de 2001, México, página en Internet: www.cddhcu.gob.mx/comisiones/justicia (15 de febrero de 2002).

³⁸ Existe una discusión interesante del tema entre los ministros de la Corte, *vid.* la sesión plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 9 de mayo de 1995 (Amparo en revisión 1878/93).

³⁹ *Vid.* CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. (Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLI, p. 645).

pues la protesta que debe rendir todo funcionario al tomar posesión de su cargo implica necesariamente que las autoridades no puedan fundar sus actos en disposición contraria a la norma fundamental.⁴⁰ Hasta los precedentes que niegan el control constitucional de los jueces locales,⁴¹ ya que el principio de división de poderes impide la calificación de inconstitucionalidad de los actos, a menos que se otorgue una competencia expresa, como en el caso del Poder Judicial de la Federación.⁴² Y por tanto, el fuero federal no puede hacerse extensivo a las autoridades del orden común.⁴³

Existen algunas cuestiones relevantes que emanan de la doctrina judicial federal, que permiten replantear un nuevo escenario del criterio prevaleciente: el «localismo judicial».

4.3.1. las excepciones del monopolio federal de la jurisdicción constitucional

Es verdad que la jurisprudencia vigente de la Suprema Corte de Justicia sostiene el desconocimiento del control difuso.⁴⁴ Pero también es cierto que se han generado algunos correctivos para sostener la defensa de la Constitución por parte de los jueces locales, bajo dos modalidades:

4.3.1.1. la invalidez “clara y manifiesta”: el «autocontrol de la norma terminantemente inconstitucional»

El Poder Judicial Federal ha dicho: los tribunales locales sólo podrán abstenerse de aplicar una ley, por estimarla inconstitucional, cuando su texto sea “directamente violatorio de un mandato constitucional”.⁴⁵ El principio de

⁴⁰ Vid. LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. (Quinta Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLII, p. 3701).

⁴¹ Vid. CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, Tesis P./J. 74/99, p. 5).

⁴² Vid. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMUN. (Séptima Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 42 Cuarta Parte, p. 17).

⁴³ Vid. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. COMPETENCIA. (Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXIX, p. 217).

⁴⁴ Vid. CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, Tesis P./J. 73/99, p. 18).

⁴⁵ Vid. LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. COMPETENCIA PARA DECLARARLA. (Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 38 Sexta Parte, p. 53).

supremacía constitucional obliga a desaplicar la ley ordinaria que contraviene “directamente y de modo manifiesto” una *disposición expresa* del pacto federal.⁴⁶

Ahora, ¿en qué momento se sabe a ciencia cierta si una disposición *va en contra de la Constitución*? La Corte dice: cuando así se haya resuelto por los tribunales competentes, que no pueden ser otros que los tribunales de la Federación.⁴⁷ ¿Entonces el juez local no puede preferir él la Constitución ante norma expresa en contrario? El único caso es cuando, por ejemplo, una ley local estableciese la pena de mutilación, prohibida “explícitamente y sin necesidad de mayor exégesis”, por el artículo 22 de la Constitución. Dicho de otro modo, si el caso es fácil, sencillito, carente de complejidad, háganla los juececillos de los estados, pero si la cosa es compleja, ardua, absténgase (Solorio, 1998, pp. 34 y 35).

4.3.1.2. *la defensa de la constitucionalidad local corresponde al régimen de los estados*

La competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de una controversia constitucional suscitada entre un estado y uno de sus municipios se limita a las violaciones “constitucionales del orden federal” (cuestión de constitucionalidad directa). Por lo tanto, la Corte carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que se atribuyan violaciones a la Constitución o leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al constituyente local o a las legislaturas de los estados.⁴⁸

No obstante lo anterior, la Corte ha asumido el control constitucional por vía de las controversias constitucionales para conocer de cuestiones de legalidad, de violaciones indirectas a la Constitución, que en principio son propias del régimen interior de los estados (Gudiño, 1999, pp. 9 y ss.).

⁴⁶ *Vid.* CONSTITUCIÓN. SU APLICACIÓN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DEL FUERO COMÚN CUANDO SE ENCUENTRA CONTRAVENIDA POR UNA LEY ORDINARIA. (Sexta Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LX Cuarta Parte, p. 177).

⁴⁷ *Vid.* LEYES DE LOS ESTADOS, CONTRARIAS A LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. (Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLV, p. 2042).

⁴⁸ *Vid.* CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL. (Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, marzo de 1996, Tesis P. XLIV/96, p. 320).

4.3.2. la «igualdad de jerarquía normativa entre el orden federal con el local»

Un tema jurisprudencial novedoso que permite desarrollar la justicia constitucional local, lo es la «jerarquía del fuero federal y local» como *competencias diferentes pero en un mismo plano*. En otras palabras: el «orden federal no prevalece sobre el estatal». No existe la supremacía federal.

En efecto, la Corte sostiene que en el Estado mexicano existen cuatro órdenes jurídicos: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.⁴⁹ Y por tanto, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local *en una misma jerarquía en virtud del pacto federal*.⁵⁰

Este criterio supera el dogma de la prevalencia del derecho federal sobre el local.

4.3.3. la defensa de la constitucionalidad local por la vía del amparo

Finalmente, la justicia federal ha reducido los problemas de constitucionalidad local al tratamiento que se le da a cualquier ley ordinaria federal o local. La Corte, por un lado, ha sostenido que las violaciones a las constituciones estatales son, para efectos del amparo, meras cuestiones de legalidad y, por tanto, la competencia para conocer de ellas se finca en los tribunales colegiados de circuito, a menos de que la Corte ejerza su facultad de atracción. Y por otra parte, el recurso de revisión contra sentencias dictadas en amparo directo no procede cuando se plantea una cuestión de constitucionalidad local (Gudiño, 2001, pp. 77 y 78).

Si las cuestiones de constitucionalidad local se plantean como violaciones indirectas a la Constitución, entonces los estados pueden desarrollar su jurisdicción constitucional local para resolver sus conflictos internos.

En suma, la Corte todavía mantiene una posición tradicionalista. En el fondo sus nuevos criterios permiten encausar la justicia constitucional “estric-

⁴⁹ Vid. CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, Tesis P./J. 95/99, p. 709).

⁵⁰ Vid. TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, Tesis P. LXXVII/99, p. 46).

tamente” para resolver cuestiones constitucionales locales. Es un avance. Pero todavía es una posición reduccionista en la defensa judicial de la Constitución, pues el (auto) control constitucional local debe expandirse a la norma fundamental dentro del sistema federal.

III. LOS FUNDAMENTOS DE LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL

La «jurisdicción constitucional» es una institución que permite aplicar, desarrollar y renovar el conjunto de normas fundamentales que conforman un Estado de Derecho. Su objeto es hacer efectiva la vigencia de la ley constitucional a partir de su interpretación judicial. En tal sentido, el control constitucional es una garantía que implica no sólo defender la pura semántica de la norma, también es un fin primordial la *renovación democrática* de los principios, valores e instituciones fundamentales. Es pues, la justicia constitucional, un elemento esencial para la conformación del «Estado democrático de Derecho».⁵¹

Esta institución al final de cuentas permite la materialización de los sentimientos de toda una nación. Pues en la realidad la Constitución dice lo que dicen los jueces —no los legisladores— que tiene la labor de interpretarla para aplicarla. Y por tanto, el constituyente plasma las intenciones fundamentales y el juez constitucional las hace realidad.

La justicia constitucional en México, sin embargo, ha tenido un desarrollo gradual. En el siglo XIX y XX —con todos sus defectos— el control judicial se unificó por la vía del juicio de amparo. Después de 1995 a la fecha existen instrumentos novedosos que han despertado el quehacer político-constitucional del Poder Judicial Federal. Pero en el ámbito local todavía estamos rezagados. Existen algunos intentos aislados, pero aún no hemos practicado esta vía para lograr la normalidad democrática en la vida interna de las entidades federativas. Mucho tiene que ver —como lo hemos visto— los criterios del centralismo que en el fondo han impedido que los jueces locales puedan defender a la Constitución.

Por tal razón, remover las telarañas del constitucionalismo tradicional es una premisa indispensable para afirmar que el Estado mexicano legitima el control judicial local de la constitucionalidad. Las categorías que permiten establecer esta figura dentro del sistema de protección constitucional que

⁵¹ Cfr. ROLLA, Giancarlo, *Derechos fundamentales, estado democrático y justicia constitucional*, México: UNAM, 2002.

emana de la Ley Suprema de toda la Unión, son: 1) La supremacía constitucional, y 2) el pacto federal y la soberanía local.

1. la «supremacía constitucional»

Salvaguardar la regularidad constitucional es preservar los anhelos más íntimos de un pueblo. En efecto: la Ley Fundamental determina al Estado, precisa y delimita el ejercicio del poder hacia el respeto de los derechos fundamentales y, sobre todo, establece los valores y principios para garantizar un «orden democrático de convivencia y paz social». El Estado de Derecho se convierte, así, en la herramienta indispensable para salvaguardar el bienestar de los individuos, reconocer sus derechos que le son inherentes, fijar las perspectivas de justicia y de vida. Si no se respetan los acuerdos que fundamentan la Constitución del Estado, el orden público se fragmenta, se rompe y termina en caos institucional.

La «supremacía constitucional» es la columna vertebral sobre la cual se edifican las decisiones políticas de todo un pueblo. La justicia constitucional se erige como el instrumento para hacer efectivas las normas fundamentales. Luego, la defensa judicial de la Constitución es consecuencia necesaria de la supremacía constitucional.⁵²

En otras palabras: el tema del control de la constitucionalidad se explica en función de la norma suprema. El orden local se basa en una Constitución (federal y local) y, por tanto, la justicia constitucional (local) es necesaria en la medida en que los “estados tengan que cumplir y hacer cumplir un orden jurídico fundamental” (artículos 41, 124, 128 y 133 de la Constitución). En tal orden de ideas: todo orden constitucional debe tener un juez que lo defienda. Una Constitución a la que le falta la garantía de anulabilidad de los actos constitucionales no es plenamente obligatoria en su sentido técnico (Kelsen, 2001, p. 95). Pues de nada sirve promulgar la norma suprema si no existe la garantía

⁵² Cfr. ALONSO GARCÍA, Enrique (1984), “La interpretación de la Constitución”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; CAPELLETTI, Mauro (1987), “La justicia constitucional”, UNAM, México; FIX-ZAMUDIO, Héctor (1992), “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano” en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, UNAM, México; — (1968a) “Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional” (1940-1965), México, UNAM; — (1968b) “Introducción al estudio de la defensa de la justicia constitucional” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 1, enero-abril, México.; QUIROGA LEÓN, Anibal (1990), “Sobre la jurisdicción constitucional”, Lima, Pontificia Universidad católica de Perú; Varios (1997), “La actualidad de la defensa de la Constitución”, SCJN y UNAM, México; Varios (1993), “La Justicia Constitucional Comparada”, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, UNAM, México.

que asegure su vigencia. La importancia, pues, del control jurisdiccional de la Constitución es de primer orden para un Estado de Derecho: «no puede haber Ley Suprema sin juez que la proteja». Y por tanto: en las entidades federativas no tienen Constitución, en la medida en que carezcan de una justicia constitucional (Fix Fierro, 1997, p. 83).

Por lo tanto, las entidades federativas deben asumir y cumplir con las funciones que les son propias para coadyuvar en la defensa de la constitucionalidad. La justicia constitucional local se erige dentro del régimen interior de los estados como un medio de control para mantener la vigencia, la eficacia y la actualización democrática de la Constitución. A partir de esta fundamentación, la justicia constitucional local faculta a los jueces a invalidar todo acto que contravenga la Ley Fundamental. Pues una norma inconstitucional debe desaplicarse para preferir aquélla, la norma constitucional.

Este principio, en conclusión, es el que determina la jurisdicción constitucional en los estados, según los procedimientos que se diseñen en la ley local. Y es esta categoría la que define el contenido, el alcance y límites de la garantía jurisdiccional de la constitucionalidad local.

2. el pacto federal y la soberanía local

La justicia constitucional local se justifica en las facultades que les corresponden a los estados dentro de la Federación mexicana y que, por tanto, están permitidas desarrollarlas en el régimen interior de las entidades federativas. Los principios del pacto federal y de la soberanía local (artículos 40, 41 y 124 de la Constitución) permiten, por tanto, (re)diseñar un modelo de federalismo judicial y, a su vez, legitimar la justicia constitucional local dentro del sistema del control de la constitucionalidad en México.

En efecto: el Poder Judicial que consagra nuestra Ley Suprema de toda la Unión radica en una doble jurisdicción: la federal y la local. Por un lado, la «justicia federal» tiene a su cargo una doble función: la *justicia constitucional* que se deriva de los artículos 41, 99, 103, 105, 106 y 107 de la Constitución, y la *justicia ordinaria* que se deriva del artículo 104. Por otra parte, la «justicia local» tiene también una doble jurisdicción, la constitucional y la ordinaria, que encuentran fundamento en los artículos 41, 116, 124 y 133, para resolver los asuntos de régimen interno del estado. Este modelo dual significa que cada jurisdicción (federal o local) es completa e independiente una de otra. Son ámbitos diferentes en un mismo plano, pero desde el siglo XIX hasta la fecha

la Federación⁵³ asumió y los estados⁵⁴ han aceptado que, por la vía del control constitucional federal los asuntos internos de los estados deben ser revisados por la justicia federal (Solorio, 2001, pp. 13 y ss.).

Ahora, el sistema de competencias que emana de los artículos 41, 43, 122, 124, 115, 116 a 118 de la Constitución, arroja tres principios fundamentales: 1) *Las facultades expresas o residuales*. Este principio opera bajo tres premisas: a) corresponde a la Federación sólo las facultades expresas que establece la Constitución; b) las que no se encuentren reservadas a la Federación se entienden conferidas a las entidades federativas por vía residual o expresa, y c) corresponde a los ayuntamientos aquellas facultades que reservadas al régimen interior de los estados, se encuentran depositadas para el ejercicio exclusivo del municipio libre; 2) *Las facultades coincidentes*. Este principio opera de la manera siguiente: la Federación, las entidades federativas y los municipios, pueden coincidir en el ejercicio de ciertas facultades que la propia Constitución establece a favor de los dos o tres órdenes de gobierno. El problema aquí son los criterios de armonía, colaboración, concurrencia, ayuda mutua, etc., para ejercitar las funciones de manera adecuada, y 3) *Las facultades concurrentes*. La propia Constitución en diversos artículos refiere las facultades concurrentes que la Corte ha interpretado como facultades en donde los órdenes jurídicos, Federación, estado, municipios y Distrito Federal, concurren en una misma materia, pero el Congreso general determina el ámbito de competencia de cada uno de ellos en una ley general. Sin embargo, la doctrina sostiene otra connotación sobre las facultades concurrentes, en donde un estado puede asumir las facultades de la Federación mientras ésta no legisle sobre la materia reservada.

Estos principios, además, se complementan con el sistema de prohibiciones a los estados y el de asunción de funciones. El primero significa que los estados, de conformidad con el artículo 117 no pueden asumir, en ningún caso, las funciones allí previstas, ni tampoco podrán asumir funciones federales que se prevén en el diverso artículo 118, sin el consentimiento del Congreso de la Unión. Pero por otra parte, el principio de asunción de funciones federales a los estados, en los términos del artículo 115 y la fracción VII del artículo 116, permite que por vía de convenio o ley el estado y, en su caso, los municipios puedan asumir funciones federales o estatales.

⁵³ La justicia federal por la vía de la garantía de legalidad asume la definitividad de los asuntos de la justicia local.

⁵⁴ Paralelamente, los estados no han asumido sus funciones reservadas a ellos para regular su justicia constitucional local.

Estos son los elementos que guían a nuestro sistema federal de distribución de competencias en tres órdenes: el federal, el local (Distrito Federal y estados) y el municipal. Ninguno de ellos está por encima del otro; sólo son diferentes competencias: la «igualdad de jerarquía normativa entre el orden federal con el local».

Luego entonces, la *justicia constitucional local* tiene tres fundamentos a partir del pacto federal: 1) la facultad expresa, 2) la facultad residual, y 3) la facultad coincidente.

2.1. la justicia constitucional local es una facultad “expresa” para los estados

Son dos fundamentos: el autocontrol judicial local y la controversia entre el estado y sus municipios.

2.1.1. el (auto) control constitucional

Corresponde a los jueces de los estados preferir en su régimen interior la supremacía constitucional frente a toda norma que la contravenga. Más que una facultad reservada, es un deber expreso en los términos del artículo 133 de la Constitución.

El llamado (control difuso) no es punto que rompe con el pacto federal. Una conclusión diversa nos puede llevar a absurdos insostenibles. Lo que disloca en nuestro sistema federal es *no* cumplir con la constitucionalidad. Es insostenible que para los jueces locales la norma (inconstitucional) sea obligatoria mientras no se invalide por la autoridad federal. ¿Y qué pasa si no se acude a la justicia federal? Prevalece la norma inconstitucional. Éstos son los absurdos de un centralismo judicial. Por encima de la Constitución *no* está la Federación. Por lo tanto: mientras el pueblo mantenga el principio de supremacía constitucional como eje rector de nuestro Estado de Derecho, el juez local «puede y debe» asumir el control de la constitucionalidad. En ningún momento se está despojando o asumiendo alguna facultad propia y exclusiva de la Federación. Si el juez local asume el autocontrol constitucional no invade facultades federales. Sólo está cumpliendo una obligación: guardar y hacer guardar la norma fundamental que protestó cumplir al asumir su cargo.

El control constitucional local debe verse, pues, como un sistema complementario, subsidiario y coadyuvante para la defensa de la constitucionalidad. No existirá ningún caos. Existirá la defensa de la supremacía constitucional. Los jueces federales deberán entender que no son los únicos intérpretes de la Constitución; los jueces del Estado tienen hoy en día la suficiente madurez para interpretar la norma constitucional para invalidar los actos arbitrarios.

El paradigma del monopolio federal debe cambiar. El Poder Judicial de la Federación no es ni debe ser, dentro de un sistema federalista, el único intérprete y defensor de la Constitución. Puede ser el último (en algunos casos) pero *no* el único. Él decide, de acuerdo a los controles constitucionales que ejerce, la última palabra sobre lo que quiere decir nuestra Constitución General de la República. Pero el que el Poder Judicial Federal se erija en el que dice la última palabra sobre la constitucionalidad, no quiere decir que tenga un monopolio que impida que los tribunales de los estados, en el ámbito de su competencia, puedan también interpretar la Constitución. Es un principio fundamental de la supremacía constitucional: cómo podemos exigirles a los jueces de los estados que “guarden la Constitución si les prohibimos interpretarla para poder respetarla”. Es un absurdo.

2.1.2. los conflictos entre estado y municipios

La Constitución, en su artículo 115, establece la facultad de las legislaturas estatales para emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de ciertos actos. Luego entonces, toda controversia que se suscite, en tales casos, se reserva su solución a los estados.

2.2. la justicia constitucional local es una facultad “residual” para los estados

Existe también un argumento de competencia residual para sostener la jurisdicción constitucional local: la defensa de la norma constitucional local y de sus conflictos internos. Es decir, si los estados tienen la facultad para darse una Constitución que no contravenga los principios fundamentales, luego se reservaron la facultad para establecer los procedimientos para defenderla.

Como lo advertimos en líneas anteriores, la doctrina judicial federal ha venido corrigiendo su criterio para desarrollar el principio de supremacía constitucional local. ¿Por qué? La Corte no debe conocer de violaciones indirectas a la Constitución: la defensa de la norma constitucional local le incumbe a los estados por tratarse de una cuestión de legalidad. Sin embargo, los tribunales colegiados de circuito sí pueden conocer de la revisión de los actos locales en donde se alegue la constitucionalidad local. En el fondo el criterio de la Corte sigue siendo excluyente. Pues ella “no debe pero los tribunales colegiados si pueden”. Entonces: el juez local se tiene que someter de todas maneras a la justicia federal. Al final de cuentas el precedente es importante porque al justificar la improcedencia (de la Corte) sobre cuestiones constitucionales locales,

expresamente reconoce la facultad de los estados para resolver esos problemas, que por lo demás luego van a ir a parar a los tribunales colegiados.

No obstante lo anterior, la categoría de régimen interno de las entidades federativas obliga a afirmar la justicia constitucional local para resolver los conflictos constitucionales internos. Si los estados son libres para darse su Constitución y sus leyes, deben ser libres también para darse su propia justicia que defienda la regularidad de la Ley Fundamental local.

2.3. la justicia constitucional local es una facultad “coincidente”: el orden federal y local coinciden en la función de defender la Constitución por vías diferentes pero complementarias

La justicia constitucional en México, por tanto, es una función “coincidente entre el ámbito federal y local”.⁵⁵ Los jueces, federales como locales, pueden interpretar la Constitución para defenderla en el ámbito de su competencia: ambas jurisdicciones tienen “facultades expresas” para conocer de problemas constitucionales.

Pero la jurisdicción de uno no excluye necesariamente la del otro. Es decir, aún cuando la Constitución señale que los tribunales federales “conocerán de las violaciones a las garantías individuales”, no significa que los tribunales de los estados en su ámbito interno no puedan también protegerlas por la vía del (auto)control constitucional u otro recurso (amparo local). Viceversa: si la Constitución establece que los estados resolverán “ciertos conflictos constitucionales entre sus municipios”, tampoco significa que los tribunales federales no puedan resolver dicha controversia constitucional en el ámbito de su competencia. La única forma de sostener legítimamente la incompetencia de una u otra jurisdicción es *cuando la propia Constitución prohíba la facultad*: p.e., la Federación “podrá ejercerse de manera única o exclusivamente” o los estados “no podrán”, etc.

Pero la cuestión fundamental reside más bien en determinar *¿cómo* debe operar el modelo de jurisdicción constitucional para garantizar el pacto federal? Pueden existir muchas respuestas. Veamos algunas directrices generales.

El centralismo judicial: el control federal excluye el ámbito local. Los jueces locales no deben ejercer la jurisdicción constitucional. Sólo los jueces federales pueden hacerlo.

⁵⁵ Es característica de los sistemas iberoamericanos el modelo mixto de la justicia constitucional. El problema es definir la articulación del control difuso con el concentrado para evitar infuncionalidades (Haro, 2002).

El localismo judicial: los jueces estatales pueden defender “única y exclusivamente la constitucionalidad local” y sus resoluciones son definitivas e inatacables. El juez federal no puede conocer de las cuestiones constitucionales locales.

El federalismo judicial. Un primer intento: los jueces locales ejercen la jurisdicción constitucional para asuntos de régimen interno, pero el juez federal *puede* conocer en revisión de esas cuestiones. Un segundo intento: parte de la primera premisa, pero el juez federal *no puede* conocer de las cuestiones constitucionales locales.

Hasta aquí las cosas, las respuestas son la síntesis de las orientaciones político-históricas del siglo XIX a la fecha. Sin embargo, me parece que las soluciones son insuficientes y, por tanto, debemos de ir más allá.

Una primera aproximación definiría la siguiente fórmula: 1) los jueces locales deben conocer de la defensa de la Constitución General de la República y de su Constitución local. Pueden por tanto invalidar todo acto que se estimen inconstitucional según los procedimientos que se regulen para tal efecto; y 2) Los jueces federales, por excepción, conocerán de las resoluciones de los jueces locales para garantizar la garantía del pacto federal.

Es decir: supremacía nacional y local + jueces locales y federales + facultades coincidentes = justicia constitucional coincidente, no excluyente sino complementaria.

O dicho de otra manera: la justicia constitucional local es complementaria de la federal de acuerdo a un principio de definitividad y, por tanto, ambas jurisdicciones no son excluyentes entre sí a menos que la propia Constitución prohíba expresamente a cualquiera de ellas el conocimiento de una controversia que deba resolverse en forma exclusiva por algunos de los órdenes: el federal o el local.

Estos principios orientan el modelo que aquí desarrollaremos para el ámbito local en el próximo apartado.

IV. LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL.

NOTAS PARA DEFINIR SU CONTENIDO, ALCANCES Y LÍMITES

En Estados Unidos de Norteamérica se ha desarrollado el control difuso. En Europa es propio el control concentrado. En los países de Ibero América el control mixto. En México podemos diseñar el “control coincidente de la constitucionalidad”. Los ámbitos federal y local en una sola jurisdicción, la constitucional, pueden concurrir en la defensa de la Constitución bajo un principio de federalismo judicial cooperativo e interdependiente.

El objeto de este trabajo es aportar las primeras notas para desarrollar el “control coincidente de la constitucionalidad” en México, a partir de la definición de la justicia constitucional local. No abordaré la complejidad del tema en su totalidad, me limitaré únicamente a sistematizar algunas ideas que puedan servir de base para diseñar esta garantía dentro del régimen local en el Estado mexicano. El estudio se circunscribirá, por tanto, a trazar principios para conformar el modelo de la justicia constitucional local. No estudiaré la relación de este modelo local dentro del sistema federal: los límites del control federal y del local, la funcionalidad del sistema federal con el local, los criterios para delimitar ambas jurisdicciones, etc.

Delimitaré mi estudio a una cuestión fundamental: ¿qué es la justicia constitucional local?

1. la justicia constitucional local. contenido, alcances y límites

La justicia constitucional local es una garantía de control jurisdiccional de la supremacía constitucional. Su objeto es dirimir los conflictos constitucionales que surjan dentro del régimen interior de las entidades federativas. Su finalidad es mantener la regularidad constitucional.

A partir de esta aproximación se estructura su contenido, alcance y límites.

1.1. es una garantía de control jurisdiccional de la norma constitucional

Dos elementos resaltan: 1) la naturaleza: garantía jurisdiccional de la constitucionalidad, y 2) el fundamento: la supremacía constitucional.

1.1.1. el control jurisdiccional de la Constitución

En una sociedad más compleja, dinámica y plural el camino de judicializar (constitucionalmente) los conflictos en el nuevo contexto político, social, económico y cultural, es y será la mejor solución que debemos construir y conservar para beneficio del desarrollo de la nación mexicana. La única forma de garantizar, en última instancia, la norma constitucional, lo es a través de la judicialización constitucional de los conflictos. Es la vía para mantener el Estado constitucional de derecho.

Resulta paradójico pensar que esta institución que no tiene una legitimación directa popular, se haya convertido en las democracias modernas en el instrumento por excelencia para defender la norma constitucional: 1) para garantizar el acceso democrático al poder (la justicia electoral); 2) para asegurar el ejercicio democrático del poder (el amparo, las acciones de inconstitucionalidad, las controversias, la omisión legislativa, los juicios de democracia directa

o semidirecta, etc., y 3) para salvaguardar la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento de una sociedad (la interpretación para renovar la constitucionalidad, los efectos de los fallos constitucionales, el rumbo democrático de un país). Por lo tanto, la legitimación democrática (formal) de la justicia constitucional deriva de su origen indirecto: los jueces son nombrados por el representante popular (ejecutivo o legislativo), y su legitimación (sustancial) emana de sus fallos: son los jueces profesionales, imparciales e independientes, a diferencia de los órganos populares sujetos a intereses políticos, los que representan al pueblo en forma idónea para mantener el control de la Constitución.

Este modelo de control constitucional por vía jurisdiccional se puede estructurar *dentro del Poder Judicial o fuera de él*. Sea cual fuere el modelo lo importante es que en el ámbito interno de los estados las cuestiones de constitucionalidad no dejen de resolverse por los tribunales locales. Es verdad, por otra parte, que la tendencia actual es la de establecer tribunales especializados: las salas constitucionales, los tribunales constitucionales por materias, etc. Pero también es válido depositar la confianza en la estructura tradicional del Poder Judicial: el pleno, las salas, los jueces, etc. O bien se pueden combinar: el juez ordinario califica la constitucionalidad por vía de excepción y por vía de acción se puede revisar el fallo ante un tribunal especializado. Al final, lo importante será que los jueces constitucionales locales demuestren la efectividad democrática del control de la constitucionalidad: los conoceréis por sus resoluciones.

Por un principio de certeza se pueden diseñar límites a la jurisdicción del juez local: 1) la interpretación jurisprudencial local en materia constitucional puede ser un instrumento que brinde una mayor uniformidad a los fallos constitucionales locales. Sin embargo, la categoría de la «jurisprudencia local» como límite a la jurisdicción constitucional, tiene el inconveniente de que el juez local al ejercer el (auto)control constitucional puede alegar que el artículo 133 de la Constitución no impone límite alguno para desaplicar la norma inválida: el juez local puede sostener que no está obligado a aplicar (cuando disienta) el precedente jurisprudencial local, por el alcance de su poder jurisdiccional constitucional que se limita sólo a *privilegiar las normas constitucionales*, no la interpretación jurisprudencial de las mismas. Es un tema interesante para explorar. Empero, por razones de seguridad jurídica y de acceso pronto y expedito a la justicia constitucional local es legítimo imponer un límite jurisdiccional: la jurisprudencia local; o 2) la revisión de la cuestión de inconstitucionalidad por parte del tribunal (antes o después) de que el juez desaplique la

norma que estima contraria a las normas constitucionales. En efecto, la figura de revisión de la cuestión de inconstitucionalidad que se presente en un proceso judicial, plantea la posibilidad de que un tribunal especializado o (judicialista) decida en definitiva la interpretación constitucional que debe prevalecer en el caso concreto.⁵⁶

Finalmente, debemos puntualizar algunas advertencias. La justicia constitucional local no es la panacea para la solución de los conflictos: por un lado, no deben excluirse otras formas de control (político, social, administrativo, legislativo, ciudadano), para defender la Constitución; por otra parte, la justicia constitucional debe ser una vía expedita para resolver los conflictos, no debe burocratizarse ni en el procedimiento mucho menos la resolución: su objetivo es asegurar la tutela efectiva de los derechos, de los principios o valores, de la forma de gobernar, del mantenimiento de la paz social, etcétera.

1.1.2. la justicia constitucional local se funda en la supremacía constitucional. su alcance y efectos

La justicia constitucional local se basa en el principio de supremacía constitucional. Esto significa que la fórmula del control de la constitucionalidad local tiene un alcance extensivo, de tal manera que debe interpretarse en forma progresiva y amplia (Arteaga, 1999, Tomo 4, p. 1354).

Su alcance entonces se expande por razón de la norma a proteger, la Constitución General de la República y la Constitución local, y por el objeto de litis a resolver: cualquier acto que se estime contrario a aquéllas. Veamos.

El poder del juez constitucional *no* se limita a salvaguardar única y exclusivamente la constitucionalidad local, sino también la constitucionalidad que emana de la Ley Suprema de toda la Unión.⁵⁷ Ésta es una característica que

⁵⁶ Esta figura de revisión debe ser excepcional. Se debe evitar la saturación de conflictos constitucionales ante el tribunal de revisión, la burocratización e infuncionalidad del acceso a la justicia constitucional y la proliferación de las instancias de revisión innecesarias. Se puede pensar en una facultad de atracción especializada del tribunal de revisión para conocer de casos extraordinarios. También se debe reflexionar si la revisión de la cuestión de inconstitucionalidad es “antes o después” de resolver en definitiva el asunto el juez (ordinario) local, pues si es antes se debe prever lo necesario para no traducir el trámite en una dilación in-expedita en detrimento del justiciable, y si es después se debe regular con claridad la revisión de la cuestión de inconstitucionalidad frente a los medios de impugnación ordinarios.

⁵⁷ Este alcance contradice el modelo que sostiene que la justicia constitucional local se limita exclusivamente a la protección de las normas supremas locales. Sin embargo, resulta incompleto el control local si el juez no puede analizar cuestiones de inconstitucionalidad para velar por la norma suprema que protestó guardar y hacer guardar.

fortalece el contenido, alcance y efectos del control judicial de la constitucionalidad que realizarán los jueces locales. En efecto, la justicia constitucional local consolida un sistema de defensa integral de la constitucionalidad mexicana, de tal suerte que el juez local puede interpretar todas las normas constitucionales, federales y locales, para dirimir los conflictos internos. Y por otra parte, el objeto del control judicial de la constitucionalidad debe ser “cualquier acto”⁵⁸ que se estime contrario a la Constitución: ley, decreto, reglamento, disposición general administrativa, sentencia/jurisprudencia,⁵⁹ contrato, etc., serán materia de análisis de la jurisdicción constitucional local. El otro punto interesante a reflexionar (sobre el alcance del objeto), lo es que la justicia constitucional debe ir más allá de la cláusula de autocontrol constitucional. Nosotros pensamos que además de “normas” también deben ser actos de autoridades sujetos del control constitucional local. Por ejemplo, si el Ministerio Público recibe una confesión del inculpado sin asistencia de su defensor, el juez local debe anular el acto de autoridad para dejarlo sin efectos conforme a la fracción II del artículo 21 de la Constitución General de la República (es una facultad expresa); pero este caso que pudiera ser claro y terminante también debe extenderse a cualquier otro acto de autoridad sometido a la jurisdicción del juez local para su valoración y cuya inconstitucionalidad derive de la interpretación del juez sobre los principios fundamentales.

Lo anterior es como se indica, pues la supremacía constitucional es el principio que legitima el control de la constitucionalidad local. Los jueces locales,

⁵⁸ La cláusula nacional, prevista en el artículo 133, literalmente define como objeto del control a la norma local (la Constitución o ley secundaria del estado), pero lo cierto es que la fundamentación del control constitucional local se basa en un principio más general, la supremacía constitucional, que permite legitimar la invalidez de todo acto contrario a este principio.

⁵⁹ Lo cuestionable de normas individualizadas como lo son la “jurisprudencia, sentencias o acuerdos” lo es su carácter obligatorio o de cosa juzgada como principio de seguridad jurídica. Sin embargo, mientras no se afecta un derecho adquirido a tercero se plantearía la seria reflexión de analizar la inconstitucionalidad de una norma objeto de aplicación dentro de la jurisdicción del juez: p.e., la jurisprudencia que niegue el control difuso, el juez local debe desaplicarla; la sentencia de primera instancia del juez local podría ser revisada su constitucionalidad ante el tribunal de apelación; la constitucionalidad de un acuerdo que ordena diligenciar un exhorto ante la autoridad incompetente, etc. El caso de la sentencia con fuerza de cosa juzgada es más cuestionable, porque el propio juez podría asumir un control (inconstitucional) por el principio de seguridad jurídica; pero se plantea la necesidad de reflexionar si un juez local en cumplimiento de un auxilio judicial tiene que ejecutar la sentencia firme en contra de una persona no oída en juicio (violación clara y manifiesta), la cuestión sería: ¿el juez exhortado podrá aducir que la diligencia que se le requiere por otro juez no la realiza, porque la sentencia no está conforme a derecho por violación a la garantía de audiencia?

en primer lugar, deben obediencia suprema a los principios fundamentales, después a las normas derivadas. Luego entonces, podrán presentarse cuestiones de constitucionalidad entre las normas (constitucionales) o secundarias locales con la Ley Suprema de la Unión; o bien entre las normas secundarias locales (incluso de otras entidades federativas) o federales (en este último caso cuando el juez concurre en la aplicación de la Ley federal: p.e., procedimientos mercantiles) con las normas fundamentales locales. Un juez local en el ámbito de su jurisdicción puede analizar la constitucionalidad de una “norma objeto de su aplicación” y, por tanto, se le pueden presentar diversos casos. Enunciamos una tipología interesante.

1.1.2.1. la inconstitucionalidad de una «norma constitucional local» por ir en contra de la «norma constitucional nacional» o «norma constitucional intangible»

Este supuesto plantea la defensa integral de la Constitución General de la República en el ámbito de los estados. Un juez local, antes de defender su norma constitucional estatal, debe defender la Ley Suprema de toda la Unión: si una norma constitucional local transgrede los principios fundamentales, el juez local debe ser el primero en reconocer su inconstitucionalidad para defender su régimen interior. El régimen interior de los estados se delimita por la norma suprema nacional y, por tanto, el control constitucional debe salvaguardar el pacto federal.

En consecuencia, el juez constitucional se erige en el máximo controlador local dentro del régimen interior del estado, pues las decisiones del constituyente reformador local están sujetas al control constitucional bajo los siguientes supuestos:

1. Por irregularidades en el proceso legislativo para reformar la norma constitucional local. Para reformar la Constitución por vía del Constituyente Reformador local debe seguirse un proceso legislativo. ¿Qué sucede si la reforma se lleva a cabo sin cumplir las formalidades esenciales? P. e., no se da la votación cualificada, los municipios no dan su consentimiento, se omite la publicación en el órgano de difusión oficial, etc. En todos estos casos, el juez local puede declarar la inconstitucionalidad de la reforma para reponer el procedimiento, o bien declarar la constitucionalidad cuando se trate de formalidades inesenciales: p. e., la iniciativa se presenta por el ejecutivo y el legislativo.

2. Por normas constitucionales locales no conformes a la Constitución General de la República. Otro caso interesante es cuando la Ley Fundamental local va en contra de la Constitución General de la República. En Coahuila, por ejemplo, se está presentando actualmente una cuestión interesante: la norma constitucio-

nal (local) establece en forma transitoria que el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado debe entrar en funciones el día 15 de marzo de 2002 (día en que inicia el proceso electoral). Formalmente, sin embargo, desde el mes de febrero se encuentra instalado el tribunal: magistrados nombrados y protestados, declaratoria de instalación, domicilio oficial, personal designado, ley vigente que regula su funcionamiento, organización, competencia, procedimientos, etc. Pero antes del 15 de marzo se ha presentado un medio de impugnación en materia electoral (fuera del proceso electoral) que lo permite la ley ordinaria. La cuestión es: ¿puede conocer del medio de impugnación el tribunal, no obstante que constitucionalmente entra en funciones hasta el 15 de marzo? No, si el tribunal se ajusta literalmente a la norma constitucional local. Sí, en el caso de que el tribunal declare la inaplicabilidad de la norma (constitucional local) por ir en contra de la garantía del acceso a la justicia electoral a que se refiere los artículos 14, 17 y 116 de la Constitución General de la República.

3. *Por normas constitucionales intangibles, nacionales o locales.* Si aceptamos la doctrina de que la Constitución contiene decisiones político-fundamentales que no puede reformar el constituyente, luego entonces el problema es determinar: ¿quién vigilará la intangibilidad constitucional? Por ejemplo, la norma constitucional nacional se reforma para reducir los derechos fundamentales: se legitima formas de esclavitud modernas: el comercio de niños, la trata de blancas, el trabajo de menores en lugares peligrosos, etc. En estos casos, el control de la supra-constitucionalidad del juez local podrá preferir la norma intangible, la no-esclavitud, para invalidar los actos. O bien, la Constitución local define la ampliación de los derechos fundamentales (de tercera o cuarta generación) o establece instituciones democráticas (referendo o plebiscito): ¿qué sucedería si el constituyente reformador local las derogara? Si la Constitución deroga estas instituciones para reducir los derechos fundamentales (ampliados), o para erradicar la democracia directa con el propósito de excluir, limitar o prohibir la participación ciudadana, el juez podría plantear una cuestión de defensa supra-constitucional de la norma local: *preferir la norma formalmente derogada, para invalidar la norma aprobada.*

1.1.2.2. *la inconstitucionalidad de una «norma constitucional o secundaria locales» por ir contra de una «norma de un tratado internacional»*

Esta hipótesis plantea la supremacía de los tratados internacionales frente a las normas locales. En consecuencia, si un juez en el ámbito de su competencia conoce de un asunto en donde la norma constitucional o secundaria loca-

les, contradice la norma del tratado, entonces debe privilegiar el precepto de este último para dirimir la controversia.⁶⁰

1.1.2.3. la inconstitucionalidad de un «tratado internacional» por ir en contra de la «norma constitucional nacional o local»

Este caso plantea dos supuestos: *1. Inconstitucionalidad del tratado frente a la norma fundamental nacional.* Es sabido que todo tratado debe estar conforme con la Constitución. Si no lo está y la norma internacional es objeto de la aplicación del derecho por parte del juez local, puede invalidarse para mantener la supremacía constitucional, salvo que se trate de una norma internacional intangible. *2. Inconstitucionalidad del tratado frente a la norma constitucional local.* Si aceptamos la tesis de que el tratado “no es superior a las leyes locales” se plantea lo siguiente: un juez local podría desaplicar un tratado internacional que vaya en contra de la norma constitucional (local), a menos que la norma del tratado (en contrario) fuese intangible: la ampliación de los derechos fundamentales.

1.1.2.4. la inconstitucionalidad de la «norma local secundaria» por ir en contra de la «norma constitucional nacional o local»

Esta situación implica que las normas secundarias del estado, como lo son: leyes, decretos, reglamentos estatal o municipal, disposición general administrativa, sentencia/jurisprudencia, contratos, etc., y que pueden ser objeto de aplicación en un caso concreto, el juez determine su juicio de valor frente a la supremacía constitucional nacional o local, para luego determinar la prevalencia de la norma suprema.

1.1.2.5. la inconstitucionalidad de la «norma federal secundaria» por ir en contra de la «norma constitucional nacional o local»

Este caso supone que la norma federal no es superior al derecho local. Por el contrario, son ámbitos de competencia diferentes. En consecuencia, las

⁶⁰ La legislación de Coahuila, por ejemplo, contradecía un tratado internacional en materia de adopciones, porque las “autoridades notariales podían tramitar una adopción sin la intervención judicial”. El tratado dice: que toda adopción debe realizarse ante la autoridad judicial. Imagínese que un juez de otro estado tiene planteada una controversia sobre derechos de alimentos o de herencia sobre esa adopción. ¿El juez para determinar la exigibilidad del derecho podría cuestionar la invalidez de la adopción? O bien para efectos penales: el hijo adoptado priva de la vida a su padre, ¿el juez penal cuestionaría el elemento de sujeto activo cualificado del delito de parricidio, porque su vínculo es inválido a la luz del tratado internacional?

normas federales (leyes mercantiles, laborales, administrativas, etc.), que el juez tenga que aplicar en un caso concreto, pueden resultar desaplicadas por diversas razones:

1. *Por inconstitucionalidad frente a la norma constitucional nacional.* En las leyes mercantiles existen diversas normas que aplica el juez local y que, por tanto, puede desaplicar para hacer prevalecer la supremacía constitucional. Pero ¿qué pasa si la jurisprudencia federal valida una norma federal que el juez local estima inconstitucional? Debe aplicarla o no.

2. *Por inconstitucionalidad frente a la norma constitucional local.* En este caso, el juez debe privilegiar su régimen interno fundamental frente a una norma secundaria federal, porque al ser ámbitos iguales, el federal y local, la diferencia debe prevalecer a favor de la norma constitucional (local) sobre la norma (ordinaria) federal. Pero ¿qué pasa si la jurisprudencia federal valida una norma federal que el juez local estima inconstitucional de acuerdo a su régimen interior? Debe aplicarla o no.

3. *Por inconstitucionalidad frente a la norma secundaria local.* Finalmente, por un principio constitucional de soberanía local sujeta a la Constitución el juez local debe privilegiar su régimen interno local frente a una norma secundaria federal que exceda su ámbito de competencia: p. e., la ley federal regula un servicio público estatal, cuando esa materia es exclusiva del régimen interno: el juez local en un caso concreto debe privilegiar su norma interna frente a la federal. En caso contrario, si la norma local contradice indebidamente el ámbito federal, el juez local por respeto al pacto federal (principio constitucional) debe privilegiar la norma federal: p. e., si una ley local autoriza la concesión de aguas nacionales, el juez local debe desaplicarla para invalidar la concesión otorgada en forma indebida y aplicar, por tanto, el derecho federal al ámbito local.

1.1.2.6. la inconstitucionalidad de una «norma local secundaria» de otra entidad federativa por ir en contra de la «norma constitucional nacional o local»

Otro de los casos interesantes es el que resulta de la aplicación de normas de otras entidades federativas dentro del régimen interior. En este caso, el juez local dentro del ámbito de su competencia puede desaplicar las normas locales inconstitucionales para salvaguardar su régimen interior. Los casos en donde se pueden plantear esta hipótesis lo pueden ser en las diligencias que se requieren a los jueces locales mediante auxilio judicial o por competencia auxiliar. Por ejemplo, ordenan diligenciar una declaración preparatoria sin que

exista acusación del Ministerio Público en los términos que establezca la Constitución local.⁶¹

Otro caso lo puede ser cuando una autoridad de un estado pida la entrega de un detenido en otra entidad, para procesarlo por un delito que merezca cadena perpetua. El juez que le corresponda autorizar la entrega del detenido puede negar la misma por tratarse de una norma inconstitucional de otro estado, como lo es la cadena perpetua como pena inusitada.

Éstas son sólo algunas reflexiones que tratan de guiar la discusión sobre este tema.

1.2. el objeto es dirimir los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del estado

La justicia constitucional local se justifica por la ausencia de controles constitucionales estatales para dirimir los conflictos dentro del régimen interior. Por regla general, los conflictos constitucionales que se dan en el Estado son resueltos (con ciertos límites, deficiencias y distorsiones) por la Federación a través del juicio de amparo, el sistema de medios de impugnación en materia electoral, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, etc. Sin embargo, la propia Constitución reconoce la posibilidad de que cada Estado pueda dirimir sus conflictos constitucionales locales. El problema radica en delimitar dentro del sistema federal ¿cuál es el régimen interior del estado?, para luego determinar ¿cuáles conflictos deben dirimir en forma exclusiva los estados? y ¿cuáles son en los que la Federación puede concurrir?

En principio, el «régimen interior del estado» se delimita en función del pacto federal. Como hemos dicho, el sistema de competencias de los estados se rige bajo un principio de exclusión: los estados se reservaron para ellos todo lo que no se prohibieron y le concedieron a la Federación y a sus municipios. Luego, los conflictos constitucionales internos se definen en razón de la competencia de las autoridades de una entidad federativa que rige su ámbito interior. Sólo pueden ser “conflictos internos” los que se dan entre las autoridades de una entidad federativa, quedan fuera las controversias que se dan fuera del ámbito interior: conflictos entre estados, entre estados y Federación, entre

⁶¹ El caso es poco factible que se pueda presentar, porque con las reformas constitucionales que se dieron (en 1993) para cumplimentar las órdenes de aprehensión de un estado en otro por vía de convenio entre procuradurías, se dejó de practicar el auxilio judicial: ejecutar la orden, desahogar la declaración preparatoria, resolver la situación jurídica y enviar el expediente al juez exhortante. Pero en el caso de inexistencia del convenio para cumplimentar órdenes de aprehensión en otro estado, implicaría la posibilidad de un auxilio judicial.

municipios de diferentes estados, etc., sin embargo el conflicto de otras leyes (de otras entidades federativas o federales) aplicables a su régimen interior sí entra dentro del control constitucional local como derecho propio.

Es dable destacar, por otro lado, que cada conflicto interno implica la necesidad de un medio de control para resolverlo: p.e., los conflictos competenciales entre el estado y sus municipios se resuelve por vía de controversia constitucional; la no-conformidad de las leyes con la Constitución se resuelve por vía del juicio de amparo o acciones de inconstitucionalidad, según se trate; las cuestiones electorales se resuelven por medio del sistema de medios de impugnación en materia electoral, etc. En tal orden de cosas, los estados para dirimir sus conflictos pueden adoptar un sistema de justicia constitucional basado en la novedad o la reproducción tradicional. En el primer caso, los estados pueden establecer procedimientos novedosos para dirimir sus conflictos locales, diseñando controles diferentes (la omisión legislativa, por ejemplo), o bien ampliando el sujeto, objeto y causa de los controles constitucionales similares a los federales: en lugar del 33% de la minoría legislativa, con un solo diputado puede intentar una acción de inconstitucionalidad local. En el segundo caso, los estados pueden reproducir los controles constitucionales de la Federación para complementar su justicia constitucional a imagen y semejanza federal.

Ahora bien, los conflictos de régimen interno que deben dirimir en forma exclusiva los estados son aquellos en donde la función de la Federación no coincide con la del estado, de tal manera que cada entidad federativa debe resolver en forma definitiva e inatacable la controversia a través de sus controles locales. Por el contrario, los conflictos internos en que la Federación concurrirá son aquellos en donde la propia Constitución reconoce la facultad del Poder Judicial de la Federación para resolver en última instancia el conflicto de que se trate.

En la medida en que la justicia constitucional local desarrolle normativamente sus principios, el significado del “conflicto interno o local” y su ámbito de comprensión, se irá delimitando a la luz de las interpretaciones de los jueces constitucionales, federales y locales. Son temas que todavía faltan por definir, descubrir, explorar y sistematizar dentro del sistema federal.

1.3. su finalidad es mantener la regularidad constitucional

Finalmente, la justicia constitucional local persigue como finalidad la “regularidad de la supremacía constitucional”. En este sentido, existen dos elementos para definir la regularidad constitucional: 1) la vigencia de la su-

premacía constitucional, y 2) la actualización democrática de la supremacía constitucional.

1.3.1. la vigencia de la supremacía constitucional

La no-vigencia de la norma suprema implica la inexistencia de un Estado constitucional de derecho. Toda entidad federativa debe contar para su conformación con una Ley Suprema en donde se contengan los principios de la Constitución de su Estado, de su forma de gobierno, de la estructura y funcionamiento de sus poderes públicos, de los derechos fundamentales, etc.

La justicia constitucional local se erige como el instrumento garantista para salvaguardar el pacto constitucional. La vigencia de la norma fundamental debe salvaguardarse por un juez que defienda la constitucionalidad para mantener su legitimidad, validez y eficacia.

1.3.2. la actualización democrática de la supremacía constitucional

Otra de las finalidades de la justicia constitucional es la «actualización democrática» de la supremacía constitucional. Es decir: el juez constitucional local debe tener la sensibilidad jurídica, política y social, necesarias, para interpretar las normas constitucionales en forma «democrática»: el papel creativo para defender los valores fundamentales a que aspira el pueblo y que, por tanto, se encuentran incorporados en la Ley Fundamental, implica que no sólo se defiende la semántica constitucional, también es tarea de los jueces constitucionales el desarrollo de los principios, instituciones y valores constitucionales dentro del paradigma del estado humanista, social y democrático de derecho. Este paradigma pretende legitimar el «poder reformador de la constitucionalidad local por vía jurisdiccional». Nuestras leyes constitucionales día con día se reforman en los tribunales constitucionales: sus contenidos, alcances y limitaciones las fijan en los casos concretos los jueces constitucionales, no el legislador. Y por otro lado, la función de actualizar democráticamente las normas fundamentales legitima el poder del juez constitucional para dirimir cuestiones de supra-constitucionalidad local.

En otras palabras: el juez constitucional tendrá la obligación de actualizar las normas que edifican el deber ser fundamental, pues sus interpretaciones definirán el camino, el significado y el valor de las decisiones político-fundamentales locales.

Finalmente, ¿cuáles son los efectos del autocontrol constitucional local? El juez debe declarar (según el procedimiento) la invalidez de la norma (contraria a la supremacía constitucional). Esto quiere decir que el juez declara su nuli-

dad, pues como norma que tiene una vigencia formal se declara inaplicable por su inconstitucionalidad. En este punto existe toda una serie de cuestiones a abordar: el efecto particular o general de las sentencias, la jurisprudencia local, su votación idónea, la retroactividad de la jurisprudencia, etc.

2. una primera aproximación: la justicia constitucional local

No hemos desarrollado en forma exhaustiva la garantía de la jurisdicción constitucional local, sobre todo faltó por analizar el diseño particular de los procedimientos constitucionales: el amparo local o juicio de protección de derechos fundamentales, la controversia constitucional local, la acción de inconstitucionalidad local, la omisión legislativa, el control del plebiscito, referendo o iniciativa popular, el juicio electoral constitucional local, el juicio de protección de derechos político-electorales, el control de la vida interna de los partidos, el control interno de los órganos públicos autónomos, etc. Pero me parece que hemos sistematizado algunas notas importantes para su estudio.

Primero, cuando se habla de la justicia constitucional local se debe entender como una institución que permite la protección integral de las normas constitucionales, nacionales y locales, dentro del régimen interno de las entidades federativas: estados y Distrito Federal.

Segundo, esta garantía a favor de la supremacía constitucional plantea la necesidad de que el régimen interno establezca un modelo de defensa judicial local de la Constitución.

Y tercero, en caso de que no exista el modelo el juez local con base en la supremacía constitucional puede invalidar cualquier acto que estime en contra de la norma fundamental (autocontrol constitucional).

Por supuesto que nos quedaron muchos temas sin resolver. Pero el estudio únicamente tiene por objeto presentar notas para la reflexión de estos tópicos, que sin duda podrán ser desarrollados en ulteriores trabajos.

V. UNA ÚLTIMA REFLEXIÓN: LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL COMO INSTRUMENTO PARA RENOVAR EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

La reforma judicial en México se ha convertido en uno de los temas centrales para la democratización del poder público. No causa extrañeza que el control judicial de la constitucionalidad se ha convertido en un instrumento indispensable para dar certeza a la consolidación de nuestras decisiones político-fundamentales y, por ende, para gobernar y vivir en forma democrática.

En efecto: el proyecto de toda una nación debe consolidarse, actualizarse y redefinirse bajo una premisa fundamental: el «acto constitucional benéfico»

para el pueblo. El Poder Judicial se erige, pues, en el poder público encargado de mantener la eficacia democrática de nuestro Estado constitucional de derecho. La justicia constitucional local es la institución para dirimir, por la vía del derecho fundamental, los conflictos internos de las entidades federativas y, por tanto, mantener así la «regularidad constitucional democrática» de nuestra Constitución.

Como mexicanos hemos avanzado mucho. La reforma judicial de 1994 así lo demuestra. El papel que juega actualmente la Suprema Corte de Justicia ha sido fundamental: fallos históricos han colocado al Poder Judicial en el rol que realmente le corresponde como poder político, el judicial, y como el intérprete nacional de nuestras más altas decisiones contenidas en nuestra Ley Fundamental.

A fortalecer el papel de nuestras instituciones judiciales locales, tiende la justicia constitucional local. Es el inicio, en este nuevo siglo, de una reforma judicial local. Dicho de otra manera: las entidades federativas se reservaron en la Ley Fundamental de toda la Unión, un espacio para establecer su propio control constitucional local, el cual es indispensable frente al creciente desarrollo político, económico, social y cultural que está viviendo el país. Pues la pluralidad y diversidad política y social en las entidades da lugar a diferencias que deben ser resueltas por la vía del derecho constitucional.

El inicio de la reforma a la justicia local revitalizará la vida constitucional interna de las entidades federativas y, sobre todo, promoverá la verdadera autonomía frente a la Federación.

La justicia constitucional local representa dejar atrás el dogma del centralismo judicial. Este rompimiento del paradigma es importante en el ámbito local. Las inercias, prejuicios y debilidades que existen en los estados en muchas ocasiones son más poderosos en la realidad que la propia norma constitucional. El debate de fondo se debe centrar ahora en cuestiones más importantes: la etapa justificadora debe quedar atrás para desarrollar la propuesta, el diseño y la evaluación de esta institución.

El reto implica convertir a la justicia constitucional local en una institución que coadyuve, fortalezca y consolide los procesos democráticos hacia el interior de las entidades federativas. Sería muy lamentable que esta institución pase a ser una norma decorativa, mucho menos que se convierta en un instrumento de legitimación de prácticas autoritarias.

En suma, la justicia constitucional local debe contribuir a la defensa de la soberanía local, a fin de fortalecer el sistema federal: las relaciones de los poderes de los estados, de los municipios y los organismos públicos autónomos; la

subsidiaridad de la protección constitucional local frente a la justicia federal; el desarrollo del constitucionalismo local son, entre otros, elementos necesarios para fortalecer el Estado de Derecho. Los jueces constitucionales locales tienen un gran reto: ganarse con sus fallos la confianza y credibilidad del pueblo y de sus instituciones, demostrando que están al servicio de los principios y valores democráticos que postula la Ley Suprema de toda la Unión.

VI. FUENTES DE CONSULTA

AGUIRRE MORENO, Judith (2001), “Evolución del derecho Constitucional veracruzano” en ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (2001), *Derecho Constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teóricos-prácticos de los estados de la República mexicana*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

ALFARO CASTRO, Eulalio, (2001), “Obstáculo para la creación de Cortes Estatales de Casación y la ineficaz atribución del control de legalidad” en *ABZ, Información y Análisis Jurídico*, número 127, Federalismo Judicial, año 6, enero, Morelia, Michoacán, México.

ALONSO GARCÍA, Enrique (1984), “La interpretación de la Constitución”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (2001), *Derecho Constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teóricos-prácticos de los estados de la República mexicana*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

ARNÁIZ AMIGO, Aurora, “Control Constitucional sobre leyes y actos de los poderes constituidos. El tribunal Constitucional comparado” en *Lex. Difusión y Análisis*, 3era época, año III, número 30, diciembre, México.

ARTEAGA NAVA, Elisur (1999), “Tratado de Derecho constitucional”, Tomo 2 y 4, Oxford University Press, México.

(2001) “La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad”, Ponencia presentada en el *Segundo Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, “Dr. Emilio Rabasa”, celebrado en la ciudad de Mexicali, Baja California, los días 22 al 24 de noviembre de 2001, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

ARNOLD, Linda (1996), “Política y justicia, La Suprema Corte de Justicia (1824-1855)”, UNAM, México.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (2001), “Nuevos contenidos para el Estado de Veracruz” en ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (2001), *Derecho*

Constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teóricos-prácticos de los estados de la República mexicana, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México-

Burgoa Orihuela, Ignacio (1999), *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México.

CÁMARA DE DIPUTADOS (1967), *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, Tomo VIII, México.

CAPELLETTI, Mauro (1987), *La justicia constitucional*, UNAM, México.

CAPETILLO TREJO, José Enrique (2001), “La Constitución Yucateca de 1841 y la reforma Constitucional en las entidades federativas” en *Andrea Sánchez*, Francisco José de (2001), *Derecho Constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teóricos-prácticos de los estados de la República mexicana*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

CÁRDENAS, Jaime (2000), “Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”, 1ª reimpresión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

—, (2002), “Remover los dogmas” en *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 6, enero-junio, México.

CARPIZO, Jorge (2001), *Estudios Constitucionales*, 5ª ed., Porrúa, México.

CABRERA, Lucio (1997), “La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX”, *Poder Judicial de la Federación*, Tomo II, México.

CARBONELL, José (2002) “El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político para México”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. Página en Internet:

<http://info.juridicas.unam.mx/> (15 de febrero de 2002).

CARBONELL, Miguel (2001), *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, Ed. Porrúa, México.

CARRILLO FLORES, Antonio (1942), “El ejecutivo y las leyes inconstitucionales” en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo IV, número 15, México.

COLLÍ BORGES, Víctor Manuel (2001), “La facultad de constitucionalidad para lograr la jurisdicción plena” en *ABZ, Información y Análisis Jurídico*, número 127, Federalismo Judicial, año 6, enero, Morelia, Michoacán, México.

CORONADO, Mariano (1899), *Elementos de derecho Constitucional mexicano (1899)*, Oxford University Press, Grandes Clásicos del Derecho, volumen 1, 1999, México.

CORTÉS FLORES, María Yolanda (2002), “La Suprema Corte de Justicia de la Nación frente a la redefinición del principio de igualdad entre hombres y

mujeres” en *Brecha. La alternativa periodística*, año 12, número 215, enero, Coahuila, Durango y la Región Lagunera, México (www.revistabrecha.com).

CASTRO, Juventino (1997), *El artículo 105 constitucional*, Ed. Porrúa, México.

COSSÍO, José Ramón (1998), *Dogmática Constitucional y régimen autoritario*, Distribuciones Fontamara, México.

—, (2001) “¿Realmente aceptamos nuestra justicia constitucional?” en *Este país. Tendencias y opiniones*, número 123, mayo, México.

DE LA MADRID, Miguel (1982), *Cien tesis sobre México*, 2ª ed., Partido Revolucionario Institucional, México.

DÍAZ RENDÓN, Sergio (2001), “El control difuso en México”, UNAM, Tesis profesional de licenciatura en derecho, Ciudad Universitaria, México, Distrito Federal.

DÍEZ DE URDANIVIA, Xavier (1997), “El control Jurisdiccional de la Constitucionalidad” en *La Administración de Justicia en México*, Revista AMINAPE, núm. 3, enero-junio, México.

FIX-FIERRO, Héctor (1997), “La otra justicia. Breves reflexiones sobre las reformas judiciales en las entidades federativas” en *Revista AMEINAPE, La administración de justicia en México*, número 3, enero-junio, Santiago de Querétaro, Qro., México.

FIX-ZAMUDIO, Héctor (1992), “La justicia Constitucional en el ordenamiento mexicano” en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, UNAM, México.

—, (1968a) *Veinticinco años de evolución de la justicia Constitucional (1940-1965)*, UNAM, México.

— (1968b) “Introducción al estudio de la defensa de la justicia constitucional” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 1, enero-abril, México.

— (1965) “El juez ante la norma constitucional” en *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, núm. 59, julio-septiembre, México.

FRAGA, Gabino (1942), “¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?” en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo IV, números 13-14, México.

GARCÍA DOMINGUEZ, Hugo Gaspar (2001) “Ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, “Dr. Emilio Rabasa”, celebrado en la ciudad de Mexicali, Baja California, los días 22 al 24 de noviembre de 2001, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

GAXIOLA, Federico (1956), *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, Porrúa, México.

GUADARRAMA LÓPEZ, Enrique (1988), “La Jurisprudencia como Sentencia Judicial”, en *Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. III, México.

GIULIANI FONROUGE, Carlos (1943) “Facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes” en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Tomo V, números 18-20, México.

GUDIÑO, José de Jesús (2001), *Ingeniería judicial y reforma del estado. Preocupaciones, inquietudes, esperanzas*, Editora Laguna, México.

—, (1999), “Controversia Constitucional 32/97” en *Lex. Difusión y Análisis*, 3era época, año V, mayo, número 47, México.

GRANT, J. (1963), *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*, UNAM, México.

HARO, José Vicente (2002), “La articulación del control difuso y el control concentrado de la constitucionalidad en el sistema venezolano de justicia”, en *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Ponencias, Mesa 7, 12 al 15 de febrero 2002, Institutos de Investigaciones Jurídicas e Iberoamericano de Derecho Constitucional, México. Página en Internet:

<http://info.juridicas.unam.mx/> (15 de febrero de 2002).

HERNÁNDEZ, Octavio (1983), *Cursos sobre el Juicio de Amparo*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México.

KELSEN, Hans (2001), *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

LOZANO, José (1876), *Estudio del derecho Constitucional patrio*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1972.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco (2000), “Propuesta de nueva vía Constitucional para que los tribunales de jurisdicción denuncien la inconstitucionalidad de leyes”, en *ABZ, Información y Análisis Jurídico*, número 113, año 5, primera quincena de marzo, Morelia, Michoacán, México.

MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ, Enrique, (2001) “Exposición de motivos de la iniciativa de reforma en materia municipal a la Constitución Política del Estado de Coahuila”, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 23, de fecha 20 de marzo de 2001, Saltillo, Coahuila.

(<http://www.coahuila.gob.mx>).

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio (1942), “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes” en

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tomo IV, número 15, julio-septiembre, México

MORA-DONATTO, Cecilia (2002), *El valor de la Constitución normativa*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. Página en Internet: <http://info.juridicas.unam.mx/> (15 de febrero de 2002)

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (1993), *Derecho Constitucional consuetudinario*, 1ª reimpresión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

OTERO, Mariano (1847), “Voto particular. 5 de abril de 1847” en *Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial 1810-1917*, Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

POPPER, Karl (1982), *La sociedad abierta y sus enemigos*, 2ª reimpresión, Paidós, Barcelona; RABASA, Emilio (1969), *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 3ª ed., Ed. Porrúa, México.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto (1991), *Derecho Constitucional latinoamericano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

QUIROGA LEÓN, Anibal (1990), *Sobre la jurisdicción constitucional*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú.

RÍOS VEGA, Luis Efrén (2001), “La justicia Constitucional local en Coahuila” en *Lex. Difusión y Análisis*, 3era época, año VI, número 78, diciembre, México.

—, (1998) “La jurisprudencia local en Coahuila. Algunas reflexiones de la reforma de 1997” en *Boletín de Información Judicial*, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila, junio, Saltillo, Coah., México.

ROLLA, Giancarlo (2002), *Derechos fundamentales, estado democrático y justicia constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. Página en Internet: <http://info.juridicas.unam.mx/> (15 de febrero de 2002).

ROMERO ZAZUETA, Jorge (2001), “Creación de Cortes Estatales” en *ABZ, Información y Análisis Jurídico*, número 127, Federalismo Judicial, año 6, enero, Morelia, Michoacán, México.

ROJAS RIVERA, Victoriano (1998), “La supremacía Constitucional generadora del control Constitucional subsidiario por los jueces de los estados” en *ABZ, Información y Análisis*, año 4, número 84, segunda quincena de diciembre, Morelia, Michoacán, México.

—, (1999), “La supremacía Constitucional generadora del control Constitucional subsidiario por los jueces de los Estados” en *ABZ, Información y Análisis*, año 4, número 85, primera quincena de enero, Morelia, Michoacán, México.

SALCEDA, Alberto (1961), “La depuración del juicio de amparo”, en *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, Porrúa, México.

(1947), “Autocontrol de la constitucionalidad”, en *Revista Mexicana de Derecho Público*, Tomo I, número 4, abril-junio, México.

SOLORIO RAMÍREZ, Daniel (1997), “La Justicia Constitucional ¿Por qué no los jueces de los estados?” (Primera parte), en *ADMÓNJUS*, Revista del Poder Judicial de Baja California, vol. I, años 1 y 2, diciembre, Baja California, México.

—, (1998), “La Justicia Constitucional ¿Por qué no los jueces de los estados?” (Segunda parte), en *ADMÓNJUS*, Revista del Poder Judicial de Baja California, vol. I, años 1 y 2, abril, Baja California, México.

TENA RAMÍREZ, Felipe (1976), *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México.

TOCQUEVILLE, Alexis (1835), *La democracia en América*, reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

VALADÉS, Diego (1988), “Los límites del constitucionalismo local” en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, Derecho constitucional, México.

VALLARTA, Ignacio (1975), *Votos*, 2º ed., Ed. Porrúa, México; VARIOS (1997), *La actualidad de la defensa de la Constitución*, SCJN y UNAM, México.

VARIOS (1993), *La Justicia Constitucional Comparada*, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, UNAM, México.

VILLASANA ROSALES, Héctor (2001), “La Constitución estatal frente a las decisiones fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el caso de Chihuahua”, en ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (2001), *Derecho Constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teóricos-prácticos de los estados de la República mexicana*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

ZAMORA PIERCE, Jesús (1991), *Garantías y Proceso Penal*, 5ª ed., Ed. Porrúa, México.

ZAPATA SUBIAGA, Pablo (2001), “La casación, el amparo directo y la descentralización judicial” en *ABZ, Información y Análisis Jurídico*, número 127, Federalismo Judicial, año 6, enero, Morelia, Michoacán, México.