

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI



**EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR LOS
TRIBUNALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

TESIS

que para obtener el grado de

MAESTRÍA EN DERECHO

presenta

JORGE HUMBERTO VARGAS RAMÍREZ

Directora

DRA. MARINA DEL PILAR OLMEDA GARCÍA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
Planteamiento del problema.....	5
Objetivos del estudio.....	7
Justificación del tema.....	8
Metodología.....	11
 CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO.....	 13
1.1 Introducción.....	14
1.1. Antecedentes.....	14
1.3 Marco normativo.....	15
1.3.1 Delimitación del marco normativo.....	15
1.3.2 Clasificación de los controles constitucionales.....	17
1.4. Análisis doctrinal.....	24
1.5 Supremacía constitucional en las entidades federativas.....	28
 CAPÍTULO II. EL ESTADO FEDERAL.....	 31
2. 1 Introducción	33
2.2 Orígenes.....	34
2.3 Nacimiento del federalismo en México.....	35
2.4. Elementos del Estado federal.....	39
2.5. Caracterización del sistema federal mexicano.....	43
2.6 El reparto de competencias en nuestro sistema federal.....	44
2.7 Los modelos de federalismo.....	49
2.8 Facultades de los Estados para establecer controles constitucionales.....	51

CAPÍTULO III. DERECHO COMPARADO.....	54
3.1. Los controles de la constitucionalidad local en el derecho comparado.....	55
3.2. Derecho comparado internacional.....	55
3.3 Derecho comparado nacional.....	59
 CAPÍTULO V. HACIA UN CONTROL CONSTITUCIONAL EN BAJA CALIFORNIA	80
4.1. Necesidad de los controles constitucionales.....	81
4.2. Atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con los controles constitucionales.....	86
4.3. Atribuciones del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California en relación con los controles constitucionales.....	92
 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	94
Conclusiones.....	95
Recomendaciones.....	98
 FUENTES CONSULTADAS.....	100

INTRODUCCIÓN

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El presente trabajo pretende ser un análisis sobre el ejercicio del control de la constitucionalidad por los tribunales de las entidades federativas (un objetivo que tal vez implique considerar la posibilidad de una administración de justicia integral en los estados).

La investigación se estructuró en cinco apartados, de los cuales el primero comprende una breve introducción teórica al tema de los controles constitucionales, con énfasis en los relativos al ámbito federal y local; en el segundo apartado se aborda el Estado federal, con el fin de demostrar si su diseño constitucional permite la inclusión de la defensa de las Constituciones locales en el ámbito competencial de las entidades federativas, así como un bosquejo histórico del sistema federal en nuestro país; en la tercera parte se analizan las reformas constitucionales en los Estados que introducen controles constitucionales locales, así como las atribuciones del Poder Judicial Federal en este tema. En una cuarta parte se definieron los resultados del estudio, y en la última parte las conclusiones y recomendaciones.

Diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen y definen los ámbitos de la jurisdicción federal o central y la local. Nos referiremos, por su importancia a los artículos 40, 41 y 124, este último regla básica; después se analizan las normas contenidas en los numerales 103, 105 y 133, para dilucidar si es factible que los tribunales locales compartan con los tribunales federales el control constitucional, desde luego cada uno en su propio ámbito.

El tema que se investiga es la posibilidad de establecer en nuestra Constitución local medios de control de la constitucionalidad de las leyes y actos en el ámbito local y los órganos a cargo de estos controles. Este tópico está estrechamente relacionado con el sistema federal; por ello, nos referimos al origen del Estado Federal, sus modelos históricos y funcionales; asimismo, analizamos brevemente el desarrollo de este sistema en nuestro país y en que sentido el establecimiento de órganos y medios de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades locales contribuye al fortalecimiento del federalismo.

Conforme a la teoría de la división de poderes, de raigambre europea y consignada primordialmente en el artículo 49 de la constitución federal de nuestro país, la soberanía es compartida para su ejercicio, por tres poderes: legislativo, ejecutivo y el judicial, además de la otra forma de división de poderes, la que se vive en un estado federal, entre los diversos ordenes locales y el federal, que en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen como función gobernar a la Nación.

Por su parte, los jueces (en el sentido amplio del término, en cualquier instancia), deben ser guardianes e interpretes finales de la Constitución; sin embargo, sólo intervienen para garantizar el funcionamiento del gobierno en el marco de las atribuciones que la Constitución les ha conferido; no para decidir en materias propias de otros poderes, acerca de su acierto, oportunidad y conveniencia, sino únicamente ante la invocación del menoscabo de cláusulas, derechos, declaraciones o garantías constitucionales y con el fin de contribuir para que los tres poderes ejerciten sus facultades. En este orden de ideas, los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados deberían tener la función de contrapeso histórico y erigirse en garantes del orden constitucional; empero, la federación, a lo

largo de nuestra historia constitucional, se ha estado arrogando diversas facultades que han redundado en un menoscabo a la soberanía de las entidades federativas y que les ha negado a los estados su calidad de soberanos e inhibido la posibilidad de revisar su propia Constitución y la constitucionalidad de sus leyes. Por ello, se impone la necesidad de reivindicar para los estados la facultad de constituir un sistema integral de justicia estatal, sea con tribunales o salas constitucionales o facultando a los jueces para revisar la constitucionalidad de los actos de autoridades o leyes.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Con el propósito final de sentar las bases para elaborar una propuesta de control constitucional local, se plantean como objetivos específicos:

- Revisar el marco doctrinal y normativo del federalismo como forma de Estado en México.
- Analizar el alcance del sistema de los controles constitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Analizar los límites de las atribuciones que de conformidad con la Carta Magna Federal se otorgan a los jueces federales, en lo que se refiere al denominado *amparo soberanía*;

- Analizar las atribuciones que en nuestra Carta Magna se otorgan a los tribunales de las Entidades Federativas, conforme a lo normado en el artículo 133;
- Determinar si es posible establecer en las entidades federativas, tribunales constitucionales y definir sus alcances.

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La importancia de este estudio se encuentra en la necesidad de reflexionar sobre la vigencia del federalismo en el aspecto jurídico y político y así avanzar hacia una mayor autonomía y un efectivo ejercicio de ésta en el ámbito de nuestras entidades federativas. La doctrina mexicana que se ha producido sobre este tema se encuentra en aumento pero aun es escasa, por ello, sentimos la necesidad de someter a la consideración de la academia en principio, algunas reflexiones sobre este tópico.

Consideramos necesario que se realice un estudio, referido a la posibilidad de que los tribunales de las entidades federativas asuman una mayor participación en los controles constitucionales. Actualmente diversos Estados en nuestro país han reformado su constitución y han establecido verdaderos controles constitucionales locales. Entre ellos, los que establecen una normatividad más detallada son: Coahuila, Estado de México, Tlaxcala y Veracruz. En este sentido, se considera conveniente comentar estas reformas y el impacto que pudieran tener en su respectivo ámbito, a fin de sentar las bases para una propuesta relativa a nuestro Estado, además de las bases generales, sustentos teóricos y normativos.

A pesar de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consigna el principio de la división de poderes con la finalidad de mantener un sano equilibrio entre ellos; este esquema de división de poderes se reproduce, por mandato constitucional asentado en el artículo 116, en los ámbitos de los gobiernos de las entidades federativas, las relaciones entre los tres poderes en los dos ordenes han dado lugar a intromisiones recíprocas, que se han resuelto por los tribunales federales, cuando no se resuelven políticamente también por el Legislativo o Ejecutivo federales. Tampoco es posible advertir en las entidades federativas un sistema de control de la constitucionalidad local de las leyes locales. Así, la realidad es que el poder, no solo en materia administrativa, sino también en el orden judicial, se ha concentrado a lo largo de mucho tiempo en los poderes centrales o federales.

Respecto a las atribuciones de los órganos jurisdiccionales centrales o federales, debe hacerse notar que el juicio de amparo durante mucho tiempo y últimamente la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, han servido eficazmente como un elemento de los poderes centrales en su afán de monopolizar la administración de justicia en México. Esta estrategia se inició con el argumento de que para mantener la integridad del territorio nacional y la unidad de la Nación, era necesario impedir la aplicación de aquellas leyes que vulneraran los derechos del hombre, aserto que en el estado de constante caos en que vivió nuestro país en el siglo XIX tal vez se justificó. Sin embargo, en las circunstancias actuales, donde se da la curiosa paradoja de que, por una parte se habla de un proceso de globalización o mundialización y por la otra se reivindica el derecho de etnias o grupos humanos a mantener sus diferencias, y crear autonomías regionales; no cabe duda que debe replantearse y regresar a

las entidades federativas la facultad de revisar su propia constitución local y la adecuación de su normatividad reglamentaria a ésta norma fundamental.

Nuestro sistema federal, aunque establecido en la Constitución de 1824, tiene algunos antecedentes autóctonos y muchos extranjeros. En efecto, algunos estudiosos del tema (Gamas Torruco; *el federalismo mexicano*, 1975: 22-33; Carpizo; 1994: 88-89) reconocen como parte de nuestra tradición federalista las diputaciones provinciales de las Cortes de Cádiz, y aún en cierta organización de los pueblos del Anáhuac, a la que se quiere asemejar a la organización de los pueblos del Peloponésos. Empero, el sistema federal adoptado por los Estados Unidos de América, por su estructura, sistematicidad y su sólida definición, debió ser el modelo que inspiró a los constitucionalistas mexicanos en nuestros inicios como país independiente. Prueba de ello, son los diversos artículos de nuestra Carta Magna que no difieren mucho de los relativos de la Constitución Norteamericana.

Sin embargo, no cabe duda que este sistema ha adquirido características propias derivadas de su práctica y de nuestra idiosincrasia. Así, aunque aceptáramos que nuestro sistema federal es la adaptación del modelo norteamericano, debe destacarse que desde su inicio, se revelaron diferencias entre las que sobresale una fuerte resistencia de los poderes centrales a conceder y aún a aceptar el ámbito de competencia de las entidades federativas. Esta resistencia, que puede ser común a todos los estados que han adoptado este esquema, se revela con mayor fuerza en el nuestro, producto de siglos de práctica del centralismo español, que ha permeado además, en otros aspectos de la dinámica social de nuestro país. En efecto, los vicios del centralismo aún los encontramos al copiar las instituciones federales (códigos civiles, penales, electorales, fiscales...),

Cuando no queremos o tenemos temor de ejercer las atribuciones que se nos reconoce a las Entidades Federativas en la Carta Magna (nada impide que, por ejemplo, podamos instaurar el senado en los estados); cuando en el orden administrativo esperamos beneficios del centro; cuando en las Universidades de los Estados copiamos íntegramente los planes y programas de estudio de la U. N. A. M. En fin, los ejemplos podrían ser muchos, sin embargo, conviene por ahora concentrarnos en destacar la importancia de la federalización en un área específica: la justicia, y concretamente en los controles constitucionales locales.

Estas son algunas de las razones por las que elegimos desarrollar este tema de tesis, con la intención de aportar nuestro modesto punto de vista a uno de los temas cuestionados en el Derecho Constitucional en el presente, pero que ha suscitado escasa aportación teórica.

METODOLOGÍA

Para el desarrollo de esta investigación fue necesario revisar en primer término el marco doctrinal y dentro de este, en un primer momento se revisaron las teorías sobre el federalismo para contextualizar el tema; en un siguiente paso se revisó la doctrina elaborada en torno al tema de los controles constitucionales. Después se revisó la escasa doctrina sobre los controles constitucionales locales, apoyándonos fundamentalmente en el derecho comparado. Finalmente, con el material analizado se elaboraron las correspondientes conclusiones y nos aventuramos a efectuar algunas propuestas.

En el ámbito normativo, el tema a estudiar comprende esencialmente el análisis de diversas normas constitucionales y las que le son reglamentarias. Ello significa el estudio sistemático y funcional de los artículos que conceden facultades a algunos órganos jurisdiccionales para revisar la constitucionalidad de actos y de leyes. En este orden de ideas, y para comprender la institución que se habrá de estudiar se acudirá particularmente al análisis del texto de la norma, diarios de debates, exposiciones de motivos, doctrina, jurisprudencia y el derecho comparado. En esta labor de estudio, nos auxiliamos de diversos métodos de interpretación de normas jurídicas, basándonos sin embargo en el sistemático y funcional.

Gracias al interés académico que se ha generado en la Universidad Autónoma de Baja California y concretamente en nuestra Facultad de Derecho, con la estancia de profesores visitantes de importantes universidades y centros e instituciones de educación superior como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico Autónomo del Estado de México, la Escuela Libre de Derecho y recientemente la Universidad de Castilla La Mancha, entre otras, se ha ampliado el acceso a importantes centros de investigación jurídica, abriendo un espacio de reflexión y debate que permite el enriquecimiento de los conocimientos de la ciencia del derecho. En este contexto, estimamos que este trabajo forma parte de una tendencia que consideramos va en aumento, a revisar nuestras instituciones jurídicas, en especial las del ámbito local.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

1.1 INTRODUCCIÓN

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consignan como principios esenciales, entre otros, la división de poderes, con la finalidad de limitar a cada uno de los poderes por alguno de los otros, y el sistema federal, con su régimen de facultades expresas a las autoridades federales y reservadas o residuales a las entidades federativas. Así, pareciera que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se realiza una acertada división de poderes y se establece un sistema de ámbitos competenciales. Sin embargo, insistimos en manifestar que el poder se ha concentrado en los poderes centrales o federales a lo largo de nuestra historia como país independiente, particularmente en materia de administración de justicia.

1.2 ANTECEDENTES.

El 5 de diciembre de 1994, el presidente Ernesto Zedillo presentó al Senado de la República una iniciativa de reformas al artículo 105, entre otros. En el texto de la iniciativa se expresó la necesidad de consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, y que ello "...exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles (sic) de gobierno y para fungir como garante del federalismo". *Diario oficial de la federación, 31 de diciembre de 1994*. La entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 el 20 de junio de 1995 marca asimismo la verdadera entrada en vigor de las fracciones I y II del artículo 105 de la constitución federal.

En julio de 1996, y en el marco de la denominada reforma política, los partidos políticos nacionales con registro (PAN, PRI, PRD y PT) y el presidente de la República promovieron diversas reformas a la constitución. Estas reformas mantienen una trascendencia especialmente significativa, no solo en el ámbito electoral, sino en la reestructuración del gobierno del Distrito Federal, en el caso de las reformas al artículo 122 y en el tema que nos ocupa, ya que se adicionaron tres supuestos a la fracción II del artículo 105 constitucional, *Diario oficial de la federación*, 22 de agosto de 1996.

Con estas reformas, quedó definido el marco constitucional y legal de los controles constitucionales. Debe destacarse que las controversias constitucionales ya se regulaban desde el constituyente de 1917, y que la novedad fue la acción de inconstitucionalidad, juicio a través del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedó facultada para resolver las contradicciones que se den entre la constitución, por un lado, y cierta clase de leyes, federales y locales (así como tratados internacionales), por el otro.

1.3 MARCO NORMATIVO

1.3.1 Delimitación del marco normativo. En virtud de lo equivoco del término *defensa*, es preferible referirse a control de la constitucionalidad, ya que control, como se definirá en los párrafos siguientes, ilustra lo que significa el papel que desempeñan los diferentes órganos de autoridad que existen, tengan o no el carácter de poder, en relación con la observancia, efectividad y defensa de la constitución, así como la anulación, sanción, y derogación de los actos que le son contrarios.

Según Miguel Aragón, aunque la noción de control es muy vieja, *“...el nombre con el que se le designa es relativamente joven, ya que arranca de hace solo seis o siete siglos”*. Continúa diciendo *“La palabra control proviene del término latino-fiscal medieval contra rotolum y de ahí pasó al francés contre-rôle (contrôle), que significa literalmente, contra-libro, es decir, libro-registro, que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros (sic). El término se generalizó, poco a poco, hasta ampliar su significado al de fiscalizar, someter, dominar, etc. Aunque suele decirse que en el idioma inglés control se refiere a dominio, a diferencia de lo que ocurre en francés, en el que el término se restringe más bien a comprobación, lo cierto es que la amplitud del significado se manifiesta en ambos idiomas...”* (Aragón y otros; 1997: 4).

Aunque en la mayor parte de la doctrina nacional se usa indistintamente los términos controles o defensas, los mismos autores argumentan que es preferible referirnos a estas instituciones como controles. Por su parte, Elisur Arteaga manifiesta que: *“Más que hablar de control o defensas de la constitución, lo apropiado es referirse a sistemas en virtud de los cuales los particulares y las autoridades, en forma voluntaria o forzosa, adecuan sus actos a lo mandado por aquella; son sancionados sus violadores; anulados los actos contrarios a ella o neutralizados sus efectos”*. (Arteaga, Elisur; 1999: 770).

Según el diccionario de María Moliner: *“...la palabra, aunque de origen francés, ha terminado por hacerse internacional, y en español, es de uso amplio...”* continúa diciendo: *“Tiene los significados de comprobación, inspección, observación, vigilancia, y hasta, en algunos casos, cuenta o medida: en resumen, acción de mantenerse conscientemente enterado de cierta cosa cuyo conocimiento interesa para determinada finalidad”*.

Asimismo, se impone definir el control de la constitucionalidad, para ello, seguimos a José Gamas Torruco, *“El control de la constitucionalidad es el conjunto de actos y procedimientos establecidos para la verificación y aseguramiento por parte de un órgano del sistema, de que el principio de supremacía constitucional es respetado por todos los órganos constituidos en los procedimientos de creación-aplicación del orden”*. (Gamas; 2001: 199).

Finalmente, podemos caracterizar al control constitucional por órgano jurisdiccional (que para los objetivos de esta tesis es el que nos interesa) como un procedimiento contencioso que un sujeto agraviado (particular u órgano) promueve ante un órgano judicial (quien lo sustancia) por actos de un diverso órgano de autoridad.

1.3.2 Clasificación de los controles constitucionales. Es conveniente precisar que esta reseña se refiere exclusivamente a la manera como en nuestra constitución se realiza el control constitucional por órgano jurisdiccional. Sin embargo, en un análisis de esta naturaleza no puede pasar desapercibido que existen diferentes tipos de controles; abordamos, por sus ventajas didácticas las opiniones que al respecto externan Cappelletti, Gamas Torruco y Elisur Arteaga, en ese orden.

Mauro Cappelletti, en una serie de conferencias celebradas en las Universidad Autónoma de México, y publicadas por esa Institución bajo el título “El Control de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Comparado” examina los dos grandes sistemas de control constitucional desde el punto de vista subjetivo: el difuso o *americano* y el concentrado o *austriaco*:

“...un primer tipo, en el cual (como se verá posteriormente con mayor detalle), el poder de control es difuso, pues se distribuye entre varios órganos judiciales ordinarios: y un segundo tipo, en el cual, por el contrario, ese poder de control es concentrado, en virtud de que se centraliza en un solo órgano judicial”.

Continúa diciendo: *“El primer tipo de control judicial constitucional de las leyes, es decir el control difuso, ha sido también llamado americano, en virtud de que surgió por primera vez y todavía en la actualidad se realiza, en los Estados Unidos de América, de cuyo sistema jurídico constituye, como ha escrito un autorizado constitucionalista de aquel país: the most unique and the most characteristic institution...” “...Por el contrario, el segundo tipo, es decir el concentrado, se puede denominar también austriaco porque su arquetipo más interesante ha sido configurado por la Constitución Federal (Bundesverfassung) austriaca de 1º de octubre de 1920, y que habiendo sido suprimida por la ocupación nacional socialista fue puesta de nuevo en vigoren la última guerra, según el texto de la reforma de 1929”.*

Control difuso o americano. Respecto de los controles que Cappelletti menciona como del primer tipo, cabe mencionar que en el llamado americano, los jueces están obligados a interpretar las leyes a fin de aplicarlas a los casos concretos que cotidianamente se someten a su poder decisorio; una de las reglas más conocidas de la interpretación de las leyes es aquella según la cual, cuando dos disposiciones legislativas chocan entre sí, el juzgador debe aplicar la que tenga preeminencia, de conformidad con los criterios tradicionales (por ejemplo el que dice que la ley posterior deroga la anterior, o el que establece que la ley especial prevalece sobre la general). Estos criterios, sin embargo, se aplican cuando las leyes tienen la misma fuerza normativa; no es así cuando se trata de contrastar normas de

diferente jerarquía. De acuerdo con este sistema de control constitucional, cualquier juez, encontrándose con la obligación de decidir un caso en el que una norma legislativa ordinaria que se opone a la norma constitucional, debe desaplicar la primera y aplicar, por el contrario, la segunda. En este sistema el control de la constitucionalidad de las leyes se confía a la totalidad del cuerpo judicial, de forma tal que el juez de causas comunes se erige eventualmente en juez constitucional. Este control difuso de la constitucionalidad lo adoptamos en nuestro artículo 133 de la Constitución Federal, parte *in fine*.

Sistema concentrado o austriaco. En este sistema, la regularidad constitucional se confía a un órgano especializado, sea Tribunal Constitucional o Sala Constitucional. Bajo esta modalidad de control constitucional el conocimiento y la resolución tanto la constitucionalidad de las leyes como la violación a los derechos individuales constitucionalmente garantizados se *concentra* en un Tribunal Constitucional. Como ejemplo, por ser más cercano a nuestra idiosincrasia, podemos tomar el de la Constitución española de 1978, el que, aunque ya no es un sistema puro como el austriaco bajo su Constitución de 1920, mantiene el rasgo distintivo del sistema: un tribunal especializado para cuestiones de constitucionalidad. Al Tribunal Constitucional español le compete juzgar sobre las inconstitucionalidades de leyes y disposiciones con fuerza de ley, por vía incidental, recurso directo o amparo individual.

Si tratáramos de ubicar los controles constitucionales judiciales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la clasificación elaborada por Cappelletti, encontraríamos que el nuestro es un sistema mixto o híbrido, ya que en el artículo 133 de nuestra Constitución federal consigna un control constitucional judicial por el total de la jurisdicción, al

habilitar a cualquier juez a desaplicar las leyes que estuvieren en contradicción con la Carta Magna; es el llamado *control difuso* de la Constitución. Asimismo, en el artículo 105 de nuestra Ley Suprema, se establece un control constitucional que si bien no lo realiza un órgano especializado (por lo que no podría decirse que corresponde al modelo austriaco), es efectuado solamente por una parte del cuerpo judicial; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que en este caso el control constitucional lo realiza un órgano ordinario. Por otra parte, el juicio de amparo, contemplado en el numeral 103 de la Constitución federal, que implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de leyes o actos, es realizado por la totalidad del cuerpo judicial.

José Gamas Torruco dice que las constituciones varían en la forma como han resuelto el problema del control de la constitucionalidad, e identifica dos sistemas de control constitucional: el político y el jurisdiccional. Dice que el control político no es recomendable ya que, dice, “...*se concibe en este sistema el control de constitucionalidad como esencialmente político, es decir, como un conflicto entre poderes cuya solución se delega a otro poder que genera sus propios intereses y ambiciones, y que a su vez entra en conflicto con los restantes*”. (Gamas; 2001:201). Este autor se manifiesta a favor de los controles por órgano jurisdiccional y al respecto razona: “*Si el principio de constitucionalidad es esencialmente jurídico y no se le enfoca como un choque entre poderes sino como la necesidad de que todos los órganos ajusten sus actos a la norma suprema, el acto inconstitucional puede configurarse como la “litis” en una controversia, y el control de la Constitución se deposita en el órgano judicial, que es al que corresponde aplicar el derecho en casos de conflicto*” (Gamas; 2001:202).

Este autor clasifica los controles jurisdiccionales por órgano judicial de la siguiente manera:

A) Por el órgano que los realiza:

- Por órgano judicial especializado;
- Por la totalidad de la jurisdicción.

B) Por el momento procesal:

- Por vía de acción;
- Por vía de excepción.

Respecto del control por órgano jurisdiccional especializado, esto no es más que la creación en la constitución respectiva de un órgano de carácter jurisdiccional específicamente para el control de la constitucionalidad, como en el caso de algunas Constituciones europeas (Austria, Alemania y España).

El segundo supuesto es el que Cappelletti comentó refiriéndolo a la Constitución de los Estados Unidos de América y que consiste en el que todo juez, si así se plantea como defensa en juicio, decide si debe aplicar una ley o negarse a ello en caso de que esta sea contraria a la Constitución. Aquí, la apreciación sobre la constitucionalidad de las leyes pertenece a todas las jurisdicciones, federales y locales.

Procesalmente, el control constitucional por órgano jurisdiccional a través de acción, significa que en un proceso judicial, un actor que ejercita la acción (y que puede ser un órgano estatal o bien un particular, o grupos afectados por al resolución inconstitucional), se ve afectado por la resolución de un órgano aplicador (o creador, en su caso) de la norma, que el actor estima violatoria

de la Constitución, por lo que presuntamente ese órgano ha actuado fuera de su competencia constitucional en contra del contenido de algún disposición de la Carta Magna. El proceso debe culminar con la declaratoria de inconstitucionalidad (si procede) con efectos generales o limitados al caso concreto.

En el control constitucional jurisdiccional por órgano judicial por vía de excepción, la inconstitucionalidad se plantea como impugnación dentro de un procedimiento ordinario. En efecto, en el transcurso de un juicio, una de las partes hace valer la excepción consistente en que la ley aplicada tiene el carácter de inconstitucional. Podría decirse que no es un juicio especial, sino una defensa más dentro del proceso.

De las clasificaciones de los controles constitucionales, la elaborada por Elisur Arteaga nos parece la más completa; consigna diversos tipos de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades, clasificación que realiza en función del órgano que lo realiza. De acuerdo a este criterio, Arteaga elabora el siguiente esquema:

Autocontroles

- Por los poderes federales
 - Por el poder legislativo;
 - Por el presidente de la república;
 - Por los tribunales del poder judicial federal.
- Por los poderes y órganos locales;
 - Por parte de un congreso local;
 - Por parte de los gobernadores;

-- Por los tribunales del poder judicial de los estados;

Control por parte de terceros:

-- Por el congreso de la unión;

-- Por el presidente de la república;

-- Respecto a actos del congreso de la unión;

-- Respecto a actos del poder judicial federal;

-- Respecto a actos de los poderes de los estados.

-- Por el poder judicial federal y local;

-- Respecto a actos del congreso de la unión;

-- Respecto a actos del presidente de la república;

-- Respecto a actos del mismo;

-- Respecto a actos de los poderes de los estados;

-- Por parte de las salas del tribunal superior de justicia de los estados y del Distrito Federal respecto a actos de jueces penales y mixtos de primera instancia en materia penal;

-- Respecto a actos de las autoridades, federales y locales, cuando insisten en la repetición del acto reclamado.

-- Por parte de las autoridades de los estados respecto a leyes o actos de los poderes federales;

-- Por parte de las autoridades de los estados entre sí;

-- Por parte de una legislatura local;

- Por parte del gobernador;
- Por parte del poder judicial local.

La anterior clasificación comprende desde los controles reconocidos y regulados en la constitución, precisamente con esa naturaleza, hasta algunos no aceptados como tales por la doctrina, como el caso del control constitucional del presidente de la república respecto a actos del poder judicial federal, que el autor en comento identifica con los supuestos del indulto y la amnistía (*Arteaga, Elisur; 1999: 774-816*).

A pesar del interés teórico que representa el análisis de la clasificación propuesta por Arteaga, a fin de ceñirnos a los límites de este trabajo, nos referiremos exclusivamente al control constitucional jurisdiccional por vía judicial que se prevé en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, analizaremos el control que ejerce la totalidad del cuerpo judicial establecido en el artículo 133. Por esta razón, en el siguiente apartado se establecen las normas que se refieren al control constitucional, con énfasis en el relativo a las leyes.

1.4 ANALISIS DOCTRINAL.

La doctrina nacional no ha sido especialmente pródiga en lo que se refiere al estudio del derecho constitucional local, y en consecuencia, poco se ha explorado el tema de los controles locales de las constituciones de las entidades federativas. De los tratadistas mexicanos, ha sido Elisur Arteaga quien se ha ocupado específica, aunque brevemente de este tópico y quien se ha preocupado por analizar el derecho constitucional local. Afirma que

los poderes judiciales de los estados gozan de facultades amplias, genéricas y abstractas para conocer, dentro de su ámbito territorial, de la interpretación y aplicación de la constitución local. Por ser de las pocas opiniones al respecto, de su obra *“Tratado de Derecho Constitucional”* resumimos los pasajes más importantes de sus comentarios:

“En la actualidad, los estados no cuentan con un control de la constitucionalidad propio. Toda violación al sistema fundamental efectuado por las autoridades locales solo puede ser enmendada a petición de parte mediante el juicio de amparo. El tribunal superior de justicia en pleno, aparte de las facultades meramente administrativas, como hacer nombramientos, conceder licencias y remover, solo tienen competencia para conocer de recursos de segunda instancia, de responsabilidades de los servidores públicos locales, de competencias y recusaciones, no le ha sido confiada la misión de hacer que las autoridades locales respeten el marco constitucional existente ni la de revisar sus actos a la luz de un orden jurídico local supremo. También está excluido para conocer posibles inconformidades que pudieran derivarse de reformas hechas a la constitución...” .“...La falta de órganos locales competentes para ejercer el control de la legalidad hace que este recaiga en el poder judicial federal, lo que a la postre mengua la autonomía local. Toda materia relacionada con la función revisora de los actos de las autoridades locales se resuelve fuera de los límites materiales y jurídicos de la entidad. Generalmente son los poderes del centro los que resuelven los conflictos jurídicos y políticos que se plantean en una entidad. La corte y el senado tienen facultades expresas al respecto (artículos 105 y 76, fracción VI). Lo que no se logra mediante tales órganos se alcanza por la vía del juicio de amparo. No es lo mismo actuar como autoridad suprema que actuar como autoridad responsable en

un juicio de amparo, defendiendo actos propios". (Elisur Arteaga; 1999: 1351-1352).

Estimamos acertados los comentarios de Arteaga, y creemos que mucho ha contribuido a la pobreza actual del derecho constitucional local, la pobreza del contenido de las propias constituciones locales. Los Constituyentes locales, salvo ocasionalmente y en algunos aspectos constitucionales, se han preocupado preferentemente por reproducir el esquema constitucional federal, sin aportar instituciones o temas nuevos.

Aunque poco explorado en la doctrina mexicana, el tema de los controles constitucionales locales ya ha sido incorporado a algunas constituciones. Sin embargo, son pocas las entidades federativas que lo incluyen, y de estas, consideramos que no lo establecen de manera completa. A continuación, hacemos un breve recuento de las constituciones locales que de alguna manera definen normas de autocontrol constitucional, con la aclaración que indistintamente se emplean los términos defensa y control constitucional.

Para perfilar y caracterizar la defensa constitucional local nos remitiremos en primer término a la Constitución de Coahuila, la cual en su artículo 158 la define con claridad:

"La justicia constitucional local se erige dentro del régimen interior del estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta constitución, bajo el principio de supremacía constitucional".

La justicia constitucional local tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del estado.

Se define como defensa de la constitución local, al conjunto de principios normativos que establecen y regulan las instituciones a las que las autoridades y particulares de una entidad federativa apegan su actuar. Estos principios normativos delimitan las acciones y vías por medio de las cuales la autoridad competente a petición de parte interesada anula o deja sin efecto los actos o hechos de autoridad que le son contrarios, estableciendo también las sanciones y vías de acceso a quien haya actuado contra lo estipulado en una norma constitucional en el ámbito local.

Se comprende que las autoridades actúan con apego a la Constitución, a las que protestaron cumplir y hacer cumplir, que por lo tanto sólo por excepción deberán aplicarse los medios de defensa de la constitución.

A fin de perfilar un sistema de control constitucional local debe recordarse que los controles constitucionales solo se entienden en razón de que dentro de un sistema jurídico determinado existe un conjunto de normas que por su esencia, atributos y naturaleza es formal y materialmente superior y que por lo tanto debe prever los medios para preservar y hacer efectiva esa superioridad y sancionar los actos que le sean contrarios.

La supremacía de las constituciones de las entidades federativas se encuentra sustentada en principio en lo establecido en el numeral 41, primer párrafo de la Constitución Federal, que en la parte conducente regula:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

En este orden de ideas, en cuanto a su ubicación como institución, la defensa de la constitución estatal es de carácter local, en atención a la regla de reparto de competencias establecido en el artículo 124 de la Constitución Federal en concordancia con el ya citado artículo 41, toda vez que las facultades concedidas a las autoridades federales deben estar expresamente consignadas en la propia carta magna y de no ser así, se entienden reservadas a los Estados. Así, debe recordarse que en cada entidad federativa, por su autonomía, corresponde únicamente a las legislaturas reformar la constitución local y crear con apego a ella las leyes ordinarias.

1.5 SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

En el orden federal, la supremacía constitucional se perfila en el artículo 133 de la Carta Magna, en el que, sin lugar a dudas reconoce a la Constitución federal el carácter de Ley Suprema para toda la Unión federal. Cuestión distinta es la supremacía de las constituciones locales, en las que no siempre la supremacía de la Constituciones locales aparecen con claridad.

En efecto, en las constituciones de las entidades federativas, se establece la supremacía, en algunos casos explícita y en otros con menos fuerza semántica. Al revisar las constituciones locales se encontró que la regulación respecto a la supremacía constitucional local, se ubica por lo regular en alguno de los tres siguientes apartados: En el título primero al que se le denomina de los derechos individuales en algunos casos o de los principios constitucionales en otros; en el título segundo de la soberanía del estado; o en el título último de la inviolabilidad de la constitución.

De las entidades federativas que disponen en forma explícita y terminante la supremacía constitucional, se encuentran:

- Colima, artículo 129.- El Estado no reconoce más ley fundamental para su gobierno interior, que la presente Constitución y nadie puede dispensar su observancia...
- Guanajuato, artículo 142.- Esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serán la ley suprema del estado de Guanajuato.
- Oaxaca, artículo 2.- La ley es igual para todos. La constitución general de la República y esta constitución son la ley suprema.
- Quintana Roo, artículo 7.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución son la ley suprema del Estado. Los ordenamientos que de ellas

emanen forman la estructura Jurídica de Quintana Roo...

- San Luís Potosí, artículo 6.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución son la Ley suprema del Estado. Las leyes y demás ordenamiento que de ellas emanen conforman su estructura...
- Sinaloa, artículo 158.- Esta Constitución es la ley fundamental del gobierno interior del Estado y nadie podrá estar dispensado de acatar sus preceptos, los cuales no perderán su fuerza y vigor aún cuando por la violencia se interrumpa su observancia.
- Veracruz, artículo 80.- En el Estado de Veracruz, la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será la ley suprema.

En el caso de Baja California la constitución local no establece en norma expresa su supremacía; sin embargo de diversos preceptos se infiere su carácter supremo para el régimen interior en nuestro Estado. En efecto, de la lectura de los artículos 4, 112 y 113, se desprende su naturaleza de ley suprema:

Artículo 4.- El Estado es Libre y Soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, sin más limitaciones que las que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 112.- Esta constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: Cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados, se enviará ésta a los ayuntamientos...;

Artículo 113.- Esta constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión o estado grave de emergencia se interrumpa su observancia.

Se comprende así, que la fuerza soberana de esta entidad federativa en todo lo concerniente a su régimen interior está determinado en un conjunto de normas de carácter fundamental, que integran la constitución del Estado; esto, aunado a su inviolabilidad y la exigencia de un procedimiento especial para reformarla, que exige mayoría calificada, nos da la idea clara de su supremacía.

CAPÍTULO II. EL ESTADO FEDERAL

2.1 INTRODUCCIÓN.

“Puede reconocerse un solo centro de poder, de decisiones y acciones traducidas en normas, o varios que actúen coordinadamente. La Constitución determinará, según el caso, si el Estado desarrollará el ejercicio del poder social a través de un solo orden normativo o de varios coordinados. El primero es el Estado unitario; el segundo es el Estado descentralizado, cuya forma más acabada es el Estado Federal”. Gamas, 2001, p. 239.

Etimológicamente la palabra federación implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latín *foedus*. En este sentido, federare quiere decir unir, ligar o componer. Ahora bien, el acto de unir entraña el presupuesto de una separación anterior de las partes que se unen, la unión pues, comprende la idea de composición, de la creación de un todo mediante la incorporación de diversas partes.

El Estado federal, como un sistema de reparto de competencias entre dos órdenes, significa la existencia de dos ámbitos reconocidos en la Carta Magna con un cúmulo de facultades cada uno y con autoridades distintas que las ejercen conforme al susodicho reparto competencial. En virtud de que el Estado mexicano asume esta forma, tiene especial importancia para los fines de este estudio el analizar al Estado federal, en particular al nuestro, y con base en las características que asume nuestro Estado mexicano la forma de Estado federal, determinar si es factible dotar de facultades de control constitucional a las entidades federativas en nuestro país.

2.2 ORIGENES

Antes de avocarnos al origen del Estado Federal mexicano, estimamos conveniente efectuar una breve referencia a su génesis en su antecedente directo, es decir en el nacimiento y desarrollo del federalismo de los Estados Unidos de América, cuyo modelo ha inspirado a los legisladores constitucionalistas de nuestro país.

Al margen de los antecedentes en el ámbito internacional, el nacimiento del sistema federal norteamericano es un referente obligado en cualquier estudio serio sobre federalismo, a decir de Tena: *“Cronológicamente ella (la realización norteamericana del sistema federal) precedió a las demás; ideológicamente ganó y conserva la primacía por la pureza de las líneas y por el vigor de su vida. El federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano”*. (Tena; 1998: 101).

Fundadas primordialmente por colonos británicos y holandeses que huían de la persecución religiosa que imperaba en Europa a principios del siglo XVI, las antiguas trece colonias asentadas en la porción central y norte del este de lo que hoy son los Estados Unidos de América prosperaron económicamente en buena parte gracias al espíritu de trabajo derivado de sus doctrinas religiosas y de la libertad que gozaron en el nuevo continente. Esta libertad les permitió desarrollar costumbres que hicieron que cada una de las trece colonias crecieran con sus propias prácticas que se distinguían de las demás; sin embargo, se mantenían subordinadas al monarca inglés; citando a Tena nuevamente, diríamos que: *“El federalismo nació y se desarrollo hasta la consumación de la independencia por virtud del juego de*

estas dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona inglesa". (Tena; 1998: 102).

Renuentes a la unión o a formar un frente común, las antiguas trece colonias hubieron de hacerlo ante lo que consideraron un trato injusto del gobierno de la metrópoli: gravar con impuestos el comercio colonial. Con el argumento de que no es posible establecer impuestos sobre quienes no tienen representación en el parlamento inglés (*no taxation without representation*), concretamente en la cámara de los comunes. Cuando Inglaterra pretendió castigar a las colonias, estas formalizaron su unión en los congresos continentales de Filadelfia en septiembre de 1774 y mayo de 1775. A la sazón los colonos ingleses habían concluido, en opinión de Tena, que

"...podían coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución, lo cual era el federalismo". (Tena, 1998, 104).

Una vez ganada la guerra contra Inglaterra y al inicio de su vida independiente las antiguas trece colonias tropezaron con muchas dificultades para concretizar su unión, y no fue sino hasta la Convención de Filadelfia de 1787 donde se abandonó la idea de la Confederación con Estados soberanos y se constituyeron bajo el esquema de una Federación, con dos ámbitos a los que se les atribuyen facultades y competencias distintas, pero siempre con la idea de que las materias de interés nacional (frecuentemente las más importantes), se reservaran a los poderes centrales, es decir, la unión de las entidades federativas. Asimismo, con una

doble representación; proporcional al número de habitantes para la cámara de representantes, y voto igual para todos los estados en la cámara de senadores; de esta manera, casi a la par del sistema federal, nace el bicammarismo característico de este tipo de Estados.

2.3 NACIMIENTO DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

De acuerdo a Carpizo, son tres la tesis que sobre el nacimiento del sistema federal han imperado entre los estudiosos del tema: *“...la primera, que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica; que México durante los tres siglos de la dominación española fue un gobierno central; que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido. La segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano. Y la tercera, que los pueblos del Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con el régimen federal, que existió una confederación de estados de Tenochtilan, Tetzaco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones”*. (Carpizo; 1994: 88).

Aunque consideramos que la primera y la segunda tesis presentadas por Carpizo son esencialmente lo mismo, ya que en ambas se advierte la ausencia de prácticas autonómicas regionales, de un principio de descentralización y que las dos se perfilan como un instrumento, como un mera técnica constitucional, estimamos que las circunstancias históricas apoyan la idea de que el sistema federal en México nació por la conjunción

de los dos factores que apunta Carpizo: como una necesidad de en los primeros años de vida independiente de nuestro país para descentralizar facultades y como el resultado de la inclusión en la Constitución de Cádiz de la diputaciones provinciales. En efecto, en el texto de la Constitución de Cádiz de 1812 se estatuyó que en cada provincia habría un jefe superior y una diputación provincial. Así, citando a Carpizo nuevamente, tendríamos que: *“En 1813 las cortes de Cádiz ordenaron la creación de 6 diputaciones provinciales en la Nueva España, la primera que se creó fue la de Mérida, después le siguieron las de Guadalajara y Monterrey. De la diputación provincial de la Ciudad de México dependieron las provincias de México, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro”*. (Carpizo; 1994: 89).

Netty Lee Benson, citado por Carpizo, expone: *“El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las cortes de España. El jefe político en la Ciudad de México de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luís Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás”*. (Carpizo; 1994: 89-90).

Además de esta incipiente práctica, comenzaron a darse síntomas de separatismo en las diversas regiones de lo que hoy es nuestro país, seguimos nuevamente a Carpizo: *“Pero el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central*.

Campeche proclamó su emancipación absoluta de México y camino parecido siguió Tabasco.

El Águila Mexicana en el número 68 dio la noticia de la constitución de la Republica Federativa de Yucatán.

El 12 de Mayo de 1823, Guadalajara celebró su separación de México.

El 1º de junio de ese año, Oaxaca manifestó que era “independiente y libre absolutamente, constituyéndose en Republica Federal”.

Querétaro y Zacatecas declararon que el Congreso sólo tenía carácter convocatorio, por lo cual se atribuía el derecho de aplicar o no las disposiciones que de él emanaran de acuerdo a sus conveniencias.

Saltillo, el 5 de junio de 1823, pidió que se convocara a un congreso para que organizara al país “bajo los auspicios de un gobierno de republica federada”.

Ante la situación descrita, el 12 de junio de 1823, el congreso convocante, no constituyente, expidió el voto por la forma de republica federal. (Carpizo; 1994: 90).

En el artículo 4 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se determinó la adopción del sistema federal, sin embargo, los años siguientes fueron de una continua pugna entre los partidarios de los dos esquemas; por su parte, la Constitución de 1836 estableció el Estado unitario, que fue refrendado por la constitución de 1843. En 1857 se restableció la República federal; no obstante, durante la permanencia del imperio de Maximiliano y aún durante el régimen de Porfirio Díaz la carta magna fue letra muerta.

Finalmente, el 5 de febrero de 1917 y como resultado de una larga lucha armada, fue promulgada la Constitución que actualmente nos rige y que en sus numerales 40 y 41 determina el sistema federal, definiendo la creación de dos ordenes: uno federal con vigencia en todo el país y diversos locales, con validez en cada una de las entidades federativas. El reparto de competencias entre las autoridades locales y federales se establece en principio en el artículo 124, además de otros dispositivos.

2.4 ELEMENTOS DEL ESTADO FEDERAL.

Dice Gamas Torruco:

Todo Estado federal presenta una serie de elementos fundamentales que son los únicos que pueden diferenciarlo de otros tipos de figuras políticas: el Estado unitario y la confederación de Estados. Dichos elementos se desprenden del estudio comparativo de las constituciones federales vigentes... (Gamas; 2001: 239-244).

Según este autor, son elementos del Estado federal, la existencia en el Estado que se analice de:

1. Una Constitución rígida y escrita;
2. Dos ordenes subordinados y formalmente iguales;
3. Sistema de distribución de competencias entre la Federación y los estados;
4. Autonomía local;
5. Mecanismos de preservación de la integridad del orden, y

6. Uniformidad institucional entre la Federación y los estados miembros.

Respecto al primero de los elementos, el citado autor dice que es necesaria una Constitución federal escrita porque es la única forma de definir claramente las materias que le corresponden a cada uno de los órdenes, y la rigidez, entendida como la participación conjunta de las entidades federativas y la instancia central en la reforma constitucional garantiza el necesario consenso entre los dos ordenes para lograr las susodichas reformas.

El segundo de los elementos es el que de ordinario descuella como el distintivo de todo Estado federal y que consiste en la existencia de dos ordenes jurídicos: el de la Federación y el de cada uno de los Estados miembros, el primero válido para la totalidad del territorio nacional y los locales con vigencia exclusivamente en la porción de territorio correspondiente a cada entidad federativa.

Establecer un sistema de distribución de competencias resulta imprescindible para definir con claridad lo que le corresponde a cada orden y evitar roces entre las autoridades federales y las locales y prevenir conflictos de competencia entre estos diversos órdenes. El autor que comentamos menciona tres fórmulas para realizar el reparto competencial, girando básicamente en torno a las facultades expresas y las reservadas.

Es característica también del Estado federal el que las entidades federativas, provincias o estados miembro que lo integran tengan la facultad de crear su propio orden jurídico con fundamento en la Constitución particular que la propia entidad federativa, provincia o estado miembro

expida en ejercicio de su soberanía o autonomía reconocida en la propia Constitución federal. Así, cada entidad federativa, provincia o estado miembro posee un conjunto de códigos, leyes y reglamentos con fuerza obligatoria en su ámbito territorial, así como autoridades locales con facultades para ejecutarlas o hacerlas cumplir.

Respecto al tercero de los elementos, resalta como un sistema de reglas que evitan que las competencias de la Federación y estados sea mutuamente vulneradas; a). Participación de los órganos de la Federación y de los estados miembros en la reforma constitucional; b). Un sistema de resolución de conflictos entre la Federación y los estados miembros o entre estos entre sí; c). Protección de la federación a los estados miembros frente a cualquier amenaza proveniente del exterior, y d). Participación de las entidades federativas, provincias o estados miembro en la formación de la voluntad federal a través de representantes en los órganos federales (Senado o cámara de representantes).

Finalmente, respecto a la uniformidad de las instituciones federales y locales, el autor en comento dice que las fórmulas de gobierno deben ser comunes, por lo que si en el ámbito federal se aceptan la democracia, la representatividad y la forma republicana de gobierno, estas instituciones deben adoptarse en los mismos términos por las entidades federativas, provincias o estados miembro.

Particularmente resulta importante destacar que conforme a nuestro diseño constitucional, dada la existencia de diversos ordenes locales, que no se encuentran subordinados *prima facie* al orden federal, sino únicamente a la Constitución Federal, lo que les permite el ejercicio de su soberanía o autonomía dentro de su ámbito territorial, así como un sistema de

distribución de competencias que reserva un espacio para que las entidades federativas ejerzan aquellas atribuciones que las mismas entidades federativas estimen pertinente otorgarse en función de su soberanía local, es factible instaurar sistemas locales de control de la constitucionalidad local, para cada una de las entidades federativas, con las modalidades y en los términos que las propias constituciones locales establezcan.

Elementos de nuestro Estado Federal mexicano. Ahora bien, si intentamos aplicar la tesis de los elementos del Estado Federal al diseño constitucional de nuestro Estado federal mexicano, encontramos que este cumple cabalmente con los elementos de un Estado federal. En efecto, de conformidad con nuestra tradición de Derecho romano germánico y el artículo 135 constitucional, la vida del Estado mexicano se fundamenta en una Constitución rígida y escrita (rigidez, que dicho sea de paso, apenas en nuestros días se está logrando al concretarse en la realidad la correspondencia entre la rigidez teórica y la real); De acuerdo con los artículos 40 y 124 entre otros, existen al menos dos ordenes subordinados a la Constitución Federal y formalmente iguales; Los artículos 124, 73, 74 76, 89, 99, 103, 105, 115, 116, 117 y 118, entre algunos otros, delinean nuestro sistema de distribución de competencias; El artículo 40 prevé la existencia de autonomías locales; Diversos artículos, entre los que destacan los numerales 103, 105, 115, 116, 119, 120, 121 establecen mecanismos para la preservación de la integridad del orden constitucional; Finalmente, en el artículo 116 se advierte la obligación, para las entidades federativas, de establecer en su interior instituciones similares que revelan la uniformidad de nuestro orden constitucional.

2.5 CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

A fin de perfilar el Estado federal mexicano, lo que nos servirá como base para posteriormente determinar la extensión del ámbito de la competencia de cada una de las entidades federativas, a continuación analizaremos algunos de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que son necesarios para una comprensión cabal de nuestra forma de Estado; comenzamos con el artículo 40:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por su parte, en el artículo 41 se determina:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en lo que les competa, y por los de las Entidades Federativas, en lo correspondiente a sus regímenes interiores, conforme a lo establecido en la Constitución Federal y las particulares de los estados”.

Como se advierte, nuestra constitución Federal establece la existencia de dos órdenes distintos con autoridades diversas que actúan en el ámbito de sus respectivas competencias de conformidad con algunas reglas que más adelante comentaremos. La coexistencia de dos ordenes distintos es nota característica del Estado federal; implica el reconocimiento de dos espacios distintos de atribuciones dentro de un territorio: el orden federal y los diversos locales; el federal es el correspondiente a los poderes federales y

tiene validez en todo el territorio nacional; los ordenes locales le son propios a cada una de las entidades federativas y se aplican exclusivamente dentro de los territorios que la misma Constitución federal le reconoce a los estados. No hay primacía de ningún orden sobre el otro, sino que son autoridades y ámbitos distintos, subordinados ambos sin embargo, a la Constitución Federal.

Empero, es indiscutible que las atribuciones que en la norma fundamental se les asignan a las autoridades centrales, comúnmente llamadas federales, se hacen en razón de la importancia que se les reconoce a las materias de su competencia. En efecto, cuando se considera que algún aspecto a regular es de interés nacional, se le incluye en la lista de atribuciones de las autoridades federales; y en esa virtud se presupone que las materias atribuidas a las autoridades locales son solo de interés regional. Esta premisa no es del todo cierta, frecuentemente se dejan materias a la competencia local aunque sean de interés de la Nación, como es el caso de la regulación de los delitos precisamente del orden común, que se reservan a las legislaturas de los Estados, no obstante su importancia, en virtud de la idea de que deben ser las entidades federativas, en uso de sus facultades reservadas, las que resuelvan o aporten soluciones a su realidad, conforme a sus particulares circunstancias, empleando para ello los medios que el sistema jurídico les permite

2.6 EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN NUESTRO SISTEMA FEDERAL.

Diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen y definen el reparto de competencias en nuestro

esquema federal; nos referiremos, por su importancia al 124 y después a algunas de sus normas complementarias. El constituyente expresa en el artículo 124:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los de los Estados.

Este artículo es de los pocos que conservan su texto original aún vigente; es el correspondiente al artículo 6-2ª de la Constitución de los Estados Unidos de América, aunque este último fue motivo de una enmienda en donde se eliminó la palabra *expresamente*. El artículo en cuestión establece una regla, fácilmente comprensible; las facultades expresas le corresponden a la federación (autoridades centrales) y las reservadas o residuales son atribución de las autoridades locales. Este enunciado normativo se explica en razón de su origen: En los Estados Unidos de América, al constituirse como país independiente, ya existían entidades perfectamente definidas e identificadas por sus propias prácticas jurídicas y costumbres de vida, las entidades preexistentes solo plasmaron en su Constitución lo que en los hechos ya se daba y formalizaron con celo esas facultades que decidieron reservarse. En esta tesitura, las facultades de la federación por su carácter expreso serían las menos; las de las autoridades locales serían las más. Esta regla, originada en un sistema de provincias con rasgos autonómicos, fue trasladada a la Constitución mexicana.

Sin embargo, en nuestro sistema de normas constitucionales, esta regla no tiene una lectura sencilla (ni siquiera en el norteamericano, pues aún allí ha sido objeto de interpretación); a lo largo de nuestra historia constitucional ha sido complementado con diversas normas que definen facultades de

diversos tipos, generalmente restando atribuciones a las entidades federativas. En este orden de ideas, el artículo 124 se complementa con diversos numerales, de los que a su vez, se infieren varios tipos de facultades. Gamas Torruco (Gamas; 2001: 635-654) es quien realiza la clasificación más completa de estas facultades:

1. Facultades expresas, que le corresponden a la Federación (en un primer orden a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; artículos 73, 74, 76 y 77; artículo 89 y artículos. 90, 94, 99, 103, 104, 105 y 107, entre otros) y las reservadas o residuales, que se otorgan como regla (las expresas son las excepciones) a las entidades federativas cuya determinación habrá de consagrarse en las constituciones locales. Esta es la regla ya comentada del artículo 124.
2. Facultades implícitas: Artículo 73, fracción XXX. Es Tena Ramírez, quien mejor comenta y define este tipo de facultades: *“...existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los Poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido esquema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. ”. “...las facultades implícitas son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.* (Tena; 1998: 115-119); En este orden de ideas, las facultades implícitas consisten en un medio para ejercer facultades que ya existen en algún otro precepto constitucional. Un ejemplo de ellas es el siguiente: en el artículo 27 se atribuye de manera expresa a la Nación el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, y el de cuidar su conservación, ahora bien, de conformidad con las facultades implícitas consagradas en el artículo 73, fracción XXX,

corresponde al Congreso Federal expedir las leyes que establezcan la regulación que le sea relativa, en este caso la Ley federal que regula el aprovechamiento y conservación de esos recursos naturales.

3. Facultades concurrentes: Artículos 73, fracción XXIX-C; 73, fracción XXIX-G; 3, fracción VIII; 73, fracción XXV; 73, fracción XXIII, en relación con el artículo 21; 73, fracción XXIX-I; 73, fracción XXX-J; 73, fracción XVI, en relación con el artículo 4; 73, fracción XVII, y 26, párrafos II y III, en relación con el 73, fracción XXIX-D. De acuerdo a José Gamas, aparecen en el texto constitucional con tal denominación ya que *“...concurren a un mismo sitio la facultad federal, junto con la estatal, y en ocasiones la municipal...”* (Gamas; 2001: 643-644). Por autorización constitucional expresa corresponde al Congreso de la Unión hacer la distribución respectiva de las mismas entre la Federación, los estados y en algunos casos los municipios.
4. Facultades coincidentes; artículo 73, fracción VII (materia fiscal); 104, fracción I; 107, fracción XII (en tratándose de jurisdicción), y 117, parte *in fine* (combate al alcoholismo). Respecto a este tipo de facultades, puede decirse que son aquellas que sobre una misma materia pueden ejercitar tanto la Federación como los estados, sin que exista norma alguna que delimite el respectivo campo de cada una de estas instancias.
5. Facultades asumidas: artículo 116, fracción VII y artículo 18, tercer párrafo. En este tipo de facultades, el régimen de competencias se encuentra constitucionalmente determinado, pero a través de convenio la federación o los estados pueden asumir las facultades que le corresponden al otro. Los casos previstos se refieren a la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, (artículo 116, fracción VII) y en el supuesto de la extinción de condenas de reos (artículo 18).

6. Facultades de atracción: Artículo. 73, fracción XXI. Según este numeral, las autoridades federales pueden conocer también (atraer jurisdicción) de delitos del fuero común, siempre y cuando estos tengan conexidad con delitos federales.
7. Facultades municipales: Artículo 115. Los municipios, constitucionalmente una instancia de gobierno, tienen asegurada en este artículo su zona de competencias que de alguna forma significan una restricción a las facultades tanto de la Federación como las de las entidades federativas.
8. Facultades estatales expresas: Artículo 71, fracción III; 135 y 73, fracción III; 115, fracciones I y III; 132; 5 y 121, fracción V; 27, párrafo quinto; 17, 18; 27, párrafo noveno, fracción VI; 27, párrafo noveno, fracción XVII; 102-B, 109; 113, 116, fracción IV; 116, fracción V; 116, fracción VIII; 3; 4, 5, 7 y 134; En estos últimos cinco casos, no hay mención expresa a los estados, pero si a la ley, sin especificar el orden: por lo tanto, si no se refiere esa mención a una facultad federal exclusiva, se está facultando a cada uno de los ordenes en su respectivo ámbito de competencia, Estas facultades estatales expresas deben agregarse a la zona residual de competencias de las entidades federativas.
9. Facultades de la federación, por prohibiciones a los estados: Artículo 117 y artículo 118. son de dos tipos: las de carácter absoluto, definidas en el primero de los numerales citados y las relativas, que las entidades federativas pueden ejercer con autorización del Congreso federal, establecidas en el 118.

Este marco constitucional de distribución de competencias se complementa, como ya se dijo, con las facultades otorgadas a los Municipios en el artículo 115 y por las disposiciones relativas al régimen interno de los estados, establecidas en el diverso 116.

2.7 LOS MODELOS DE FEDERALISMO.

De los autores mexicanos, es José Gamas Torruco quien desarrolla el mejor análisis de los modelos de federalismo, distinguiendo dos tipos de modelos: los históricos y los funcionales. Conforme a esta clasificación, los modelos históricos se definen con base en su origen, el modelo de agregación existe cuando el Estado federal nace a partir de la unión de regiones o provincias preexistentes, perfectamente diferenciadas entre sí; el ejemplo típico son los Estados Unidos de América. El federalismo de desagregación parte de la idea de una fuerza centrífuga; del centro surge la decisión de constituir entidades autónomas con su propio ámbito de facultades, el mexicano es un federalismo que corresponde a este modelo. (Gamas; 2001: 252-254).

Por su importancia, nos detendremos para comentar los modelos funcionales, tal y como los analiza el autor citado. Cabe aclarar que esta clasificación se hace con base en el funcionamiento mismo de las instituciones (o mejor dicho la relación entre las instituciones del orden federal y las relativas al orden local), de allí su nombre. Geoffrey Sawyer, citado por Gamas, los clasifica en federalismo coordinado, federalismo orgánico y federalismo cooperativo, y define al segundo así: *“El federalismo orgánico es aquel en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los Estados. Corresponde a la Federación llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado”*.

México es el prototipo de este tipo de federalismo. Gamas cita también los casos de Austria y Suiza. (Gamas; 2001: 257).

Más adelante sostiene este mismo autor que: *“El federalismo coordinado es el que opera lo más cercanamente posible al esquema teórico derivado de las primeras instituciones. Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones. No hay subordinación de hecho de una hacia los otros ni viceversa; el reparto de competencias entre Federación y estados es muy equilibrada, y la igualdad formal se traduce en igualdad real”*. Este federalismo es el que siguió en sus primeros años de vida independiente los Estados Unidos de América, y en la actualidad, según el propio autor; Australia. (Gamas; 2001: 255).

El federalismo cooperativo implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente, cada uno en su zona competencial, poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines. El régimen de distribución de competencias no se discute; cada quien conserva las suyas

Pueden distinguirse dos tipos de cooperación: Federación-Estados, en que cada uno, dentro de sus respectivas competencias, realiza proyectos en común. La cooperación horizontal se da exclusivamente entre los estados sin intervención de la Federación.

En este orden de ideas, el federalismo cooperativo de carácter vertical es el que en nuestros días le es relativo al de los Estados Unidos de América y según Gamas la República Federal Alemana. (Gamas; 2001: 260-261).

Cabe destacar que el Estado federal mexicano presenta rasgos de estos tres tipos funcionales de federalismo, ya que de la lectura del artículo 124, pensaríamos que se trata de un federalismo coordinado; Sin embargo, del resto de las normas que integran nuestro marco constitucional, resalta la preeminencia de los poderes federales o centrales como ya se apunto (*supra*, pagina anterior). Y si atendemos a las facultades concurrentes y las llamadas asumidas, además de otras normas, también tendría elementos de federalismo cooperativo.

2.8 FACULTADES DE LOS ESTADOS FEDERATIVAS PARA ESTABLECER CONTROLES CONSTITUCIONALES

Corresponde ahora dilucidar si de acuerdo a nuestro sistema federal y en relación con la regla de reparto de competencias, es factible establecer en Baja California algún sistema de control constitucional. Nos referimos, desde luego al control de la constitucionalidad local, pues la supremacía de Constitución Federal se encuentra suficientemente protegida. Para este análisis, debemos acudir en principio a la regla del artículo 124, y como esta norma nos remite a las facultades expresas de las autoridades federales, habría que analizar los artículos que definen atribuciones para las autoridades federales. Como el tema que nos ocupa se refiere a controles jurisdiccionales y no políticos, no es menester analizar las atribuciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo, establecidas en los artículos 73, 74 y 76 y 89, respectivamente. En este sentido debemos estudiar las facultades que el constituyente le otorga al Poder Judicial Federal.

De la lectura de los diversos artículos que conforman las atribuciones del Poder Judicial de la Federación, encontramos diversos controles

constitucionales, entre otros los establecidos en el artículo 103, en sus diversas fracciones, en particular las dos primeras, que determinan el llamado *amparo soberanía* que atribuye a los tribunales de la Federación la facultad de resolver las controversias que se susciten entre poderes federales y locales cuando estos actos afecten a particulares. Asimismo, reviste especial importancia el artículo 105, que regula la controversia constitucional (conflictos entre órganos o poderes) y la acción de inconstitucionalidad (inconstitucionalidad de normas).

En los casos comentados en los dos párrafos precedentes, se trata de controles constitucionales, pero referidos a un órgano federal: la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No se advierte en ninguna de las normas que integran el cúmulo de facultades de Poder Judicial de la Federación, regla alguna que norme el control de los actos de autoridades locales que contravengan la Constitución local, y mal haría si así lo hiciera, pues ello representaría una indebida invasión a la esfera local.

Tampoco encontramos prohibición alguna para establecer controles constitucionales locales en los artículos 117 y 118 de la Constitución federal; estos preceptos establecen las prohibiciones absolutas y relativas, respectivamente para las autoridades de las entidades federativas.

Finalmente, de la lectura del marco constitucional de las entidades federativas, establecido en el artículo 116 no encontramos referencia alguna a controles constitucionales atribuidos a los órganos jurisdiccionales locales.

En síntesis, conforme a nuestro sistema federal y de acuerdo a las reglas del reparto de competencias ya analizado, las Legislaturas de los Estados no tienen prohibición alguna, y a los órganos de la Federación no les es

atribuida la defensa de las Constituciones de los Estados, por lo tanto, de conformidad con la regla de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, establecida en el artículo 124 de la Constitución Federal, los Estados están facultados para establecer, en el ámbito de su competencia, un sistema de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades locales que contravengan las constituciones locales.

CAPÍTULO III. DERECHO COMPARADO

3.1 LOS CONTROLES DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL EN EL DERECHO COMPARADO.

A fin de constatar si el tema de estudio ya ha sido previsto en algunos otros sistemas jurídicos, a continuación analizaremos brevemente algunas constituciones extranjeras y, con las limitaciones derivadas de la falta de información de las entidades federativas o regiones autónomas en otros países, tratar de inferir si la norma constitucional de aquellos Estados establece algún control constitucional. Posteriormente, nuestro trabajo se concentrará de nueva cuenta en el ámbito interno y recogeremos para su análisis, aquellas normas que definen los controles constitucionales en la constitución federal y la factibilidad de establecer control de la constitucionalidad local en nuestro Estado.

3.2 DERECHO COMPARADO INTERNACIONAL.

España. Por tradición centralista, sin embargo el Estado español posee ciertas similitudes respecto al sistema federal. En efecto, tratándose de las provincias autónomas, estas pueden asumir las facultades previstas en el artículo 148 de la Constitución española, las que se pueden ampliar sucesivamente en los casos en que el diverso artículo 149 de la carta magna española lo permita. Inclusive encontramos una fórmula de reparto de competencias muy parecida a las usadas en las constituciones con influencia norteamericana; Si no, compárese el artículo 149, 3 de la Constitución española con nuestro 124, de indiscutible raigambre americana. Establece el citado artículo 149, 3: *“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las*

Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”; A su vez, el 124 de nuestra norma fundamental determina: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservadas a las de los Estados”.

Con la autonomía de que gozan las comunidades españolas autónomas, es posible inferir del texto constitucional que las provincias autónomas tienen la facultad de establecer medios locales de control constitucional, referidos desde luego a la constitución nacional, ya que estas provincias autónomas carecen de Constitución y se rigen por la española y por sus propios estatutos, que deben adecuarse a aquella. Este control sería muy parecido a nuestro control difuso por los jueces locales, en términos de nuestro artículo 133 de la Constitución mexicana. Debe destacarse que conforme al artículo 152, 1, de la Constitución española, la organización institucional autonómica se basa, entre otros, en un Tribunal Superior de Justicia y que se prevé que las sucesivas instancias judiciales se agoten ante órganos jurisdiccionales radicados en las propias comunidades. Finalmente, no debe olvidarse que al Tribunal Constitucional, con jurisdicción para toda España, le corresponde el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas.

Estados Unidos de América. Los Estados Unidos de América fue la primera república constitucional que estableció el sistema federal en el continente americano. Se formó a partir de las antiguas trece colonias inglesas asentadas en la costa este de lo que hoy es su país y que mantenían algunas diferencias de costumbres entre sí (derivadas esencialmente de sus diferentes versiones del cristianismo), lo que le imprimió a su Estado federal características propias que lo distinguen, al menos en su origen de otros Estados federales; según Carlos Mexía. *“Eran entidades políticas distintas,*

verdaderas repúblicas ligadas entre sí para alcanzar un fin...". (Mexia; 1874: 66) Como todo Estado federal, además de la clásica división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, encontramos dos ordenes: el federal y el local, y en consecuencia, la división de poderes se repite en cada una de las entidades federativas. Su Constitución consta de siete artículos divididos en secciones; En su artículo III, sección II, se establecen algunas de las atribuciones del Poder Judicial Federal, que entre otras, las de conocer *"...de todos los casos que en derecho y equidad dimanen de la Constitución y leyes de la federación..."* En consecuencia, encontramos una primera conclusión, consistente en que la norma fundamental determina la existencia de control constitucional para las normas, y esta responsabilidad le compete al Poder Judicial Federal. Si embargo, el ya citado control difuso de la Constitución (federal, en este caso) se encuentra definido en el artículo VI, 3, que en su parte final, después de referirse a la supremacía de la Constitución determina: *"Los jueces de cada Estado estarán sujetos a ella, sin que obsten las constituciones o leyes de los Estados"*.

Cuestión distinta es la de averiguar si en los diversos Estados integrantes de la Unión Americana, existe alguno o algunos que establezcan algún control de la constitucionalidad local. En principio, la Constitución de los Estados Unidos no impone a los Estados la obligación de establecer controles constitucionales en su ámbito local, ello le compete al propio orden particular de las Entidades Federativas; por lo tanto, a fin de constatar si existen controles constitucionales locales, habría que consultar las diversas constituciones de los Estados integrantes de la Unión Americana. De las que tuvimos acceso (California y Arizona, directamente; y Alabama y Pennsylvania, estas dos en la obra de Mexia, la que por su antigüedad debe tomarse con cautela) ninguna regula el control de la constitucionalidad local.

Francia. De acuerdo al artículo 72 de la Constitución francesa del 4 de octubre de 1958, existen colectividades territoriales cuya libertad se expresa únicamente en el aspecto administrativo. En este sentido, y en virtud del régimen centralizado francés, que sólo permite alguna autonomía administrativa, no cabe posibilidad alguna de que en su sistema jurídico se ejerza algún control de la constitucionalidad local. Aún más, el control de la constitucionalidad nacional no se encuentra prevista en la norma fundamental, la que, en la parte relativa al poder judicial, denominada “*De la autoridad judicial*” establece reglas de organización judicial, sin que se advierta norma alguna de competencia. En este sentido, habría que analizar las leyes respectivas y así determinar como operan los controles constitucionales.

Rusia. Como estado federativo, la Constitución rusa de 1993, establece dos órdenes constitucionales, el de la Federación rusa y el particular de las Repúblicas; así se establece en el artículo 5 de esta norma fundamental y con mayor amplitud en el capítulo 3 denominado “*La estructura federal*”. Conforme a esta estructura federal, existen repúblicas, territorios, provincias, provincias autónomas y distritos autónomos. Sin embargo, de acuerdo al artículo 66, los únicos entes facultados para tener su propia constitución lo son las Repúblicas. En virtud de esta facultad de creación de su orden constitucional, las repúblicas gozan de competencia para establecer sus propios órganos jurisdiccionales internos, y por lo tanto, cabría la posibilidad de establecer sus propios controles de la constitucionalidad local.

Finalmente, (aunque no nos fue posible acceder directamente a las fuentes), cabe hacer notar que Alemania y Austria tienen también sistemas

de control de la constitucionalidad, los que como en España, han operado de manera exitosa (Gamas Torruco; 2001: 206-207).

3.3 DERECHO COMPARADO NACIONAL.

A continuación, presentamos algunos breves comentarios sobre los Estados que han incluido en su Constitución algún medio de defensa de su carta magna, toda vez que han servido como marco de referencia y sustento del presente trabajo, conjuntamente con las normas de la Constitución Federal que regulan la constitucionalidad de los actos de las autoridades.

Estado de Chihuahua.- En su Constitución, concretamente en el numeral 200, se establece la queja como medio a través del cual los ciudadanos pueden combatir los actos de las autoridades que estimen sean violatorios de los derechos consagrados en sus artículos 6, 7 y 8. La autoridad competente lo es el Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Se considera que la laxitud del enunciado normativo permite ampliar la discrecionalidad del Tribunal de constitucionalidad, que será quien califique el acto de autoridad como violatorio de la norma constitucional. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el riesgo estriba que corresponde al Supremo Tribunal de Justicia del Estado el determinar la procedencia de la queja; por supuesto, habría que analizar la ley reglamentaria de esta norma.

Respecto a los controles constitucionales, la Constitución chihuahuense los establece en el numeral 109, el cual transcribimos en lo que sustancialmente nos interesa:

Artículo 109. Corresponde al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia:

XII. Dirimir los conflictos que surjan entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo del Estado, siempre que no sean de la competencia de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII. Resolver las controversias que se susciten entre los ayuntamientos y el Congreso del Estado;

XIV. Resolver los conflictos que se susciten entre dos o más municipios de la entidad, así como entre los municipios y el Ejecutivo del Estado, en los términos que disponga la ley;

XV. Conocer sobre las violaciones a los derechos de los gobernados en los términos del artículo 200 de esta Constitución, y

No podemos soslayar que deja al margen de la Constitución las controversias en las que pudieren ser parte los organismos autónomos o descentralizados. Asimismo, no se establece una vía para impugnar la inconstitucionalidad de las leyes locales.

Estado de Coahuila.- Interesante es la propuesta coahuilense; En esta Entidad Federativa, con mayor amplitud se definen los medios de defensa de la constitución local; sin embargo no se establece una vía específica para que los particulares accedan a la justicia constitucional, en el caso de que se hubieren violado alguno de sus derechos consagrados en su norma fundamental por actos de autoridad local. Al menos no lo define con pulcritud: El artículo 8 de la Constitución Coahuilense, determina, en la parte conducente que:

“Corresponde a los Poderes Públicos del Estado y de los Municipios promover e instrumentar las garantías necesarias para que la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la justicia social de todas las personas y de los grupos en que se integran, sean reales, efectivas y democráticas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todas las personas y de los grupos en la vida política, económica, cultural y social del Estado”.

No obstante lo anterior, el resto de la justicia constitucional local, se encuentra suficientemente protegida en el capítulo IV de la Constitución particular de este Estado, denominado precisamente con este nombre. Ello, al amparo de los postulados definidos en los dos primeros párrafos del artículo 158 de su Constitución, que a la letra dicen:

“La Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

La Justicia Constitucional Local tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En lo que se refiere a los conflictos entre poderes y respecto a la constitucionalidad de las normas o acuerdos generales, la Constitución de Coahuila en el artículo 158 las establece y regula su procedencia de manera

similar a la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad normados en el numeral 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A pesar de que en la norma federal se prevé la controversia entre poderes locales, ello debe entenderse en el sentido de que se refiere a conflictos derivados de la Constitución Federal, sin embargo estimamos que sería prudente que la norma constitucional de Coahuila definiera con suficiente claridad este aspecto. Asimismo se considera conveniente que se amplíen los plazos para promover los juicios, particularmente en lo que se refiere a la competencia constitucional.

Estimamos encomiable la inclusión, en esta Constitución coahuilense, de una norma que permite la revisión de la constitucionalidad de las leyes por la totalidad del cuerpo judicial; En este sentido lo expresa el Constituyente coahuilense en el párrafo tercero del artículo 158:

“Cuando la Autoridad Jurisdiccional considere en su resolución que una norma es contraria a esta Constitución, con base en lo establecido por el artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto. En este supuesto, el Tribunal superior de Justicia revisará la resolución en los términos que disponga la ley”.

El mismo artículo 158 de la Constitución de Coahuila, complementa el sistema local de control constitucional, en los términos siguientes:

“El Tribunal Superior de Justicia en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes:

1. De las controversias constitucionales locales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

1. El Poder Ejecutivo y el Legislativo;

2. El Poder Ejecutivo y uno o más Municipios del Estado;

3. El Poder Legislativo y uno o más Municipios del Estado;

4. El Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del Estado;

5. Un Municipio y otro u otros del Estado;

6. Uno o más Municipios y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del Estado;

7. Una o más entidades paraestatales y otra u otras paramunicipales del Estado.

En el caso del inciso 1, la controversia sólo procederá en materia de régimen interno del Estado, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los casos de los incisos 2., 3. y 5. , la controversia sólo procederá en los supuestos previstos en el artículo 115, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En la fracción II de este numeral, se tutela la constitucionalidad de las leyes, al tenor siguiente:

“II. De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Estimamos que esta es una de las mejores propuestas constitucionales, si no es que la mejor; No obstante, consideramos que es innecesario hacer referencia al artículo 133 de la Constitución Federal, ya que cualquier norma de nuestra Carta Magna, por su carácter de suprema prevalece por sobre cualquier otra y debe ser obligatoriamente observada por las autoridades mexicanas, ya sean federales o locales. En este orden de ideas, estimamos que el párrafo tercero del artículo en análisis, debe reformarse y en lugar de hacer referencia al artículo 133 de la Constitución General de la Republica, reproducir en lo pertinente al ámbito local el contenido de ese numeral.

Además de los supuestos ya transcritos de las controversias y las acciones de Inconstitucionalidad la Constitución coahuilense establece las bases de los procedimientos en estos juicios constitucionales. Destaca también el hecho de que se determina la relatividad de las resoluciones que en las controversias dicte el Tribunal Superior de Justicia y los efectos generales de las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad siempre que sea aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros.

Asimismo, se declara el deber del Estado de garantizar a los coahuilenses el goce de los derechos consagrados en su Constitución. No obstante que

en la parte correspondiente a la justicia constitucional local, no se prevé la vía de acceso de los particulares a esta justicia, ello no debe ser obstáculo para que el Tribunal Superior de Justicia del Estado, en su carácter de Tribunal Constitucional Local encuentre los medios jurídicos para que los particulares acudan a este órgano en demanda de justicia constitucional, pensar lo contrario haría nugatorio los derechos establecidos en el citado artículo 8.

Estado de Colima. Su Constitución también concede a su Supremo Tribunal de Justicia facultades en materia de control constitucional, de conformidad con su artículo 74:

“Artículo 74.-Corresponde exclusivamente al Supremo Tribunal de Justicia en el Estado:

VI.- Dirimir los conflictos que surjan entre los municipios y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, o entre aquéllos, que no sean de los previstos por la fracción XX del artículo 33 de esta Constitución; sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”;

Observamos que dejan al margen del control constitucional local, las controversias en las que pudieran ser parte los organismos paraestatales, así como la constitucionalidad de las leyes locales.

Estado de Durango. Al igual que la mayor parte de las entidades federativas que contemplan controles constitucionales, el previsto en el Estado de Durango, se limita a facultar a su Tribunal Superior, codepositario

del poder Judicial en la Entidad, para resolver controversias entre los Poderes locales y los Ayuntamientos, pero no entre cada uno de ellos:

“ARTICULO 96

El Tribunal Superior de Justicia, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...Resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos y los Poderes del Estado; con excepción de las controversias constitucionales previstas en la fracción I, inciso i) del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”;

Asimismo, la fracción II del antecitado artículo 96, establece un precepto interesante, al atribuirle al Tribunal Superior de Justicia la defensa de su Constitución local de manera amplísima: en efecto, este artículo dice que ese órgano jurisdiccional, tendrá, entre otras facultades y obligaciones, la de: *“...Defender la Constitución y la soberanía del Estado...”*. Entendido en sentido amplio, encontramos que aquí se dota de facultades discrecionales al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa para revisar la Constitucionalidad local de leyes y actos. Basta con que así lo interprete este órgano judicial.

Estado de Hidalgo. Su Constitución también incluye controles constitucionales, de una manera que puede prestarse a confusión, veamos el artículo conducente:

“ARTÍCULO 99.- A.- Son facultades del Tribunal Superior de Justicia:

I.- Conocer de las controversias en que el Estado fuere parte, salvo lo dispuesto por la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;

III.- Conocer de las controversias que resulten por la aplicación de leyes federales, en los casos que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XII.- Resolver los conflictos de carácter judicial que surjan entre los municipios, entre éstos y el Congreso y entre aquéllos y el Ejecutivo estatal

Lo estimamos deficiente ya que en su primera fracción pareciera referirse a juicios civiles en los que el Estado intervenga como particular, lo que no es un control constitucional. Aún más defectuosa es la fracción II, ya que en apariencia concede competencia a un Tribunal local para revisar la constitucionalidad de leyes federales, si es que ese es el sentido de su enunciado, pues lo encontramos oscuro. Tampoco la fracción XII esta exenta de crítica, pues no parece referirse a conflictos de constitucionalidad

Finalmente, debe decirse que la justicia constitucional no se encuentra al alcance de los particulares.

Estado de Guanajuato. Su Constitución local establece un sistema de control constitucional semejante al del artículo 105 de la Constitución Federal: Veamos su artículo 89, en la parte conducente, que otorga facultades al Pleno de su Supremo Tribunal de Justicia, además de garantizar la observancia de su Constitución para conocer de:

A) “Las controversias legales entre:

- a) *Dos o más municipios;*
- b) *Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo; y*
- c) *El Poder Ejecutivo y el Legislativo.*

B) Las acciones de inconstitucionalidad que promueva al menos una tercera parte de los integrantes del Congreso del Estado y que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”.

No observamos sin embargo, el acceso de los particulares a la justicia constitucional local, tampoco las controversias en las que fueren parte los organismos descentralizados.

Estado de México.- En este Estado se encontró que en el artículo 61 de su constitución local, establece la facultad del congreso local para emitir las normas relativas a los procedimientos para resolver los conflictos entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos o entre estos, exclusivamente. Como se advierte, las controversias entre los demás poderes locales no se encuentran reguladas, ni tampoco se establecen vías de acceso a la justicia constitucional local para los particulares en caso de violaciones a sus derechos.

Estado de Morelos. Además de conocer de las causas por delitos oficiales y comunes y del juicio político de los miembros de los Ayuntamientos, el Tribunal Superior del Estado de Morelos, conforme al artículo 99 de su Constitución, tiene facultades para:

“XII.- Dirimir las controversias que se susciten entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, por Leyes o actos de aquél que este último considere contrarias a la Constitución del Estado;”

Como se podrá advertir, el control constitucional en el Estado de Morelos es bastante limitado y no comprende los diversos conflictos que pudieren surgir entre los poderes locales por cuestiones de constitucionalidad local. No se faculta a los jueces locales para que desapliquen las leyes locales que pudieren chocar con la Carta Magna local; Tampoco prevé la salvaguarda de los derechos de los particulares derivados de su Constitución local, por actos de autoridades locales.

Estado de Oaxaca. Más limitada es la Constitución oaxaqueña, sus controles se limitan a las controversias entre los Municipios y los tres poderes del Estado:

“Artículo 106.- Corresponde al Tribunal Superior de Justicia:

IV.- Resolver las controversias de carácter contencioso que se susciten entre los Municipios, entre sí y entre estos y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado”;

Estado de Quintana Roo. Limitada también y un poco más confusa parece la propuesta del Estado de Quintana Roo; transcribimos El artículo 98 de su Constitución local y en seguida la comentamos:

“Artículo 98.- Corresponde a los Tribunales y Juzgados del Estado conocer en los términos de las leyes respectivas, con excepción de lo establecido en

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las controversias jurídicas que se susciten entre el Estado y uno o más de sus municipios, entre los municipios, entre el Estado y sus Trabajadores, entre los municipios y sus trabajadores, entre el Estado y los particulares, entre los municipios y los particulares, y entre los particulares, así como sustanciar y resolver las impugnaciones y asuntos en materia electoral”.

Como se advierte, su defensa de la constitucionalidad local se agota en las controversias entre el Estado (sin aclarar que poderes u órganos del Estado, por lo que su máximo Tribunal debería definir que se entiende por Estado), y los Municipios o entre estos. Margina de la justicia constitucional local a los particulares y a las paraestatales u organismos autónomos. Asimismo, deja indebidamente a las leyes secundarias establecer la competencia de sus órganos jurisdiccionales en esta materia.

Estado de Querétaro. También en esta entidad federativa se establece la competencia de su Tribunal Supremo para dirimir conflictos entre poderes locales (los que suponen debatir una cuestión de constitucionalidad); Aunque también, como en el caso del Estado de Morelos, es limitado: En este caso se trata de controversias entre los poderes del Estado y los Municipios. Tal es el sentido del artículo 70 de su Constitución local:

“ARTICULO 70. Son atribuciones del pleno del Tribunal:

III. Dirimir los conflictos que surjan entre los municipios y cualquiera de los poderes del Estado, o entre los propios poderes, siempre que tales conflictos no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”;

Como se podrá advertir, no se incluyen, como en el correspondiente al Tribunal Superior de Justicia de Morelos, los conflictos entre poderes, pero sí entre estos y los Municipios. Al igual que Morelos, no se faculta a los jueces locales para que desapliquen las leyes locales que pudieren chocar con la Carta Magna local; Tampoco prevé la salvaguarda de los derechos de los particulares derivados de su Constitución local, por actos de autoridades locales.

Estado de San Luís Potosí. De conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luís Potosí, le corresponde al Tribunal Superior de Justicia, erigiéndose como Tribunal Pleno:

“IV.- Conocer y resolver los conflictos que se susciten entre:

- a) El Estado y un Municipio;*
- b) Un Municipio y otro;*
- c) Un Municipio y una Sección Municipal;*
- d) Una sección Municipal y otra;*
- e) Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado;*
- f) Alguno de los anteriores y una entidad paraestatal o paramunicipal;*
- g) Dos entidades paraestatales;*
- h) Dos entidades paramunicipales; o*
- i) Una entidad paraestatal y una paramunicipal”.*

Como se podrá notar, en esta Constitución se dejan fuera las controversias que se podrían presentar entre el Poder Judicial de ese estado y los otros

dos poderes, de manera que la inconstitucionalidad de las leyes quedaría fuera del control constitucional: sin embargo podemos apuntar como un acierto el que se incluyan en las controversias los organismos paraestatales, ya sean del estado o los Municipales.

Estado de Sinaloa. Interesante es el planteamiento que el Constituyente local define en su artículo 104, fracción III, ya que otorga una competencia genérica al Supremo Tribunal de Justicia en Pleno para conocer y resolver:

“...las controversias de cualquier orden que se susciten, entre los Poderes del Estado, entre uno o más Poderes del Estado, y los Ayuntamientos, o entre éstos entre sí”.

De esta forma, sin establecer un catalogo de supuestos similar al artículo 105 de la Constitución Federal el máximo Tribunal Judicial local de Sinaloa se encuentra facultado para resolver, sin ninguna otra limitación constitucional. Sin embargo, no regula la inconstitucionalidad de las leyes y excluye de las controversias a cualquier órgano del Estado que no sea Ayuntamiento o no sea considerado poder.

Además de conocer del juicio político y de la responsabilidad de funcionarios públicos, la Constitución de Sinaloa otorga facultades a su Supremo Tribunal de Justicia para conocer y resolver controversias entre los Poderes locales y los Ayuntamientos o entre cada uno de estos entre sí:

“Artículo 104.- La Ley Orgánica del Poder Judicial reglamentará la integración y el funcionamiento del Pleno, de las Salas del Supremo Tribunal de Justicia, de las Salas de Circuito y de los Juzgados conforme a

las bases fijadas en esta Constitución, correspondiendo exclusivamente al Supremo Tribunal de Justicia en Pleno:

III. Conocer y resolver las controversias de cualquier orden que se susciten, entre los Poderes del Estado, entre uno o más Poderes del Estado, y los Ayuntamientos, o entre éstos entre sí.

Sin embargo, la defensa de la Constitucionalidad de las leyes no se encuentra prevista. O si se estableció, no lo está de manera clara y precisa. Así es como se advierte de la redacción del numeral correspondiente de su Constitución local; veamos:

“Artículo 105.- El Poder Judicial juzgará en todos los asuntos de su competencia, conforme con la Constitución General de la República, la particular del Estado y las leyes que de una y otra emanen, de preferencia a las leyes secundarias aunque éstas sean posteriores”.

Estado de Tabasco. La constitución Política del Estado de Tabasco otorga a Poder Judicial local facultades amplias para conocer y resolver de las controversias que surjan entre los municipios de ese Estado y los Poderes Legislativo y Ejecutivo:

“Artículo 61º. Son facultades del Tribunal Superior de Justicia, funcionando en pleno, dirimir los conflictos de carácter jurídico que surjan entre los Municipios y cualquiera de los otros dos Poderes del Estado y las demás que le confieren las leyes”.

Podemos observar, que al igual que en el caso de Querétaro, las atribuciones del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco se limitan a las controversias entre los municipios de ese Estado y los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Sin embargo, aquí advertimos una deficiencia constitucional: en apariencia remite al legislador secundario el establecimiento de otro tipo de controles de la constitucionalidad, situación que es contraria a las reglas de la jerarquía del orden jurídico, pues las atribuciones en materia de defensa de la Constitución, deben contemplarse precisamente en la Ley Suprema local.

Estado de Tlaxcala.- En la Constitución de esta Entidad Federativa se otorga competencia al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en materia de defensa de su Constitución. Tal es el sentido del segundo párrafo del artículo 79:

“El Poder Judicial garantizará la supremacía y el control de esta Constitución...”.

En esta entidad federativa, encontramos un mayor cúmulo de facultades al Poder Judicial local que hacen que este sea uno de los Estados con mayor cobertura en la defensa de la Constitución local. En efecto, la protección a la supremacía constitucional, no se queda sol en el enunciado abstracto del antecitado artículo 79 de su Carta Magna local, sino que establece un catálogo de supuestos que actualizarían violaciones constitucionales. Veamos el artículo de su Constitución correspondiente a los controles constitucionales:

“ARTÍCULO 81. El pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes:

I: De los medios de defensa que hagan valer los particulares contra leyes o actos de autoridades que vulneren los derechos fundamentales consagrados en esta Constitución;

II. De los juicios de competencia constitucional, por actos o normas jurídicas de carácter general que violen esta Constitución y las leyes que de ella emanen, y que se susciten entre:

- a). Los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado;*
- b). El Poder Legislativo y un Ayuntamiento o Concejo Municipal;*
- c). El Poder Ejecutivo y un Ayuntamiento o Concejo Municipal;*
- d). Dos o más ayuntamientos o concejos municipales, de municipios diferentes, siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales; en tal caso, la decisión corresponderá al Congreso; y,*
- e). Dos o más munícipes de un mismo Ayuntamiento o Concejo Municipal, incluidos los presidentes de comunidad.*

III. De las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes del Congreso del Estado y en las que se plantee violación abstracta a esta Constitución. El ejercicio de estas acciones corresponderá:

- 1. Al equivalente al veinticinco por ciento de los diputados que integran el Poder Legislativo del Estado;*
- 2. A la Comisión Estatal de Derechos Humanos;*

3. *A la Universidad Autónoma de Tlaxcala;*
4. *Al Procurador General de Justicia del Estado en los asuntos relativos a su función; y,*
5. *A los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del Estado, en asuntos de la materia electoral.*

IV. De las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes de algún Ayuntamiento o Concejo Municipal y en las que se plantee violación abstracta a esta Constitución. El ejercicio de estas acciones corresponderá:

- a) Al equivalente al veinticinco por ciento de los munícipes del mismo Ayuntamiento o Concejo Municipal, incluidos los presidentes de comunidad;*
- b) Al o los diputados, en cuyo distrito electoral se comprenda el Ayuntamiento o Concejo Municipal que haya expedido la norma impugnada;*
- c) Al Gobernador del Estado;*
- d) A la Comisión Estatal de Derechos Humanos;*
- e) A las Universidades Públicas estatales; y,*
- f) Al Procurador General de Justicia del Estado en los asuntos relativos a sus funciones.”*

Como se podrá observar, esta Constitución establece un amparo local que nos recuerda el previsto en la fracción I del artículo 103 de la Constitución Federal: Además, incluye un sistema de control constitucional referido a conflictos entre poderes locales y constitucionalidad de normas que guarda una estrecha semejanza con el definido en el artículo 105 de la Constitución general de la Republica.

Destaca particularmente la cobertura tan amplia que se le da a los controles constitucionales, ya que existen los juicios de competencia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, en el caso de las autoridades. En el caso de los particulares, además del amparo local, también se prevé la acción por omisión legislativa imputable al Congreso. Al respecto presentamos la fracción del extenso artículo 81 que le es relativa:

“ARTÍCULO 81. El pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes:

VI. De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes.

El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado”.

Estado de Veracruz.- De las primeras en su tiempo, la Constitución veracruzana es, junto con la de Coahuila, una de las más completas en lo que se refiere a la defensa de su Constitución. En efecto, su artículo 56 establece un juicio para la protección de los derechos humanos que está a disposición de los particulares y que se endereza en contra de actos del Poder Legislativo, Poder ejecutivo y titulares de las entidades o dependencias de la administración pública local, de los municipios y organismos autónomos locales. Tiene la virtud de que por ser un tanto

general, quedarían comprendidos todos los actos de autoridad que conculque derechos humanos. Asimismo, se establecen la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa. El órgano competente lo es el Pleno de su Tribunal superior de Justicia. Se considera que, por la amplitud de su cobertura es de las mejores reformas. Francisco Berlín Valenzuela expuso respecto a esta materia que, *para el debido respeto de estos derechos se consagre como una innovación en Veracruz, el juicio de protección de derechos humanos, del cual conoce la sala de control constitucional, de nueva creación, misma que paso a formar parte del Tribunal Superior de Justicia. (de Andrea; 2001:464).*

Estado de Zacatecas. En este Estado el control constitucional se limita a los conflictos que se den entre los Municipios, dejando fuera a las controversias entre poderes o entres estos y los municipios:

"Artículo 100. Son facultades y obligaciones del pleno del Tribunal Superior de Justicia:

IV. Conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Municipios, con excepción de las que se refieran a la materia electoral;

X. Emitir opinión acerca de la legalidad de una ley antes de que sea publicada, siempre que lo solicite el Gobernador del Estado, la cual en ningún caso se hará pública;

Aunque el artículo arriba transcrito, por su deficiente elaboración puede prestarse a diversas interpretaciones respecto a su alcance, es de notarse

que el Tribunal Superior de este Estado se encuentra dotado para emitir opiniones sobre la legalidad de una ley, aunque con los límites que significan un opinión sin fuerza vinculatoria.

CAPÍTULO IV. HACIA UN CONTROL CONSTITUCIONAL EN BAJA CALIFORNIA

4.1 NECESIDAD DE LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES.

El tema de los controles constitucionales ha sido abordado en la doctrina mexicana cada vez con mayor énfasis; ello se debe a que las reformas al artículo 105 de la constitución federal realizadas por el congreso de la Unión en 1996, ampliaron de manera significativa los alcances de los medios de defensa constitucional. En efecto, la defensa de la constitución ya no se reduce al amparo en sus diversas modalidades y limitaciones, la *acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional* han adquirido una fuerza (si se permite el término) tal que ha merecido el estudio sistemático de estas instituciones y de los casos particulares sometidos al conocimiento Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello, es comprensible que solo hasta hace poco se estudien estos medios de defensa con la profundidad que se está efectuando.

Para justificar y fundamentar debidamente la existencia de controles de la constitucionalidad, es menester recordar el carácter de suprema que tiene nuestra constitución. En este sentido la doctrina es uniforme a reconocer con énfasis argumentativos este atributo de suprema. A manera de ejemplo citaremos tres opiniones.

Al efecto, Elisur Arteaga comenta que: "*Toda constitución, por el hecho de serlo, goza del atributo de ser suprema. Para poder constituir requiere estar por encima de toda institución jurídica, es preciso que todo le sea inferior; lo que no lo es, de una u otra forma, es parte de ella. En lo normativo, a nada se le reconoce como superior a esta. Constituye, organiza, faculta, regula actuaciones, limita y prohíbe. Esto va con su naturaleza*". (Arteaga; 2000: 3).

Por su parte Gamas Torruco, después de asentar que la supremacía constitucional es una exigencia, afirma que: *“Las normas que dan existencia a la entidad creadora del orden jurídico, a la estructura de este, a sus órganos, procedimientos de creación y aplicación, contenido y ámbitos de validez y al aseguramiento del todo, son por fuerza superiores si se quiere mantener el orden mismo. Su superioridad es una necesidad. La existencia misma del orden normativo requiere que toda norma deba encontrar su validez en su conformidad con una regla superior; de otro modo no habría quien creara las normas y les diera obligatoriedad. La fuerza legal de una sentencia o de un contrato civil se fundan en las disposiciones de un código civil; este funda la validez de sus disposiciones en haber sido creado por un órgano dotado de competencia para hacerlo y conforme a determinados procedimientos. El órgano, su competencia y los procedimientos son definidos por la Constitución. (Gamas; 2001: 114).*

En el mismo sentido, Burgoa opina que: *“El principio de supremacía constitucional descansa en sólidas consideraciones lógico-jurídicas: En efecto, atendiendo a que la Constitución es la expresión normativa de las decisiones fundamentales de carácter político, social, económico, cultural y religioso, así como la base misma de la estructura jurídica del Estado que sobre estas se organiza, debe auto-preservarse frente a la actuación toda de los órganos estatales que ella misma crea -órganos primarios- o de los órganos derivados. Dicha auto preservación reside primordialmente en el mencionado principio, según el cual se adjetiva al ordenamiento constitucional como ‘ley suprema’ o ‘lex legum’, es decir ‘ley de leyes’. Obviamente, la supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento ‘cúspide’ de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de*

ella debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales. Por ende, si esta oposición, violación o dicho apartamiento se registran, la ley que provoque estos fenómenos carece de 'validez formal', siendo susceptible de declararse 'nula', 'inválida', 'inoperante' o 'ineficaz' por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional concreto y específico establezcan” (Burgoa; 1996: 329).

No podría faltar en un estudio sobre el control de la constitucionalidad, la opinión de Emilio Rabasa, quien en su obra “El Juicio Constitucional” afirma: *“La Constitución de un país es necesariamente su Ley suprema, puesto que o es suprema o no es ley; todas las autoridades y todos sus mandamientos, inclusive las leyes, deben subordinarse a aquella, so pena de que no haya organización nacional, que es el único objeto del pacto que la Constitución contiene. Es tan inútil sentar esta verdad en precepto de la constitución misma, como lo sería la declaración en cada ley de que debe ser obedecida por los ciudadanos” (Rabasa; 2002: 44).*

Sin embargo, no obstante la opinión de Rabasa, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 133 establece con toda claridad el carácter supremo de la norma constitucional al determinar:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, los Tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Definido con claridad el atributo de suprema de la norma constitucional, se impone ahora establecer una de sus consecuencias; El principio de constitucionalidad. Este consiste en que todas las normas de un sistema determinado, leyes, reglamentos, normas individualizadas, actos judiciales y administrativos deben estar subordinados a la norma suprema que por ser suprema es su fundamento. Esta subordinación debe ser tanto en forma como en contenido. Asimismo, estas normas han de ser creadas y aplicadas conforme a los procedimientos que la misma constitución establece y su contenido tiene que ser congruente con lo que la propia norma suprema determina, sin contradecirla ni distorsionar el sentido de sus disposiciones.

Sin embargo, no basta que se reconozca por todos los elementos del sistema jurídico este principio de constitucionalidad, es menester que se asegure su cumplimiento, de lo contrario, ese principio de constitucionalidad quedaría como una simple regla lógico jurídica si pudiera ser violada por los entes del poder público o los particulares. Así lo reconocen de manera uniforme diversos tratadistas, por ejemplo Xifra Heras, citado por Burgoa; Aquel afirma que como consecuencias fundamentales de la supremacía constitucional, encontramos: *“El control de la constitucionalidad de las leyes que se impone a raíz de la necesidad de que la constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico en general”*. (Burgoa; 1996: 329).

De acuerdo a José Gamas Torruco, *“... este principio (el de constitucionalidad) quedaría como una simple regla lógico-normativa si pudiera impunemente ser violado por los órganos del poder público. Es preciso, pues, asegurar su cumplimiento. De ahí la función de control de constitucionalidad”*. (Gamas Torruco; 2001: 198).

En el mismo sentido encontramos las opiniones de Elisur Arteaga, (2000: 1317-18); y Tena, (1998: 485-486).

Es inconcuso entonces que todo sistema jurídico debe prever medios de control constitucional. En el caso de nuestro derecho nacional y de acuerdo a nuestra Constitución Federal, podríamos decir que tenemos los siguientes controles constitucionales por los órganos jurisdiccionales (el control constitucional por un órgano político no es tema de este trabajo):

I. POR VIA DE AMPARO; de conformidad con lo que preceptúa el artículo 103, en los siguientes casos:

- a) Por violación de garantías individuales, en la hipótesis de su primera fracción,
- b) En el llamado amparo soberanía, previsto en las fracciones II y III;

II. POR MEDIO DEL CONTROL DIFUSO, siguiendo el modelo americano, ejercido por la totalidad del cuerpo judicial, establecido en el artículo 133, de nuestra Carta Magna, y

III. A TRAVÉS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, bajo las hipótesis previstas en el artículo 105, de la Constitución Federal.

Son estos últimos los que nos interesa comentar en este estudio, y en esa virtud, serán objeto de análisis en el siguiente apartado.

4.2 ATRIBUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES.

En términos generales, se puede afirmar que el artículo 105 defiende el total de la Constitución, pero no se encuentran legitimados los individuos particulares para crear la controversia, sino únicamente ciertos entes políticos consistentes en minorías legislativas y por el Procurador General de la República. En el caso de las leyes inconstitucionales, estas pueden combatirse en controversias constitucionales o en acciones de inconstitucionalidad. Las leyes electorales solo pueden combatirse vía acción de inconstitucionalidad por los partidos políticos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tal es, *grosso modo*, el control constitucional previsto en el artículo 105 de la Constitución federal.

Por ser necesario para los fines de este trabajo, a continuación transcribimos el artículo 105 de la constitución federal, en las partes que consideramos esencial para la comprensión del tema.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b).- La Federación y un municipio;

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

- d).- Un Estado y otro;*
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;*
- f).- El Distrito Federal y un municipio;*
- g).- Dos municipios de diversos Estados;*
- h).- Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

En lo que corresponde a la fracción I del artículo en comento, debemos advertir que si bien allí se enumeran los órganos entre los cuales se pueden suscitar las controversias, no se establece lo que debe entenderse por controversia constitucional. Juventino V. Castro, después de un breve análisis histórico y jurisprudencial, propone la siguiente definición: *“Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal y que tiene por objeto solicitar la anulación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o invalidez de los actos o leyes impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la constitución política.*(Castro; 1997:60).

La fracción II del artículo 105 regula las acciones de inconstitucionalidad que consisten en procesos en los que los órganos estatales (o partes de estos) allí determinados, plantean ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el control abstracto de la regularidad constitucional de determinadas normas generales. El procedimiento inicia con el planteamiento del titular de la acción respecto a una presunta irregularidad constitucional de una norma. El objeto de las acciones de inconstitucionalidad es precisamente el control abstracto de la constitucionalidad de la norma calificada por la actora de inconstitucional y en consecuencia, su anulación.

Para efectos del análisis de la fracción II del artículo 105, se identificará en un primer lugar a los sujetos legitimados para presentar la acción de

inconstitucionalidad; después las normas susceptibles de ser calificadas de inconstitucionales, así como el órgano que las emite, para finalmente, referirnos brevemente al procedimiento. El órgano competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad no requiere de mayor comentario por ahora, ya que el primer párrafo del artículo 105 es terminante; corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A) Sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad. Son titulares de la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con la fracción II del artículo 105:

1. El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es decir, 152 diputados. En lo conducente, el texto del artículo 105, no deja en claro que es como mínimo ese número (y no, como pudiera interpretarse literalmente *exactamente esa cifra*), por lo que sí bien así debe entenderse, el inciso a) de esta fracción II del artículo que se analiza debería incluir la fórmula *por lo menos* a fin de que no quedase duda, y no se pudiera interpretar que si la acción de inconstitucionalidad la interpone un número mayor, es improcedente.
2. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado. Aquí también deben tenerse por válidos los comentarios efectuados en el inciso anterior, respecto al requisito del mínimo.
3. El procurador general de la República. En este caso nos encontramos al funcionario público con la más amplia acción;

4. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales;
5. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
6. Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, y los partidos políticos con registro estatal. A pesar de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se atribuyó en una oportunidad la facultad de revisar la constitucionalidad de las leyes electorales, posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó claro que la única instancia para analizar la regularidad constitucional electoral es precisamente nuestro máximo tribunal federal.

B) Normas y órganos que las emiten en contra quienes se formula la acción de inconstitucionalidad. Corresponden al titular del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, en el mismo orden en que se establecieron estos.

- a) Leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) Leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) Toda clase de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

- d) Leyes expedidas por los órganos legislativos de las Entidades Federativas;
- e) Leyes expedidas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y
- f) Leyes electorales federales o locales y leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro a los partidos políticos con registro estatal.

C) Procedimiento. En lo que respecta al procedimiento, debemos atender a lo que establece la Ley Reglamentaria del Artículo 105, publicada en el Diario oficial de la Federación, el 10 de mayo de 1995. A continuación, citamos los que consideramos esenciales.

- a) Requisitos. Debe ser por escrito, contener los nombres y firmas de quienes lo suscriben y presentan; identificar al órgano legislativo que emitió y promulgó las normas generales impugnadas; el precepto fundamental que contraviene la ley; la manifestación de que la emitió el órgano que intenta la acción constitucional; los razonamientos jurídicos que funden su solicitud; los conceptos de invalidez y la solicitud expresa a la corte de que declare la invalidez de la ley o tratado estimado inconstitucional.
- b) Plazos. El plazo máximo de presentación de la demanda, conforme al artículo 60 de la antecitada ley reglamentaria es de treinta días naturales a partir de la publicación de la norma general estimada inconstitucional. Este plazo perentorio ha sido sumamente criticado en la doctrina y en el foro, *Arteaga, 1999; Tena, 1998, Sánchez Bringas, 1998*. En

efecto, treinta días hábiles es un tiempo reducido para detectar un posible vicio de nulidad, ya que generalmente la contravención a la constitución en una norma de carácter general requiere, además de un conocimiento profesional del texto constitucional, el análisis en particular de la norma general que se pretenda impugnar de inconstitucional. Por otra parte, es frecuente que la contravención a la constitución se encuentre de manera tan sutil que no llegue a ser detectada sino pasado el término de treinta días, inclusive en años.

- c) Informe. Una vez presentada la demanda, corresponde al autor de la ley o tratado rendir el informe sobre la constitucionalidad de la norma general que se impugna.
- d) Resolución de la suprema corte de justicia de la nación. La declaración de la corte en el sentido de reconocer la invalidez de una ley o tratado en todo o en parte, tiene efectos generales, por lo que significa la anulación total de la norma general y que no podrá volver a aplicarse; para ello, la resolución deberá ser aprobada por ocho de los once votos de los ministros que integran la corte.

4.3 ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA RELACIÓN CON LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, al definir las atribuciones del Tribunal Superior de Justicia del Estado, establece sólo facultades en el plano de dirimir controversias

suscitadas al aplicarse leyes locales (con la excepción de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, que aplican leyes federales). Aunque la fracción VIII del artículo 63 de la constitución local determina como atribución de este órgano jurisdiccional *“Ejercer las demás atribuciones que les señale esta Constitución y las Leyes Ordinarias”*, no encontramos en todo el articulado de este cuerpo normativo ninguna disposición que establezca medio de defensa alguno de la constitución local.

Existen sin embargo controles de la constitucionalidad por parte del órgano legislativo. En efecto, las fracciones IX y XXIII establecen atribuciones del Congreso del estado para declarar la desaparición o suspensión de los Ayuntamientos o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros. Más clara es la fracción XXIII, que dice que es facultad del Congreso:

Dirimir los conflictos que surjan entre el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos...

Sin embargo, consideramos que debido a que esta facultad se encuentra incluida dentro de las atribuciones del Congreso del Estado, órgano más político que jurisdiccional, ya que se trata de facultades limitadas al ámbito político y no de la constitucionalidad de leyes o actos de estos poderes, no se encuentra ninguna otra norma o ley que lo reglamente,.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. De conformidad con la estructura federal del Estado mexicano, establecida básicamente en el artículo 40 de la Constitución Federal, y complementada con diversas normas constitucionales, esencialmente el numeral 124 y los demás artículos relacionados con este último, origina la existencia de dos órdenes: el Federal o Nacional, válido para todo el país y el local, propio de las entidades federativas. A su vez, cada uno de estos ámbitos jurídicos sostiene una organización derivada de la división de poderes, que contempla diversas autoridades, con sus respectivas competencias, definidos, para el orden federal sustancialmente en los artículos 50 al 111, y para los ámbitos interiores de los Estados en las bases establecidas en el artículo 116 y en sus propias Constituciones locales.

SEGUNDA. El sistema de reparto de competencias entre el orden Federal y el correspondiente a los Estados, que nuestra Constitución Federal define en los artículos 124 y 116, entre otros, permite a estos últimos establecer su propio ámbito jurídico interno. De acuerdo con el artículo 116, las entidades federativas deben observar en su organización interna, las bases que se establecen en este precepto, que debe ser desarrolladas por las Constituciones particulares de los Estados, las que para este caso, adquieren el carácter de reglamentarias de la Federal. En todo aquello que no es determinado por la Norma Constitucional Federal, las entidades federativas está facultadas, de conformidad con el antecitado artículo 124, a definir y desarrollar las instituciones, materias y temas que estimen pertinentes.

TERCERA. La Constitución, como fundamento de todo orden jurídico, ya sea federal o local, tiene carácter de suprema, por lo que todos los actos de las autoridades, federales o locales, respectivamente, deben subordinarse a aquella. Esta supremacía constitucional se desprende de la naturaleza misma de la Constitución, la que por ser norma fundamental necesariamente debe ser suprema, sin que exista norma alguna del sistema que pueda contravenirla, sino que, por lo contrario, deben definir su contenido de acuerdo a la norma constitucional. Esta supremacía se hace explícita en el artículo 133 de la Constitución Federal.

CUARTA. La misma norma fundamental, ya sea federal o local debe prever los medios para que la supremacía constitucional quede asegurada, estos medios se denominan controles constitucionales.

Los controles constitucionales se justifican en razón de que para mantener la vigencia de las normas constitucionales es menester que la propia Constitución prevea los medios para hacer efectiva esa supremacía constitucional y mantener el orden jerárquico definido en la Constitución en los supuestos en que el orden hubiese sido conculcado. Así, a través de los controles constitucionales se restaura el orden constitucional alterado. Nuestra Constitución Federal salvaguarda la supremacía constitucional por medio del Juicio de Amparo, de la Controversia Constitucional y de la acción de inconstitucionalidad. Además de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

QUINTA. No obstante que de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California se desprende la supremacía de nuestra Constitución local, y que en esa virtud la propia Norma Constitucional debería establecer un sistema de controles constitucionales que garantizaran esa supremacía constitucional, en nuestro Estado en el ámbito interno, no se encuentra establecido un sistema o medio para preservar el principio de supremacía de la Constitución local y en consecuencia la constitucionalidad de las leyes y de los actos de las autoridades locales dentro nuestro orden jurídico local.

SEXTA. En el transcurso de nuestra existencia como país independiente, se observa claramente un monopolio de los controles constitucionales por parte de las autoridades jurisdiccionales federales. Este monopolio se ha hecho palpable principalmente con el juicio de amparo, vigente desde hace tiempo y previsto en el artículo

103 de la Constitución Federal y en épocas recientes con la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, establecido en el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la misma norma fundamental. El acaparamiento de los controles constitucionales por la justicia federal inhibe la justicia local y puede constituir un detrimento a la soberanía de las entidades federativas, a las que se les ha vedado el control difuso de la constitucionalidad que establece el artículo 133 de nuestra norma fundamental.

SÉPTIMA. Para ejercer en plenitud la soberanía estatal, deben crearse instituciones locales que fortalezcan el constitucionalismo local, en este orden de ideas, se estima que la inclusión de un sistema de control de la constitucionalidad local podría resolver conflictos derivados de cuestiones de competencia entre órganos locales o bien los relativos a la adecuación de las normas del ámbito local a los preceptos de la Constitución del Estado, en caso de que se hubieren contravenido. Para ello, puede confiarse por completo a los órganos locales el control de la constitucionalidad del ámbito jurídico de nuestra Entidad.

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se propone reformar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y establecer medios de control de la constitucionalidad local, con el objetivo de que en los supuestos en los que las normas y actos emanados de los órganos de poder locales

contravengan nuestra Constitución local, esta norma fundamental determine las instancias y procedimientos para que el orden constitucional local sea restaurado.

SEGUNDA. Concomitante a la reforma, o previa a ella, debe fortalecerse el Poder Judicial del Estado de Baja California, dotándolo de los elementos formales y jurídicos que permitan el establecimiento de una justicia local integral. En este orden de ideas, el presupuesto destinado al Poder Judicial local debe ampliarse a fin de que se incremente su estructura material y se logre una justicia pronta y expedita en los juicios de primera instancia; ello permitirá que el Poder Judicial local, al cumplir cabalmente sus funciones básicas, esté en aptitud de emprender tareas relacionadas con instituciones novedosas, como lo es el control de la constitucionalidad local. Asimismo los planes y programas de capacitación a los integrantes del Poder Judicial locales deben comprender un estudio completo de nuestro sistema constitucional.

TERCERA. El sistema de control de la Constitucionalidad que se establezca en nuestro orden jurídico particular debe prever dos clases de juicios constitucionales: Los que resuelvan los conflictos entre poderes y órganos del Estado derivados de la inconstitucionalidad de sus actos y aquellos que aborden la inconstitucionalidad de las normas. A medida que nuestra Constitución local se vea enriquecida con instituciones novedosas, posiblemente en un futuro se requiera ampliar el número de controles constitucionales.

CUARTA. Los instrumentos de control podrían constituirse a través de un control difuso, equivalente al previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, exclusivamente para el caso de inconstitucionalidad de normas, confiándose su conocimiento y resolución a la totalidad del cuerpo judicial, cuando en el curso de un procedimiento jurisdiccional se argumente la contradicción de cierta norma con la Constitución local o bien el propio órgano la advierta.

QUINTA. Asimismo, en el caso de controversias entre poderes u órganos del Estado por la inconstitucionalidad de sus actos, a fin de mantener la regularidad constitucional, de manera similar al catalogo establecido en el artículo 105 de la carta magna federal, podrían definirse los supuestos los que se pueda acudir a la justicia constitucional. En estos casos, estimamos conveniente que sea un órgano especializado el que se encargue de conocer y resolver las controversias; Tal vez un Tribunal Constitucional integrado por Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal de Justicia Electoral.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

ARTEAGA NAVA, Elisur, Tratado de Derecho Constitucional, Oxford, México, 2000.

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, Instituciones federales, estatales y municipales, U. N. A. M, México, 1994.

ARTEAGA NAVA, Elisur, La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad. Universidad Autónoma Metropolitana, México. 2001

ARAGÓN, Manuel, GALINDO MONROY, Jorge Antonio y otros; Los controles constitucionales, Editorial McGraw-Hill, México, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1996.

CAPPELLETTI, MAURO, El Control de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Comparado, U. N. A. M, México, 1966.

CARPIZO, Jorge, MADRAZO, Jorge y otros, Diccionario Juridico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U. N. A. M., Editorial Porrúa, México, 1999.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge, Estudios Constitucionales, U. N. A. M., México, 1994.

CASTRO, Juventino V., El artículo 105 constitucional, Editorial Porrúa, México, 1997.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José (Coordinador). Derecho Constitucional Estatal. Universidad Autónoma de México. México. 2001

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA, Derecho constitucional mexicano y comparado, Editorial Porrúa, México, 1999.

FIX-ZAMUDIO H. y Fix-Zamudio H. Cuadernos para la Reforma del Instituto de la Judicatura. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1996

GAMAS TORRUCO; José, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2001.

GAMAS TORRUCO; José, El Federalismo Mexicano, Secretaría de Educación pública, México, 1975.

JIMENEZ ASENCIO, Rafael, FRÍAS PONCE, Emilio y otros, Parlamento y Constitución, Cortes de Castilla-La Mancha, Madrid, España, 2003.

LOPEZ GARRIDO, Diego, MASSÓ GARROTE y PEGORARO, Lucio, Nuevo Derecho Constitucional comparado, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2000.

MEXIA, J. Carlos: Manual de la Constitución de los Estados Unidos, Imprenta de R. Beresford, Washington, Estados Unidos de América, 1874.

NUÑEZ RIVERO, Cayetano, GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel y NUÑEZ MARTÍNEZ, María, Derecho Constitucional comparado y Derecho Político Iberoamericano, Editorial Universitas, Madrid, España, 2002.

PACHECO PULIDO, Guillermo, Supremacía constitucional y federalismo jurídico, Editorial Porrúa, México, 2000.

RAMÍREZ FONSECA, Francisco, Manual de derecho constitucional, Editorial Pac, México, 1994.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho constitucional, Editorial Porrúa, México, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1998.

NORMATIVAS.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 1958.

CONSTITUCIÓN RUSA DE 1993.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE MÉXICO;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
MORELOS;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
OAXACA;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
QUERÉTARO;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
QUINTANA ROO;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN
LUIS POTOSÍ;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
SINALOA;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
TABASCO;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
TLAXCALA;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
VERACRUZ;

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
ZACATECAS;

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.

LEY DE AMPARO

DE CONSULTA PERIÓDICA.

TEMIS, DICCIONARIO JURÍDICO, Editorial Temis, Bogotá, 1992.

ESPASA CALPE, DICCIONARIO JURIDÍCO, Editorial E. C, Madrid, 1997.

LARROUSE, PEQUEÑO LARROUSSE ILUSTRADO, Editorial Larrousse,
México, 1999.