

# La magistratura constitucional estatal



AGUSTÍN AGUILERA MIRANDA  
Unidad Académica de Derecho  
Universidad Autónoma de Zacatecas

## Resumen

Este artículo es un abstracto de la ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Reforma Constitucional Integral, que se efectuó en su etapa inaugural bajo el título de «Propuestas y debate sobre el título primero de la Constitución», teniendo como marco el auditorio Magdaleno Varela Luján de nuestra unidad académica. En febrero de 2010 se puso a consideración al pleno del congreso la necesidad de la creación de un organismo que vigilara el cumplimiento de la Carta Magna. El análisis profundo de la Constitución reviste especial importancia, pues no debe olvidarse que la atención prestada para el desarrollo pleno, la propuesta y máxime de la parte dogmática, que es el objetivo de este foro, busca protegerla sin olvidar que es regulada en su dinámica por el Derecho.

## Abstract

This article is an abstract of the paper presented at the First National Congress of Comprehensive Constitutional Reform, which took effect in his first inaugural stage under the title of «Proposals and debate on the first title of the Constitution», framed the auditorium stage «Magdaleno Varela Lujan» of our academic unit. In february 2010 began to consider the full Congress, the importance of creating a body to monitor compliance of the Constitution, if it is true that our constitution-depth analysis of particular importance, we should not forget that the focus for the full development and the proposal and especially the dogmatic part which is the objective of this forum, the need to protect the cons-titution which is based on the reality of social life, and we must not forget which is governed by the right dynamics.

## Introducción

Los cambios sociopolíticos generados en el siglo anterior y el actual demandan que la Constitución posea cierto grado de vigencia y efectividad. Es innegable que la evolución del Estado se encuentra

íntimamente ligada al respeto irrestricto de la Constitución, el cual debería llevarse a cabo de forma natural y espontánea; sin embargo, ciertas autoridades públicas, cuyos juramentos son observar y guardar la Norma Suprema, desconocen los compromisos constitucionales que han adquirido, desequilibrando así los poderes públicos y atropellando los derechos fundamentales de la ciudadanía. Por tal motivo es imprescindible la existencia de los medios procesales que garanticen la defensa y protección de nuestra Carta Magna.

## Antecedentes

Cabe recordar que según el Pacto Federal se instituyó en las entidades federativas un ámbito competencial propio para la defensa de su Constitución. México adoptó la forma de Estado federal, estructurado bajo los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Uno de los principios consiste en que los estados son libres y soberanos de conformidad con los términos dispuestos, pero sin contravenir las disposiciones de dicho pacto.

Existen tres ámbitos de aplicación de las normas constitucionales: el federal, el estatal o local y el municipal, lo anterior viene a colación para diferenciar la facultad que reconoce el artículo 124 al ámbito local para auto regularse y diferenciarse del federal; parte del contenido va dirigido exclusivamente a las autoridades federales. Asimismo, el artículo 41 precisa los lineamientos que deben contener las constituciones locales y determina que no deben contravenir las disposiciones del pacto. En caso de contradicción será aplicable lo dispuesto por el artículo 133 constitucional.

En ese sentido, es preciso fortalecer la justicia constitucional estatal para hacerle frente al Federalismo que impera en el nuevo esquema político de nuestro país. Dicha necesidad no es algo novedoso, ya otras entidades federativas han incursionado en este tema, es el caso de Veracruz, en el 2000, al cual le siguieron Coahuila, Guanajuato, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Nuevo León, Estado de México, hasta llegar a Querétaro.

Por tal razón, reviste gran importancia el introducir una jurisdicción especializada en el control constitucional de las entidades federativas, no como un aspecto mimético de esta nueva tendencia, sino como un impulso a la autonomía que resulta vital en los Estados y un fortalecimiento a la justicia que esperan los ciudadanos y darle todo el valor y significado a su primera norma jurídica, la Constitución. Esta propuesta se enmarca en esa visión, pero establece un esfuerzo diferente en alcance y sistematización de los que se han efectuado hasta el momento. Se puede afirmar que el sistema de control constitucional instaurado es incompleto, ya que si bien no todos establecen un número igual de procesos constitucionales, la regulación entre ellos difiere en algunos aspectos en forma completamente opuesta. Por otra parte, las regulaciones emitidas no han contemplado los aspectos del Estado federal del que son resultado, ya que en algunos supuestos puede haber duplicidades de jurisdicción, entre los ámbitos constitucional y local, siendo poco benéfico para el sistema de control constitucional que debe prevalecer en las entidades.

En especial, es preciso hacer énfasis en la amplitud que debe poseer el sistema de control constitucional estatal, cuidando la armonía de competencia con la federación. En este orden de ideas, el compromiso real en la instauración de un sistema de justicia constitucional debe recaer en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, ya sea mediante un auténtico Tribunal Constitucional o con la creación de un pleno o una Sala constitucional, con el objeto de tener la posibilidad de ratificar la naturaleza normativa de cada Constitución, extendiendo, hasta donde le sea posible, sus consecuencias vinculantes y otorgándole efectividad a todo su contenido.

## Fundamentos

La Constitución representa la democrática de mayor valía, ya que es el producto de la voluntad general y en ella quedan asentadas las plataformas de participación del pueblo, los derechos humanos, así como las fuentes del derecho y la integración y facultades de los órganos que ejercen el poder. Ade-

más, en el sistema federal mexicano es obligatorio contar con un Tribunal o una Sala que tenga como principal misión salvaguardarla. De otra manera, la federación dejará sus actuales pretensiones y continuará siendo la detentadora de todos los hilos del poder. Una federación no puede existir sin entidades federativas autónomas. Por ello, resulta esencial establecer el Tribunal Superior de Justicia, que actúe en pleno, a través de un Tribunal Constitucional o bien de una Sala constitucional que sea el intérprete supremo de la Constitución estatal.

También es relevante aclarar las dudas que al interior del ordenamiento jurídico estatal puedan surgir en torno al alcance de sus normas. Los jueces podrán, dentro de sus actividades, interpretar el texto constitucional del estado para un mejor entendimiento de la norma local que examinan, sin embargo, quien debe tener la última palabra al respecto, en calidad de órgano de cierre del sistema constitucional, es solamente uno de los órganos descritos. En consecuencia, esta propuesta se basa en que el Tribunal Superior, el Tribunal Constitucional o Sala constitucional es el intérprete supremo de la Constitución del Estado en su ámbito competencial. En ella se recomienda a los tribunales federales extender el ámbito competencial estatal, de manera proporcional al reconocimiento de la autonomía que junto con la competencia constitucional, marcan un espacio que es propio de los estados. La creación de un Tribunal o Sala constitucional es indispensable para dar una respuesta orgánica a las nuevas funciones que desarrollará el Poder Judicial del Estado.

Al crear un tribunal constitucional se instaura un auténtico sistema de justicia constitucional nuevo, lo cual reorganizaría a todo el Poder Judicial, se debe de pensar en la especialización de los jueces encargados de impartir justicia constitucional y la instauración de los distintos contenciosos constitucionales. En efecto: este proyecto aborda los fines, la integración y las atribuciones del Poder Judicial; posteriormente desarrolla el estatuto constitucional de los magistrados que está compuesto de las garantías que dirigen la autonomía e independencia de quienes interpretarán en última instancia la Constitución, evitando las injerencias encaminadas a interferir de modo indebido en el ejercicio de sus

funciones. Por último se establece el *status* y la integración del Tribunal constitucional, así como los efectos de sus resoluciones para, finalmente, señalar los instrumentos procesales de tutela constitucional. El pleno del Tribunal constitucional se debe de integrar con 5 magistrados constitucionales, electos de forma distinta al del resto de los magistrados, entre otras cosas por los requisitos de elegibilidad, con la función de substanciar y resolver en definitiva los procesos y procedimientos de inconstitucionalidad.

La creación de una sala, en cambio, es una propuesta que parte de la premisa de dejar intacta la organización judicial, adicionando solamente una sala constitucional y realizando la menor cantidad de ajustes al entramado institucional para que pueda funcionar coordinadamente con el pleno del Tribunal. La creación de un Tribunal Constitucional, bajo las premisas del modelo europeo, pero incorporado a la órbita del Tribunal Superior de Justicia, es un entramado orgánico y funcional que puede fomentar, de conformidad con ciertas circunstancias, su operatividad y eficacia; no obstante, representa un diseño que no se apega al modelo tradicional Mexicano y que por tal razón puede generar algunas fricciones innecesarias al interior de los principales órganos judiciales del Estado.

Dicho modelo se une a la tendencia enarbolada en América Latina, en donde se crearon Salas constitucionales dentro de las Cortes Supremas de Justicia, lo que por principio de cuentas eliminó las tensiones existentes entre los tribunales constitucionales y las cortes supremas. La creación de una Sala constitucional deberá ser integrada por tres magistrados, como acontece regularmente en otras salas, teniendo como actividad principal la instrucción de los procesos constitucionales estatales a efecto de preparar un proyecto que sea analizado y aprobado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Tratándose de la defensa de los derechos humanos se otorga facultad a la Sala para que instruya y resuelva los juicios de defensa de los derechos humanos, pero dando posibilidad de enviar el asunto al Pleno si considera que la ley aplicada puede ser contraria a la Constitución y debe declararse inválida.

Otro aspecto indispensable en el fortalecimiento del Tribunal Superior de Justicia es el otorgamiento

del control constitucional, a efecto de asegurar de manera imperativa la supremacía de la Constitución estatal, teniendo presente el interés objetivo de depurar el ordenamiento jurídico estatal, interés que permitirá apurar al máximo el control constitucional evitando la existencia de actos o normas contrarias a la Constitución. Así, en el documento que ahora se presenta se indica que al Tribunal Superior de Justicia le corresponde ejercer el control constitucional de los actos y normas de carácter general. Con ello, dicho Tribunal se erige como guardián supremo de la Constitución, pues le corresponde ejercer el control constitucional de los actos de las diversas autoridades del Estado, como de las normas generales emitidas por los distintos órganos que cuenten con dicha facultad. Pero la naturaleza de guardián de la Constitución no implica exclusivamente el control constitucional de las normas. Existe una parte, igual de importante, en la función de defensa de la Constitución y estriba en la defensa de los derechos humanos. Por tal motivo, se señala en las dos opciones que corresponde al Tribunal o a la Sala constitucional defender los derechos humanos reconocidos en la Constitución estatal, y para ampliar su ámbito de cobertura, en los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico.

Cabe precisar que los derechos humanos a defender no son los mismos que actualmente se protegen a través del juicio de amparo. No se desconoce que existe una posición en la cual los derechos humanos son una unidad que mantiene como única diferencia que su defensa corre a cargo de una autoridad jurisdiccional diferente, dependiendo si la autoridad invasora de tales derechos es de naturaleza federal o local, sistema que está presente, por ejemplo, en Argentina. Sin embargo, como esta cuestión no se encuentra suficientemente discutida en nuestro país, parece sensato que sea el Tribunal Superior de Justicia del Estado quien defienda los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución local, pero que se presupone que dichos derechos son adicionales al catálogo de derechos humanos del texto constitucional general. Se trata, en consecuencia, de dos catálogos de derechos humanos, uno el constitucional, de aplicación por supuesto en la República, y otro local, de aplicación

exclusiva en el ámbito del Estado de que se trate. Así, no podrá argumentarse en contrario una invasión de competencias, aunque se insiste que un sistema ideal en un Estado federal sería aquél según el cual tanto las autoridades federales como las locales tuvieran la capacidad de defender los mismos derechos humanos.

Se señala también que los derechos humanos a defender son los reconocidos en los instrumentos internacionales que han sido incorporados a nuestro orden jurídico, mediante el procedimiento establecido constitucionalmente para ello. Esta posición, que es la única que cabe en estricto sentido en nuestro orden jurídico, hace posible que el Tribunal o Sala constitucional, en el ámbito de su competencia y siempre en beneficio de los ciudadanos del Estado, proteja los derechos humanos de fuente internacional, lo que amplía para el presente y futuro el alcance de protección de estos derechos. No pasa desapercibido que se trata de derechos humanos que pudieran defenderse a nivel federal, mediante el juicio de amparo, sin embargo, mientras no exista una cultura constitucional que haga presuponer que los derechos humanos de fuente internacional tienen el mismo rango que los reconocidos en el texto constitucional, el Tribunal Superior de Justicia del Estado puede dar efectividad a esta defensa de los derechos humanos.

La tarea de control constitucional la ejercerá un Tribunal o una Sala constitucional, a través de diversos procesos y procedimientos constitucionales; entre el vasto número de posibilidades, se han tenido en cuenta: el juicio de defensa de los derechos humanos o juicio de tutela, los conflictos de atribuciones, conflictos de competencias, el juicio abstracto de inconstitucionalidad, la acción por omisión legislativa, la cuestión de inconstitucionalidad y la consulta previa de constitucionalidad. El proceso constitucional que tiene por objeto la protección de los derechos humanos se denomina juicio de defensa o juicio de tutela constitucional, y significa la revaloración del origen del amparo mexicano, que surgió precisamente en una entidad federativa. Por tanto, no debe resultar ajena a la sociedad de cualquier Estado la instauración de un juicio de defensa de los derechos humanos similar al amparo

surgido en Yucatán. También, tratando de rescatar la filosofía que impregnó a este proceso en sus orígenes, que fue la sencillez y la alta finalidad filosófica, se propone que al regular el procedimiento el legislador tenga muy presente que debe ser breve y sumario, evitando complicaciones y formalismos exagerados.

Como se ha mencionado no es un planteamiento novedoso ya que en otras entidades federativas se han llevado a cabo debates sobre la denominación del tribunal, por lo que cabe señalar que se ha propuesto nombrarlo juicio de defensa o de tutela y así diferenciarlo del juicio de amparo federal y de los juicios de protección de los derechos humanos y el juicio de protección constitucional, los cuales rigen respectivamente en los Estados de Veracruz y Tlaxcala. Pero además delimitar las esferas competenciales y así se impedir que surjan desaciertos, prestando un peculiar interés por la protección de los derechos humanos, ya que lleva como noción sobrentendida no sólo la salvaguardia sino además la caución de los derechos humanos. La idea de defensa conlleva igualmente una referencia valorativa importante, ya que la defensa constituye uno de los fines del derecho, por lo que el juicio es exactamente para que cualquier ciudadano defienda sus derechos.

Pero además, debemos reiterar que este proceso constitucional se debe de hacer valer ante todas las autoridades transgresoras de los derechos humanos, ya sea las administrativas, legislativas y también, las judiciales. Sobre cualquiera de los poderes pero además de cuidar que no nazca como fenómeno una escalera de impugnación inacabable, de tal manera que acto seguido de concluirse la primera instancia y la apelación se lograra seguir, mediante una evasiva constitucional, la impugnación a través del juicio de defensa o de tutela. Por tal razón se señala en el documento que derivará en contra de autoridades judiciales en el caso de haber dictado una sentencia definitiva, es decir, cuando se conoce sólo de sentencias en apelación, sin embargo el fundamento no es amplio, ya que para se tenga la posibilidad de impugnar una sentencia con esas características es necesario que la impugnación se encuentre fundamentada en un indiscutible problema constitucional, debido a que por tal motivo se exige que

la sentencia definitiva que se va a impugnar posea un contenido del que alcance criterio constitucional importante para la entidad, lo que obviamente su sujetara a la discreción, y no a la arbitrariedad, del juez de defensa.

Con el presente juicio se procura extender el acceso a la justicia, debido a que protege los derechos más importantes de los ciudadanos. Por ese motivo, es necesario establecer que al lado de lo conocemos como interés jurídico se establezca un interés legítimo, sobre la deferencia de que gracias a dicho interés no se demandara la afectación a un derecho subjetivo sino sólo a la esfera jurídica de las personas, por lo que puede corroborarse ya no de una forma tan directa, sino por medio del apego a una condición particular del individuo dentro del orden jurídico. Con fundamento a lo anterior, pero teniendo especial cuidado en la titularidad de los derechos humanos por las personas individuales y jurídicas, se asienta que cualquiera de ellas poseen la facultad de promover el juicio de defensa o de tutela. De tal forma que de manera individual frente a cualquier ciudadano que demanda un derecho subjetivo, o bien un derecho del que surge la obligación acatar una determinada situación jurídica, tenderemos a la par a la persona jurídica, la cual también puede hacer valer ciertos derechos como institución, no como ente individual, como ejemplo en el ámbito del derecho a la cultura o al medio ambiente.

Resulta pertinente señalar, que ante todo se debe de perseguir la defensa del ciudadano frente a una invasión a sus derechos humanos, en nuestro ámbito jurídico mexicano, se tiene la obligación y el deber de fortalecer esta idea, pero además es el motor fundamental de la presente propuesta. Pero además no de una forma aislada, sino como parte de un todo, en el que la persona juega un rol y un lugar en nuestra sociedad, buscando con esto que prevalezca el bien común como un interés colectivo. No debemos de perder de vista la evolución de derechos humanos y sobre todo a la nueva pléyade, emanada de la evolución tan compleja que ha sufrido nuestra sociedad y que ha invadido en ese desarrollo tan acelerado las estructuras jurídicas sobre la titularidad de derechos dejando en el desamparo la protección de los mismos.

Al principio las Garantías Individuales eran protegidas por la sola acción que realizaban los particulares. En cambio hoy día debido a un encapsamiento de la esfera de los derechos particulares y son absorbidos por el poder público, insertándolos en la colectividad al denominarles derechos transpersonales, pierden su identidad, haciendo complicada su defensa ante el órgano jurisdiccional. Poder obtener la acreditación de la afectación del derecho, así como su titularidad, ha fomentado dos grandes obstáculos instituidos en una barrera infranqueable que tiene como soporte la clásica noción de legitimación procesal, debido a que solo la persona afectada que resiente la afectación de un interés jurídico directo, existente y personal, producido por alguna autoridad y afín a los derechos antes mencionados, es quien puede acudir a demandar ante los tribunales. No debemos de olvidar que si bien al determinar una dimensión colectiva de los derechos humanos, se puede hablar de un progreso no debemos de descuidar su defensa jurisdiccional y no derive en un estancamiento con respecto a su defensa.

A fin de percibir el alcance de los derechos colectivos a los que nos referimos, conviene traer a colación la situación en la que se encuentra el individuo junto con un grupo de personas con las que comparte derechos e intereses, como sucede, por ejemplo, respecto del medio ambiente, el patrimonio artístico y cultural, las cuestiones urbanísticas o la situación de usuarios o consumidores. Tampoco podemos dejar de mencionar la situación en la que puede encontrarse una persona que es discriminada, junto con otras con quienes comparte la misma situación, sea por cuestiones de enfermedad o por simples preferencias personales.

El derecho a una vida libre de violencia, las acciones positivas en condiciones de igualdad de género o el derecho a practicar la religión en comunidad son otras referencias puntuales a la nueva dimensión que han adquirido los derechos humanos. Debemos advertir que no sólo estamos ante la presencia de derechos de naturaleza colectiva; también encuentran barreras en la búsqueda de la protección jurisdiccional adecuada los derechos individuales que son ejercidos colectivamente. Piénsese, por ejemplo, en el derecho de asociación, en el de

manifestación o en la libertad de tránsito. También estos derechos deben romper la barrera que los tribunales les han opuesto al momento de exigírseles la afectación correspondiente a efecto de solicitar la protección jurisdiccional.

A este nuevo panorama de derechos humanos no puede brindársele una adecuada defensa pensando en su dimensión particular y mucho menos puede dársele protección jurisdiccional si todavía exigimos que quienes acudan a los tribunales demuestren una afectación personal y directa, porque como ya dijimos estamos frente a derechos e intereses que corresponden a un número indeterminado de personas pertenecientes a un determinado grupo en sociedad.

No podemos dejar a la buena voluntad de las autoridades el cumplimiento de estos derechos sobre todo cuando sabemos que la defensa que puede oponer el particular ha encontrado trabas difíciles de superar. Imaginemos, entonces, cómo podría acreditar el particular estos extremos frente a derechos humanos de naturaleza colectiva como los que enunciamos. Cómo probar que le afecta la contaminación producida por una fábrica en la colonia en la que habita o cómo demostrar que es el titular del derecho al medio ambiente. Cómo probar que ha sido objeto de discriminación por pertenecer a un grupo determinado de personas y cómo probar que es titular de ese derecho. Acaso podría demostrar que en la comunidad en la que vive el grado de violencia alcanzado es tan alto que puede verse afectado en sus derechos humanos más esenciales, como el libre tránsito o su integridad personal.

### Propuesta de creación de la magistratura constitucional

Hay que avanzar en la defensa de estos derechos colectivos procurando el establecimiento de nuevos mecanismos que faciliten su reparación, teniendo siempre presente que en la medida en que el desconocimiento de estos derechos se incrementa, en esa misma proporción estaremos estancando el desarrollo del individuo en sociedad. Para lo cual se plantean, dos estrategias a seguir, las cuales bus-

can que la Comisión Estatal de Derechos Humanos cuente con legitimación procesal, fundamentada en la Constitución Estatal, para celebrar un juicio de defensa o de tutela para la protección jurisdiccional de los derechos humanos en su vertiente colectiva, ya sea porque el derecho humano tenga esa naturaleza o porque sea un derecho de dimensión individual pero de alcance colectivo. Se trata de reconocerle una legitimidad institucional producto de la alta función que está llamada a cumplir desde el texto constitucional. Se busca la protección de los derechos pertenecientes a los individuos en cuanto son integrantes de una colectividad o grupo.

Por lo tanto, la Comisión Estatal de Derechos Humanos podrá acudir a la defensa del bien común pese a que no posea la titularidad de derechos fundamentales, por el simple hecho de que es una institución portadora del interés público que vive en la integridad y efectividad de los derechos humanos. Se debe de precisar que al reconocer tal legitimación no se sustituye el derecho de acción que puede hacer valer el individuo, ya que en cualquier momento podrá recurrir a los tribunales, sobre todo en el ámbito personal de los derechos humanos. Sino que por el contrario al otorgarle esta facultad a la Comisión Estatal de Derechos Humanos se hará posible una coordinación entre la protección con recursos no jurisdiccionales con recursos jurisdiccionales que se unifica y aplica gracias al juicio de defensa. Al otorgarle a la Comisión la legitimación procesal que garantice el poder acudir a los tribunales en defensa de los derechos humanos colectivos, es proporcionarle un instrumento procesal para la defensa ante una hipotética lesión de un derecho humano, siempre y cuando no sean suficientes la persuasión, la publicidad de sus críticas y la autoridad moral de sus recomendaciones.

Esta facultad que se propone atribuir a la Comisión Estatal de Derechos Humanos ya ha sido conferida en otros países a instituciones similares. Así, por ejemplo, en la Constitución de Argentina, la legitimación procesal genérica reconocida al Defensor del Pueblo en el artículo 86 está relacionada con el amparo colectivo establecido en el artículo 43 de la misma Carta Magna. En Bolivia, en el artículo 129 se determina que el Defensor del Pueblo tiene

facultad para interponer los recursos de amparo y *habeas corpus*. En Colombia se reconoce al Defensor del Pueblo, en el artículo 282.3 la facultad de interponer las acciones de tutela sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados. En Ecuador, el Defensor del Pueblo puede promover o patrocinar *habeas corpus* y la acción de amparo de las personas que lo requieran, según lo establecido en el artículo 96 de su Constitución. En El Salvador, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos tiene facultad para promover recursos judiciales para la protección de los derechos humanos, de conformidad con lo establecido en el artículo 194.4 de su Constitución. Sobresale el caso de España. De conformidad con lo establecido en el artículo 162, fracción I, inciso b de su Constitución, el Defensor del Pueblo puede interponer el recurso de amparo.

### *Estrategia 1*

A semejanza de lo que acontece en el nivel federal, estos procesos constitucionales son improcedentes tratándose de la materia electoral, porque se presupone que los mismos tienen otra vía para ser analizados. Los sujetos que pueden promover los conflictos de atribuciones son los diversos órganos del poder, esto es, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, por discrepancias en la emisión de actos o disposiciones generales, que traigan aparejado una contradicción con el texto constitucional. Igualmente están legitimados los distintos órganos constitucionales autónomos, entre los que pueden considerarse a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Estatal Electoral, o cualquier otro que se cree, cuando sientan que se ha invadido su ámbito de atribuciones establecido en el texto constitucional local.

Como aspecto novedoso en la estrategia 1 se introduce la posibilidad que los órganos que integran al Ayuntamiento, representados por los regidores, síndicos y en su caso jueces, puedan hacer valer este proceso constitucional a fin de reivindicar sus competencias o inclusive para dejar bien sentadas las bases de un correcto ejercicio de la Presidencia Municipal. Esta legitimación es reflejo del pluralismo político que también se

vive al interior de los ayuntamientos, situación que ha marcado un claro desenvolvimiento en la toma de decisiones de los cabildos. Además, con esa legitimación se reconoce de manera especial la existencia de lo que puede denominarse una justicia constitucional municipal, de la cual es el actor principal el Ayuntamiento.

En el caso de los conflictos competenciales, los municipios están legitimados para hacer respetar su estatuto constitucional, lo que seguramente permitirá un importante desarrollo en este proceso constitucional, sobre todo a la luz del nuevo esquema político que constantemente está en cambio.

Situación de especial atención es la posible coincidencia entre lo que se propone en este documento y el contenido del artículo 105, fracción I, de la Constitución federal, que regula algunos supuestos de naturaleza local, como son los conflictos entre los poderes del Estado y el de un Estado y uno de sus municipios. No existe tal sobreposición; al respecto, se propone que los conflictos competenciales y de atribuciones tengan lugar cuando esté en juego la Constitución local en el ámbito competencial que le es exclusivo y propio, esto es, cuando el conflicto se centre en aspecto netamente locales, donde se advierte que se trata de un aspecto local-local.

El juicio abstracto de inconstitucionalidad o de inconstitucionalidad de leyes, representa una innovación en el ordenamiento jurídico de los Estados. A través de este procedimiento se pretende depurar el ordenamiento jurídico antes de que una norma general sea aplicada, pues no se requiere una afectación para impugnarla, sino que podrá hacerse a partir de su publicación y dentro del plazo de sesenta días.

El nombre de este proceso constitucional obedece principalmente a su naturaleza, ya que a través de él se ejerce un control de constitucionalidad abstracto en todo su sentido, pues antes de la aplicación de una norma general, existe la posibilidad de que sea impugnada frente a una hipotética contradicción con el texto constitucional local. Además, es una denominación que contrasta con la de acción de inconstitucionalidad, que es como se conoce el proceso constitucional que tiene el mismo objeto de que ahora se presenta, pero con aplicación a nivel federal.



Los sujetos legitimados son los mismos órganos del Poder que intervinieron en la creación de la norma, tanto el Ejecutivo como el Congreso local, dando así una oportunidad para que lo que fue creado con criterio de oportunidad política pase por un filtro que otorgue la certeza de ser constitucional. La estrategia 1 propone, que al igual que en el caso de la acción de inconstitucionalidad federal, cuenten con legitimación el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo, supuesto que ya ha adquirido carta de naturalización en nuestro sistema jurídico. Subir este porcentaje haría inviable el funcionamiento de este proceso constitucional.

### *Estrategia 2*

Esta estrategia propone bajar la cifra al veinte por ciento, en el entendido que debe posibilitar que una verdadera minoría tenga acceso a ese instrumento, lo cual no ocurre en el modelo anterior. Reviste especial importancia al respecto, la indicación que se hace en el documento del plazo para presentar la demanda, pues podrá hacerse, a diferencia del proceso federal, dentro de los sesenta días a partir de la publicación de la norma, o sea, treinta días más, lo que en determinado momento puede ser útil para los sujetos legitimados y representar uno de sus principales alicientes.

Además de la legitimación tradicional, se confiere también, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la que podrá presentar demanda de juicio abstracto de inconstitucionalidad con base en la experiencia obtenida en la tramitación de las quejas que le ha correspondido resolver, sobre todo en su materia de derechos humanos. Con ello, se sigue lo estipulado en los Estados de Tlaxcala y Coahuila, los primeros en reconocer la legitimación de sus respectivos *ombudsmen*. Finalmente, también se reconoce legitimación a los partidos políticos, a efecto de que puedan impugnar las normas generales en materia electoral, en este caso coincidiendo, en su ámbito respectivo, con el supuesto previsto en el inciso f de la fracción II del artículo 105 constitucional, para tener una protección integral del Código político local.

La estrategia 2 sugiere la incorporación de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, que pretende atajar la inercia legislativa que se manifiesta en la carencia de leyes o normas generales constitucionalmente previstas, cuya ausencia lastima la supremacía de la Constitución estatal. Esta figura se encuentra presente en distintos sistemas de justicia constitucional y en algunos de ellos ha dado resultados positivos al impulsar al legislador a cumplir cabalmente con sus atribuciones legislativas. Como se trata de un instrumento de tutela cercano a la acción de inconstitucionalidad, se ha considerado pertinente determinar una legitimación procesal similar, dado que quienes tienen posibilidad de impugnar una norma pueden acudir a impugnar su ausencia. El instrumento no está sujeto a plazo alguno, pues al existir la omisión de una norma se produce un estado de inconstitucionalidad permanente que sólo se elimina cuando la misma se incorpora al sistema jurídico.

La sentencia en los procesos y procedimientos aludidos, sin bien guarda diferencias puntuales, es similar en cuanto a la necesidad de que, ante todo, se trate de salvar la norma general, interpretándola conforme al texto constitucional y sólo si ello no es posible se llegue a la declaración de invalidez. Para ello, la propuesta número 1 propone que dicha declaración se produzcan a través del voto de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, mientras que la número 2, en una interpretación distinta de la presunción de constitucionalidad de las leyes, propone que sea a través de una mayoría absoluta. La sentencia que se emita, de conformidad con las más novedosas técnicas de enjuiciamiento constitucional, podrá establecer los efectos temporales de la resolución, dependiendo de la naturaleza del acto que se reclame, y dando vista al órgano legislativo para que si así lo considera, modifique la norma declarada inválida.

Otro de los procesos constitucionales que se introducen es la denominada cuestión de inconstitucionalidad, la cual constituye un proceso constitucional en favor de los jueces. Mientras las personas pueden promover el juicio de defensa de los derechos humanos y los sujetos públicos tanto el conflicto competencial como de atribuciones y el juicio abstracto de inconstitucionalidad por acción o por

omisión, los órganos jurisdiccionales no contaban con un instrumento mediante el cual pudieran dar respuesta a la doble vinculación que tienen frente a la ley y a la Constitución. De esta manera, cuando un órgano jurisdiccional tenga que aplicar una ley que considere que es contraria a la Constitución, deberá suspender el proceso y elevar la cuestión al pleno del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal Constitucional para que en su caso haga uso de una interpretación conforme o declare la invalidez de la norma general. Así, los jueces no tendrán que inaplicar la norma legal, que sería la opción más congruente, ni tampoco aplicar una ley que consideren contraria a la Constitución, solución menos frecuente dada la jurisprudencia emitida por los tribunales federales.

La sentencia en este proceso constitucional tiene las mismas características que en los restantes procesos constitucionales. Por último, se propone lo que se denomina consulta previa de inconstitucionalidad, proceso constitucional que tiene relación con los proyectos de reforma constitucional local. Si ya los tribunales federales establecieron en jurisprudencia firme que no es posible controlar el procedimiento establecido en el artículo 135 de la Constitución federal, ello debe circunscribirse a un control posterior y no a todos los tipos de control. De esta manera, el criterio anterior no obsta para que en forma previa se cuente con la opinión del Tribunal Superior de Justicia, en tanto Tribunal Constitucional, a efecto de que la reforma constitucional no contradiga ni el procedimiento de reforma ni el contenido mismo de la Constitución. La opinión que emita el órgano, en consecuencia, tendrá naturaleza vinculatoria, esto es, para que la reforma constitucional sea finalmente aprobada, necesita de un pronunciamiento favorable del Tribunal, o en caso de ser negativo, obliga a la reformulación de la iniciativa de reforma. En caso de contarse con una opinión negativa, deberá reformarse la Constitución, o bien no deberá aprobarse.

Con esta consulta se está reforzando la naturaleza jurídica de la Constitución estatal, pues se evita que los órganos que fueron creados a su abrigo no la contradigan en su función de órganos revisores de la misma. Es la forma más idónea que ha mos-

trado el derecho comparado para depurar el ordenamiento jurídico.

## Conclusiones

Como consecuencia de lo anterior, se propone que el Congreso local pueda solicitar al Tribunal Superior de Justicia o al Tribunal Constitucional, una opinión no vinculante cuando tenga que emitir su voto respecto del procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 135 de la Constitución; así, el Congreso podrá allegarse de una opinión sólida que le permita expresar una posición mejor fundada respecto a las razones que le llevan a externar un voto de aprobación o de rechazo.

Finalmente, con respecto a la sentencia, se señala que la misma debe restituir al actor a la situación que tenía antes de ocurrir la violación, pero tratándose de normas generales, la estrategia 1 determina que en primer término deben interpretarse de conformidad con la Constitución, pero cuando ello no sea posible, la Sala debe remitir el asunto al Pleno del Tribunal Superior para que, en su caso, declare la invalidez de la norma impugnada, con una mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes. Al tratarse del Tribunal constitucional, será el mismo órgano el que podrá realizar dicha declaratoria. De esta manera, no es que se introduzca la declaración general de inconstitucionalidad en el juicio de defensa o de tutela, sino que al constatar en dicho juicio que la norma es inconstitucional se envía al órgano competente, que es el Pleno del Tribunal o de la Sala, para que analizada la cuestión llegue a declarar, en el supuesto que sea así, la invalidez de la norma. Queda, en consecuencia, en manos del Tribunal Superior de Justicia, pero instado por un individuo mediante el juicio de defensa o de tutela, llegar a la declaración general de invalidez de la normas generales.

Recobra especial relevancia en el juicio para la defensa o la tutela de los derechos humanos el acceso a la información y la protección de los datos personales. Se trata de dos derechos que han adquirido un alto grado de demanda social. Por tal razón, dentro de las competencias del Tribunal o

la Sala constitucional se introdujo la posibilidad de tutelarlos.

De esta manera, los particulares podrán presentar demandas de defensa del derecho a la información en contra de las resoluciones emitidas por el organismo que tramitó y dio respuesta a su solicitud de acceso a la información, se debe tener en todo momento acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio, pero con la condición de mantenerla con ese carácter y evitando en todo momento su disposición en el expediente judicial.

Cuando, por el contrario, se trate de datos personales, mediante el juicio de *habeas data*, o procedimiento de acceso a la información, se garantizará su protección, actualización y tratamiento, de manera tal que el individuo tendrá libre acceso a todo registro, archivo o banco de datos en que se contengan referencias a su persona, pudiendo requerir la actualización, rectificación, confidencialidad o supresión de esta información si lesiona o restringe alguno de sus derechos.

Otro de los nuevos procesos constitucionales y que recientemente ha obtenido su naturalización en el ordenamiento jurídico mexicano, es la controversia constitucional que se genera entre distintos entes respecto de actos o normas generales que contradigan el texto constitucional. Para dar un orden y sistematización a este apartado, se propone que este instrumento procesal se divida en dos mecanismos. Uno es el proceso constitucional conocido como conflicto de atribuciones, el cual tendrá por objeto la resolución de controversias entre el Ejecutivo, el Legislativo y los órganos constitucionales autónomos. A la par de él, se introduce otro proceso constitucional denominado conflicto de competencias, el cual tiene por objeto resolver las posibles controversias entre los distintos órganos de los diversos niveles de gobierno al interior de la entidad federativa. Así, se regulan las controversias entre los poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos, uno o más poderes del Estado y uno o más órganos constitucionales autónomos, así como dos o más órganos integrantes del Ayuntamiento.

Por último ambas estrategias o propuestas son

similares, aunque con una denominación y un objeto diferente al de las controversias constitucionales que existen a nivel federal, con la finalidad de coadyuvar a la depuración del ordenamiento jurídico de normas contrarias a la Constitución y a la reivindicación competencial, así como el ejercicio correcto de las facultades de los órganos del poder.

## Bibliografía

- Alcalá Zamora y Castillo Niceto, *Cuestiones de terminología procesal*, UNAM, México, 1972.
- Alcalá Zamora y Castillo Niceto, *Proceso autocomposición y autodefensa. Contribución a los fines del proceso*, UNAM, México, 2000.
- Diario de los debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio, año 2, México, a 28 de abril de 2005. No. 16.