

INTRODUCCIÓN

Transcurrían las primeras décadas del siglo XX cuando Eisenmann señaló con indudable perspicacia la característica principal que se observaba en las Constituciones de su tiempo. Decía el discípulo de Kelsen, situado en aquella realidad: “la Constitución no es más que un programa político, en rigor moralmente obligatorio, una colección de buenos consejos para uso del legislador, pero que éste es jurídicamente libre de tener o no tener en cuenta, puesto que sus actos, incluso si violan sus preceptos, serán en todo caso válidos”. Tan dramática advertencia serviría, junto a los esfuerzos de su maestro, para intentar dar consistencia real a los primeros intentos de institucionalizar sistemas de justicia constitucional, con el objeto de afirmar, dentro de un panorama hostil dada la primacía y autoridad de la ley, la fuerza normativa de la ley suprema.

Como es de sobra conocido, el sistema mexicano de justicia constitucional inicia su recorrido retomando importantes elementos del modelo estadounidense. El elemento *difusión* habilitó a la estructura de la justicia federal para aplicar la Constitución a casos concretos y declarar inconstitucionales disposiciones normativas con efectos también restringidos mediante el célebre juicio de amparo. La gran aportación de Rejón y Otero se convirtió en punto de partida y de llegada cuando se intentaban desvelar los rasgos peculiares de la jurisdicción encargada de aplicar la Constitución.

Las reformas a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación iniciadas en 1988, proseguidas en 1994 y 1996, desvelaron la toma de una decisión constitucional de trascendental importancia. Con un viraje de 180 grados nos incorporamos a la ruta que con fortuna retomó Europa después de la hecatombe de la Segunda Guerra Mundial. Los reajustes, intentando mantener el elemento *difusión* que desde décadas ha aspirado, con mayor o menor fortuna, a defender los derechos y libertades fundamentales de los

ciudadanos, incorporaron instrumentos procesales de defensa de la Constitución desde un punto de vista abstracto y no incidental. Tan importantes competencias han sido atribuidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un intercambio peculiar en el que se optó por conferir las decisiones últimas de legalidad a los tribunales inferiores, específicamente a los Tribunales Colegiados de Circuito, a efecto de dejar al máximo tribunal en posibilidades de sustanciar única y exclusivamente cuestiones de constitucionalidad.

Nuestro máximo tribunal de justicia ordinaria ha sido investido entonces de atribuciones exclusivas de constitucionalidad. No encarna, empero, un Tribunal Constitucional aun cuando la idea de su conversión ha sido precisamente esa. Las decisiones tomadas caminaron en el sentido de incentivar su metamorfosis y no de crear un órgano nuevo con las particularidades que hoy se advierten en los guardianes de la Constitución en Europa y América Latina.

La justicia constitucional mexicana, visto el complejo de mecanismos que ostenta en la actualidad para la defensa judicial de la Constitución, es relativamente nueva. Podemos decir que se remonta a los inicios de la lectura de la Constitución como norma vinculante en el pleno sentido de la expresión, algo que no nos lleva a voltear a un punto lejano de la historia; tal vez no más allá de 1988. Son quince años en el andar de una construcción inacabada que ha encontrado un punto de inflexión en el cambio de partido en el gobierno del año 2000. A partir de este hecho, puede decirse, acaba por diluirse la vieja sombra que siempre merodeó a nuestros órganos jurisdiccionales. Los factores políticos externos que durante tanto tiempo condicionaron la impartición de justicia se han atemperado. La justicia, y en particular la justicia constitucional, se encuentra libre para actuar. Mas esa libertad debe ejercerse exclusivamente dentro de los cauces de la Constitución y sobre la base del particular sentido de autorrestricción de quienes la ejercen.

No obstante, dentro de este proceso de construcción relativamente nuevo encontramos, por un lado, los esfuerzos de la Suprema Corte por consolidar la *identidad* de Tribunal Constitucional que no le fue dada completamente por la reforma constitucional, y por otro, el inicio de una corriente relativamente creciente de ordenamientos locales que han comenzado a incorporar sistemas de justicia constitucional. Es verdad que la situación de las Constituciones locales, en su gran mayoría, no ha cambiado mucho. Dichos ordenamientos siguen siendo vistos como simples exposiciones de

principios políticos que no terminan de vincular jurídicamente. No por nada, visto el estado de indefensión en que se encuentran que por un momento nos hace traer a la mente la sentencia de Eisenmann, la corte, mediante interpretaciones oscilantes, extendió sus competencias a fin de conocer cuestiones locales, centralizando la sustanciación de conflictos de carácter eminentemente local. La justicia estatal, desde un contexto como este, se entendía como un trámite que cubrir a efecto de elevar un asunto cualquiera a las autoridades federales mediante la institución del amparo. Es dentro de la coyuntura aquí dibujada donde toman sentido e importancia las cuatro experiencias locales que intentan garantizar la supremacía de la Constitución local en sus propios ámbitos de validez con la introducción de sistemas de justicia constitucional. Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas se insertan dentro de la nueva dinámica que sin temor a equivocarnos puede considerarse una tendencia que se espera alcance al resto de las entidades federativas.

Los cuatro primeros ensayos —en su significación literal— de justicia constitucional local son el objeto de estudio de este trabajo. Para centrar y delimitar el campo de indagación habremos de decir que sus intenciones son modestas. El lector no encontrará un estudio histórico que pretenda encontrar las raíces históricas que evolucionando en el tiempo han llegado a forjar los modelos adoptados, algo sin duda interesante pero que por el momento rebasa nuestras posibilidades. Es un estudio que se centra en las reformas constitucionales de Veracruz del año 2000, de Coahuila y Tlaxcala en el 2001 y de Chiapas en el 2002, con énfasis exclusivo en la institucionalización de la justicia constitucional local. Tampoco encontrará el lector algún tipo de valoración de la eficiencia de dichas instituciones sencillamente porque las cuatro experiencias son tan recientes que por el momento no se tienen los elementos adecuados para un ejercicio de esas proporciones.

Modestamente, el presente trabajo tiene la intención de mostrar cómo se estructuran institucionalmente los cuatro sistemas creados en un intento de primera exploración. Desempeña exclusivamente el trabajo pesado, si puede llamarsele de esta manera, organizando los sistemas por apartados a fin de que posteriores estudios puedan profundizar sobre cada uno. Por ello, se muestran básicamente las peculiaridades del órgano al que se confían atribuciones de constitucionalidad a efecto de saber de qué tipo de control se trata, se explicitan las garantías judiciales de los encargados de aplicar judicialmente la Constitución a fin de tener una noción sobre su independencia, se enlistan los instrumentos procesales creados para tener una idea de la extensión del control, se observan los actos o disposiciones que

pueden impugnarse para tener una noción del objeto del control, se especifican los entes legitimados para activar la justicia constitucional a fin de conocer la apertura con que se concibe el sistema, y se relatan los efectos de las sentencias para intentar tener algunas nociones sobre su alcance. Todo ello se realiza a nivel teórico acudiendo a un cotejo con la modelística histórica de la justicia constitucional y con su posterior hibridación, regresando frecuentemente al modelo kelseniano debido a la gran influencia que ha ejercido en la adopción de los sistemas de que damos cuenta.

En este contexto, al carácter eminentemente explicativo que contiene el trabajo hemos intentado agregar comentarios críticos en una profundidad congruente con la extensión del mismo en los temas en los que nos ha parecido prudente y oportuno. La justificación de esta manera de proceder se debe a que hemos encontrado elementos que nos permiten señalar que si algo privó en algunas experiencias reformativas, básicamente referidas a los casos de Coahuila y Chiapas, fue el desconocimiento de los alcances que tienen determinadas instituciones de la justicia constitucional, importándose sin un ejercicio mesurado de reflexión para sopesar su naturaleza, objeto o finalidad. Las reflexiones señaladas tienen que ver con el entendimiento de la supremacía dentro del ámbito local, la naturaleza o el alcance de determinados instrumentos procesales, las formas puras, híbridas o mixtas en que pueden actuar los modelos originales de justicia constitucional —estadounidense y europeo—, la tipología de las sentencias que se maneja en la actualidad, la legitimidad para incitar el funcionamiento del órgano del control, los actos normativos que componen el objeto del control, las inconveniencias de determinados sistemas de designación de los magistrados constitucionales, las debilidades que en materia de garantías judiciales tienen los operadores jurídicos de la Constitución, etcétera. Todo ello con la intención de evidenciar los puntos débiles que encontramos en el entramado normativo que organiza racionalmente la defensa judicial de la Constitución, alertando posibles consecuencias formuladas de manera hipotética. Es cierto que algunos de ellos son comentarios en los que se hacen valoraciones que escapan a lo estrictamente jurídico; me lo han hecho notar. Sin embargo, procedo de esa manera porque lo creo conveniente y porque considero que la labor del académico no se reduce a explicar o justificar el derecho existente, sino que se reconduce a estudiarlo en el contexto en el que se produce, anotando los presupuestos que lo condicionan y en ocasiones lo mutan; prefiero entender el derecho de ese modo a concebirlo como un sistema vacío, cerrado y autosuficiente.

INTRODUCCIÓN

XXVII

Como puede observarse, a lo largo de todos los ensayos se tiene presente el desarrollo de experiencias extranjeras, básicamente la española y la italiana. Sin duda ello tiene una explicación. No se procede de esta manera con la intención de importar sin más comentarios que se refieren a instituciones que nada tienen que ver con las que se estudian, o que teniendo algo que ver operan en contextos y condiciones diferentes. Se hace más bien en ánimo enriquecedor, visto que por su andar y desenvolvimiento en el tiempo se consideran en la actualidad más que maduras, consolidadas y, por tanto, referencialmente útiles para todas aquellas experiencias nacientes como las que se exploran en este estudio.

También, hemos de decirlo, el hecho de que se tengan presentes doctrinas extranjeras tiene que ver con el punto geográfico en el que fueron desarrollados los ensayos que aquí se recogen. Así por ejemplo, el capítulo primero fue escrito como parte de una tesina de investigación para acreditar la especialidad en derecho constitucional y ciencia política en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. En él intentamos explicar sucintamente los modelos históricos de justicia constitucional, el difuso estadounidense y el concentrado europeo, con ánimos de encuadramiento general, estableciendo un apartado en donde tocamos el fenómeno de su hibridación, algo característico en los sistemas actuales. El capítulo segundo, correspondiente a Veracruz, fue escrito para acreditar dentro de esa especialidad la materia de derecho constitucional, que más bien fue de justicia constitucional, impartida por el profesor Francisco Fernández Segado, amplio conocedor de los sistemas de justicia constitucional del mundo, y cuyo interés por Latinoamérica y por México en especial, me llevó a escribir sobre el primer ensayo de justicia constitucional local en nuestro país. El capítulo tercero, referente a Coahuila, se redactó en Bolonia durante la estancia de investigación realizada en el Departamento de Ciencia Jurídica A. Cicu de la Universidad de Bolonia y en el Center for Constitutional Studies and Democratic Development perteneciente a la Johns Hopkins Paul H. Nitze School of Advanced International Studies y a la Facoltà di Giurisprudenza della Università di Bologna. El cuarto, que habla de Tlaxcala se comenzó en Madrid, terminándose de redactar en México. El concerniente a Chiapas, lo comencé a escribir cuando me encontraba en Chiapas a finales de septiembre del año 2002, una vez enterado del proceso reformador iniciado por el Congreso del Estado, y lo terminé en Bolonia. Los *excursus* sobre los modelos de Constitución y sobre la interpretación constitucional son ideas retomadas de la tesina de investigación mencionada que sirven de

base a la investigación más profunda que como punto culminante tendrá la tesis doctoral que habrá de presentarse en un futuro en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Creemos que en algo puede servir su inclusión en este trabajo debido a que en ellos se muestra la reciprocidad que existe entre objeto y método de interpretación o más allá, entre Constitución, justicia constitucional e interpretación constitucional, en un debate doctrinal que se encuentra abierto en la actualidad y que sin duda debe ser tomado en cuenta para no realizar ejercicios errados de interpretación que conduzcan al vaciamiento de los contenidos constitucionales.

Hemos decidido también incorporar un apartado que no sé si pueda llamarse conclusivo, en el que se manejan algunas hipótesis de posibles tensiones surgidas a partir del funcionamiento de sistemas de justicia constitucional paralelos: aquel que rige a nivel federal y que tiene como parámetro la Constitución federal, y los modelos nacientes que se circunscriben a sus respectivos ámbitos de autonomía territorial. Sin ser hechos probados por la realidad, se exploran solamente posibilidades a fin de que más adelante puedan aportarse soluciones. Lo cierto es que dentro de un sistema que se está consolidando y otros que están apenas naciendo, pueden darse situaciones de incompatibilidad o confusión, siendo éstas las que intentamos poner a la vista. Creemos que en ánimos de primera exploración, el presente trabajo tiene alguna utilidad. Una vez que las experiencias locales comiencen a dar sus primeros frutos, la ruta de los estudios habrá de ser necesariamente otra. Sin embargo, ante la espera que se avecina, hemos considerado prudente dar a conocer las líneas maestras sobre las que se erigen los sistemas de justicia constitucional de las entidades federativas analizadas, todas ellas bajo el encomiable fin de situar a la Constitución en el peldaño normativo que le corresponde. Como advertencia última quiero señalar que los desaciertos que puedan encontrarse en estos ensayos son absolutamente míos. Como humanos podemos equivocarnos, pero un mínimo de responsabilidad debe llevarnos a asumir como propias las equivocaciones. Así que todo lo positivo que aquí se encuentre se deberá, sin duda, a quienes atendieron mi llamado para recibir sus opiniones. Lo demás, como ya dije, es responsabilidad mía.

Bolonia, Madrid, febrero de 2003.