

CAPÍTULO QUINTO

REINGENIERÍA CONSTITUCIONAL ESTATAL

Cuando las entidades federativas son plenamente conscientes de que la soberanía estatal es la base y justificación de su existencia, la consideran como la divisa histórica más valiosa a defender, con el fin de lograr el desarrollo regional equilibrado, generador de instituciones jurídicas que realicen la igualdad, equidad, justicia, seguridad pública y armonía social; entonces es necesario fortalecer la soberanía estatal con instituciones como la Sala Constitucional, para hacer realidad el federalismo, que una y engrandezca a la nación mexicana.

A casi doscientos años de acondicionar la historia constitucional local de aquellos pueblos organizados a finales del siglo XIX en intendencias y provincias, donde se constituyeron territorialmente los estados, su historia alterna a los movimientos nacionales ha desarrollado la defensa de la soberanía, aun a pesar de los conflictos internacionales de invasiones estadounidenses, francesas y un centralismo difícil de superar por las 31 entidades federativas.

Si bien es cierto que ponderamos el pensamiento de diversos constitucionalistas que vivieron en diferentes épocas e impulsaron corrientes políticas, como el liberalismo, generador del federalismo, ante el conservadurismo apuntador del centralismo criollo, propio de los caudillos, y el de la intervención francesa, hoy existimos en la Constitución real de México más de cien millones de habitantes, distinta a la Constitución real de 1917, que inició su vigencia en un México de quince millones, aproximadamente.

Por lo tanto, todo estado integrante del pacto federal mexicano tiene una dinámica constitucional propia, cuyo marco jurídico se adecua al nuevo orden de justicia constitucional local, generando su propia pirámide kelseniana, esquematizando su Estado de derecho constitucional local, y estableciendo instituciones para fundamentar su propio sistema de control de constitucionalidad estatal, como lo han hecho Veracruz y el Estado de México, al crear la Sala Constitucional.

En el Estado de México, los reclamos para diseñar la reingeniería constitucional son propios de una sociedad con catorce millones y medio de habitantes que viven en un escenario de ejercicio democrático transparente, hecho histórico del que jamás se haya tenido memoria.

Aunque con posterioridad trataremos el caso del Estado de México, ahora analizaremos algunos criterios teóricos sobre el constitucionalismo estatal, derivados de experiencias y condiciones hipotéticas sobre la responsabilidad y el deber cumplido del ejercicio de la soberanía local.

En primer lugar, debo manifestar que por razones académicas tuve la oportunidad de conocer a Eruviel Ávila Villegas, alumno brillante del doctorado del posgrado en derecho de la UNAM, con singular tacto de político fino y forjador de ideales para servir a su pueblo, como hoy lo hace en la presidencia municipal de Ecatepec.

Eruviel Ávila Villegas integró sus propósitos de fortalecer la soberanía del Estado de México mediante un estudio intitulado *La creación de la Corte Constitucional del Estado de México*, que originalmente dirigí como tesis de doctorado, y más tarde se publicó por el IAPEM, como libro, en el cual plantea alternativas para fortalecer el control constitucional local, ya que si hay Constitución federal y constituciones locales, existen supremacía constitucional en lo federal y supremacía constitucional en el ámbito local.

El control constitucional local debe regularse para que todo acto de autoridad se ajuste a la Constitución, a lo que la ley les

faculte y que los particulares ejerciten sus derechos libremente exigiendo el cumplimiento de las formalidades de la ley; todo acto de gobernantes y gobernados debe ser dentro de la Constitución, nada en contra y nadie sobre ella, y menos las autoridades del centro, que pueden ser arbitrarias en un trato de iguales, ya que es en los estados y municipios donde late la fuerza de la patria, en la provincia que distingue a cada entidad federativa, por su capital político, social y económico.

Para tener un sustento teórico es necesario analizar las instituciones del control político. Con anterioridad a la implantación de la Sala Constitucional, en el Estado de México, Manuel González Oropeza comentaba:

No existe control de la constitucionalidad estatal o judicial propio en los Estados. Esto tampoco es culpa del sistema político, sino de una carencia de innovación política en las propias entidades federativas. Como consideran que estas cuestiones deben ser resueltas por la Federación, los estados han sometido sus problemas de constitucionalidad local ante el Poder Judicial federal. En México no se ha desarrollado la garantía de la forma republicana de gobierno como en Estados Unidos. Por lo tanto, los estados deben establecer su propio control de constitucionalidad, pero en su lugar no han establecido ningún medio de protección para su propia Constitución.⁵⁸

En reafirmación de la defensa de la soberanía estatal, José Abel González Herrera, quien ha fungido como presidente de la Legislatura del Congreso de Guanajuato, dice:

El presidente de la Academia de Derecho Parlamentario, Miguel Ángel Camposeco Cadena se pronunció por restringir la intervención del supuesto poder de jueces, magistrados, ministros y consejeros federales en el ámbito de la competencia de cada uno de los estados, y enfatizó que la transición política no significa

⁵⁸ Citado en Ávila Villegas, Eruviel, *La creación de la Corte Constitucional del Estado de México*, Toluca, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003, p. 121.

dictadura federal, recalcó que los estados son libres y soberanos en lo concerniente a su organización y régimen interior y que las libertades políticas garantizadas por la Constitución federal sirven para limitar cualquier clase de actos o resoluciones pseudo jurídicas que signifiquen intervención o violación contra las soberanías políticas de los estados.⁵⁹

Estimo que la Declaración de Querétaro, emitida por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en el Teatro de la República, el 10 de noviembre de 1994, constituye uno de los más importantes acontecimientos de la reivindicación de la soberanía estatal, mediante la implantación de órganos judiciales de constitucionalidad, que dicten sentencias en asuntos en que se controviertan violaciones a la Constitución local, “naturalmente sin excluir la posibilidad de que esta sentencia sea combatida por medio del juicio de amparo en el caso de que ella suscite una verdadera cuestión constitucional”.⁶⁰

Con lo anterior se evitaría que la justicia local se convierta en maquiladora de la justicia federal y en revisora de las sentencias de segunda instancia, como si fueran órganos de legalidad, no tocando nada de constitucionalidad estatal, y finalmente en un porcentaje mínimo que apenas rebasa el 10%, modifica la sentencia de segunda instancia y amparo para efectos, escasa o raramente ampara en forma lisa o llana, y en casi el 90% sobresee o no ampara.

El nuevo federalismo judicial es un movimiento de los tribunales superiores de justicia de los estados, que avanza en la creación de instituciones que resuelvan los propios asuntos de constitucionalidad local. Una alternativa son las cortes constitucionales estatales, como se ha planteado por el estado de Morelos y en el Congreso Nacional de Juristas de Mérida, en noviembre de 2000.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 122.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 125.

El estudio de Eruviel Ávila es un sistema integrador de criterios sobre el fortalecimiento de la soberanía estatal, para que la Federación reconozca que existen en la propia carta magna de 1917, competencias y jurisdicciones constitucionales compartidas, exclusivas e inclusivas de un Estado de derecho propio de los estados, que se interrelacionan para su fortalecimiento, preservando que nadie se fortalezca a cambio de la debilidad de otros, como lo ha hecho la Federación con los estados; que cada quien tenga su propio control constitucional, para que los límites de la autoridad federal o local no invadan esferas de competencia, en demérito del orden, la seguridad jurídica y el desarrollo de un Estado de derecho local, ya que en diversos estados tienen una tradición integrada con interesantes tesis sobre derecho constitucional estatal, entre las que podemos ponderar las que se expresaron con motivo de los festejos del sesenta aniversario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en noviembre de 2000.

En el referido congreso fue comentado el centralismo judicial establecido por la Corte a finales del siglo XIX, cuando creó la garantía de legalidad, que abrió las puertas del amparo contra los fallos de todos los tribunales del país, centralizando así a la administración de justicia de todo el país y sometiendo a todas las materias a los jueces federales, como lo expresó Daniel Solorio Ramírez, profesor de derecho constitucional y amparo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California, quien además sostuvo que con el centralismo judicial quedó aniquilado el federalismo, y la soberanía interior de los estados se convirtió en una entelequia: “los estados quedaron en grave predicamento de justificar su propia existencia como entidades políticas autónomas. Recuérdese que la capacidad de autogobierno es la nota esencial de un estado autónomo, miembro de una Federación”. Con estos puntos de vista sostiene que los jueces locales, jerárquicamente quedaron sometidos a los jueces federales, quienes también controlan el derecho que dictan los congresos locales, y también actualizándose, controlan las controversias

constitucionales, y que le parece que la Suprema Corte de Justicia no se interesa por devolver a los estados su soberanía interior ni en dejar que en ellos se establezcan instituciones jurídicas que les permitan resolver hasta su última sentencia los conflictos generados con motivo de su orden jurídico interno.

La anterior es una tesis que implica una redefinición del significado de soberanía estatal en el ámbito del Poder Judicial; soberanía compartida en cuanto a legalidad, que en la práctica ha resultado un verdadero problema, ya que los jueces federales se inclinan más por resolver si hay o no violaciones a las garantías individuales, mientras los aspectos de legalidad pasan a segundo plano.

Otro aspecto que debe formar parte del derecho constitucional local es el de una legislación indígena sistemática a nivel local, ya que por su pobreza, los grupos marginales deben ser atendidos en los ámbitos locales, fortaleciéndoles el acceso a la justicia, porque la fuerza social y de trabajo se encuentra en los grupos de raíces indígenas.

La falta de impulso del conocimiento histórico y sistemático de cada una de las entidades federativas ha dado lugar a su falta de comprensión y orientación de identidad, y como consecuencia de esto, los estudios sobre doctrina constitucional estatal son escasos, y no han desarrollado una teoría general de la soberanía estatal; por esto, son meritorios los estudios de Diego Valadés y Jorge Madrazo, quienes para el fortalecimiento de las soberanías estatales, en su estudio *Anteproyecto de Constitución Política para una entidad federativa* proponen la implantación de una Sala Constitucional, que conocerá sobre la acción, recursos y consultas de constitucionalidad de las leyes locales, órgano que también será de consulta de jueces y tribunales del estado, para aclarar dudas sobre la constitucionalidad de la ley aplicable.

La propuesta de los destacados juristas Diego Valadés y Jorge Madrazo, hace once años, parecía inalcanzable, al decir de Eruviel Ávila; sin embargo, la razón histórica triunfa, y estados heroicos, como el estado de Veracruz y el Estado de México, logra-

ron mediante su lucha, emprender la dignificación de la soberanía estatal, implantando una nueva forma de fortalecer el federalismo judicial constitucional estatal; en Veracruz, el gobernador Miguel Alemán Velasco planteó como tesis que el pueblo veracruzano se convirtiera en un constituyente para crear un sistema jurídico, propio de nuestro tiempo, aplicando las fuerzas de la historia.

Por esto, a partir del 9 de febrero y hasta el 13 de septiembre del 2000, en Veracruz se instaló una comisión de estudios sobre la Constitución local, para realizar una reforma integral, y entre cuyas instituciones innovadoras derivó la Sala Constitucional como un sistema de control constitucional, que dentro de su competencia se encuentra la interpretación de la Constitución local; conocer y resolver en instancias únicas las resoluciones directas por el Ministerio Público, dictadas en casos específicos; las controversias que se suscitan entre dos o más municipios; controversias entre uno o más municipios y el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; controversias que se suscitan entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; las que versen sobre las acciones de constitucionalidad, y las que se refieran a una omisión legislativa.

Con la experiencia que tuve como parte de la Comisión Reformadora de la Constitución de Veracruz, una vez que tomé posesión como presidente del Consejo Consultivo para la Actualización de la Legislación del Estado de México, junto con mis compañeros, entre los cuales se contaba en primerísimo lugar mi maestro, el doctor Emilio O. Rabasa Mishkin, a quien he calificado como “el padre del constitucionalismo estatal”, nos dedicamos a estudiar la viabilidad de implantar la Sala Constitucional del Estado de México como una opción más para buscar la realización de los principios de la soberanía estatal, lo cual fue visto con agrado por los titulares del Poder Ejecutivo y Judicial, así como las asociaciones de abogados e instituciones de educación superior, ya que el gobernador federalista, Arturo Montiel Rojas, está convencido de que en la vida social nada escapa a la ley.

Transformarla y actualizarla es un imperativo para un gobierno que está comprometido en responder con eficacia a las nece-

sidades de quienes esperan de nuestras normas, una respuesta justa y equilibrada:

Estoy seguro de que este Congreso habrá de proponer reformas al marco jurídico en diversos temas, como el aprovechamiento racional del agua, el desarrollo urbano estratégico y el fortalecimiento de la entidad mexiquense. Además, por supuesto la defensa de la soberanía estatal en el marco de un moderno Federalismo, que tenga como premisa la práctica de la equidad para lograr el reparto justo de la riqueza nacional.⁶¹

Con las anteriores premisas, el impulso del mejor gobernador federalista y defensor de la soberanía estatal y convencido de que la generación del derecho constitucional de cada una de las entidades federativas fortalezca a la nación mexicana, nos dedicamos a legitimar y a legalizar la iniciativa para implantar la Sala Constitucional, a través de una reingeniería legislativa, que sometimos a consideración de la sociedad mexiquense y de los señores diputados de la LV Legislatura.

Muestra de esto son los comunicados, que a través de diferentes publicaciones hemos hecho llegar a la comunidad del pueblo mexiquense, acerca del proceso legislativo para llevar a cabo las reformas los artículos 88 bis y 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como la creación de la Ley Orgánica de la Sala Constitucional; muestra de lo anterior son las siguientes acciones:

1) Desde la campaña que realicé como candidato a diputado por el VIII Distrito Electoral, con cabecera en Sultepec, sostuve la necesidad de crear un órgano constitucional estatal, condecorador de los asuntos para mantener el orden y respeto a las instituciones que sustentan la libertad, autonomía y soberanía del estado, con una Constitución real de mayor capital humano, político y económico del pacto federal.

⁶¹ Montiel Rojas, Arturo, *La visión de un gobierno, discursos e ideas políticas 2001 y 2002*, México, Gobierno del Estado de México, 2003, p. 18.

2) Una vez electo como diputado del VIII Distrito Electoral, en diferentes foros promoví la reforma eminentemente federalista, para implantar la Sala Constitucional como una expresión de madurez política, defensora de la soberanía local y dignidad histórica, mediante la que demostramos que en el siglo XXI los estados van logrando su mayoría de edad y el trato de iguales.

3) En la publicación del 1o. de octubre de 2003 de *El Diario*, publicación estatal, manifesté que debemos romper el círculo vicioso que heredamos desde 1824, donde hemos sido una Federación en teoría y un centralismo en la práctica; por esto —advertí— ha llegado el momento de que las entidades federativas asuman su papel.

4) El 23 de enero de 2004, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disertamos con el tema “Vigencia y perspectivas del federalismo mexicano”, en cuya temática nos pronunciamos a favor de la institucionalización de la Sala Constitucional —que ya se ha implantado en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México— como un medio de control constitucional, estimando que hay supremacía tanto a nivel federal como estatal. La conferencia fue publicada ese mismo día en *El Diario*.

5) El 4 de febrero de 2004, en la publicación *El Sol de Toluca*, se dio la noticia de que la propuesta realizada por nosotros, para institucionalizar la Sala Constitucional, y que en forma de iniciativa presentamos y había sido aprobada por unanimidad en lo general por los diputados, integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, surgiendo una institución donde se resolverán los asuntos relacionados con violaciones a la Constitución local.

6) El 18 de junio de 2004, en el diario *El Sol de Toluca*, se dieron a conocer los objetivos de lo que será la Sala Constitucional del Estado de México, como una nueva institución aprobada en el pleno del Congreso local de la LV Legislatura, refiriendo que esta institución reivindica a la soberanía estatal en materia federal, combatiendo al centralismo, y así se inicia una nueva página en la historia constitucional del estado, porque aunque

Veracruz implantó la primera Sala Constitucional, la del Estado de México es de mayor avance, pues cuenta con su ley reglamentaria, a diferencia de aquel estado.

7) El 21 de junio de 2004, en entrevista realizada por *El Herald de Toluca*, manifesté que con la Sala Constitucional se reivindicaban las atribuciones de la entidad mexiquense, como estado libre y soberano, por ser una institución revolucionaria, de un Estado de derecho moderno y equitativo, en la distribución de facultades del ejercicio soberano.

8) El 5 de julio de 2004, *El Sol de Toluca* difundió la noticia en el sentido de que la creación de la Sala Constitucional no representará ningún gasto adicional para el Tribunal Superior de Justicia, ya que en el momento en que se presenten controversias que versen sobre la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México se integrará la correspondiente Sala Constitucional.

9) De igual forma, los medios de difusión dieron a conocer, en julio, que la LV Legislatura local aprobó la ley reglamentaria para establecer el funcionamiento y la organización de la Sala Constitucional, que será un órgano revolucionario del sistema jurídico estatal, garante del respeto a la carta magna de los mexiquenses.

10) El 16 de julio de 2004, *El Sol de Toluca* difundió la noticia de que a partir del 13 de octubre de 2004 entraría en vigor la Sala Constitucional del Estado de México, que tendrá como principal objetivo defender la soberanía y la integridad federal de la entidad, como lo informé en mi carácter de presidente de la mesa directiva del Congreso local, destacando que es el Estado de México el primero en contar con una ley reglamentaria de la Sala Constitucional, con lo cual concluye una labor de consenso, legalidad e institucionalización de un medio de defensa de la soberanía, que realmente radica en el pueblo del Estado de México y formalmente en su Constitución, cuya letra guarda el ideario del pueblo mexiquense.