

Comentarios sobre la justicia constitucional en Veracruz*

Alejandro de la Fuente Alonso**

En toda comunidad tiene que haber una obediencia sujeta al mecanismo de la constitución estatal, con arreglo a leyes coactivas (que conciernen a todos), pero a la vez tiene que haber un espíritu de libertad, pues en lo que atañe al deber universal de los hombres todos exigen ser persuadidos racionalmente de que tal coacción es legítima, a fin de no incurrir en contradicción consigo mismos.

Immanuel Kant

RESUMEN: El fortalecimiento de la justicia constitucional en Veracruz es una necesidad inaplazable, la tendencia nacional es que se creen y se apliquen sistemas de justicia constitucional local cada vez es más fuerte, ya que ello conlleva una aplicación real del federalismo y del principio de Soberanía que es propio de nuestro sistema de gobierno. En el caso local, existe en la conformación de nuestro Poder Judicial una Sala Constitucional que en esencia tiene tal función, sin embargo, no ha sido efectiva, en el contenido de este trabajo se emiten comentarios respecto de la forma en cómo se puede hacer viable la función de tal órgano a favor de los veracruzanos.

Palabras claves: justicia constitucional, control constitucional, sala constitucional.

ABSTRACT: Strengthening constitutional justice in Veracruz is an urgent need, the national trend is creating and implementing local systems of constitutional justice is becoming stronger, as this leads to a real implementation of federalism and the principle of sovereignty is typical of our system of government. In the local case, there is in the shaping of our judiciary a Constitutional Court which in essence has such function, however, has not been effective, the content of this work are issued comments on the way how to make viable the function of that organ in favor of people in Veracruz.

Key words: constitutional justice, constitutional control, constitutional court.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La justicia constitucional. 3. Caso Veracruz. 4. Doctrina. 5. Conclusión. Bibliografía.

* Artículo recibido el 22 de febrero de 2010 y aceptado para su publicación el 21 de abril de 2010.

** Maestro en Economía, Doctor en Derecho por la UNAM, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Investigador del Colegio de Veracruz.

1. Introducción

El análisis de la supremacía constitucional es un tema obligado para los estudiosos del derecho, por lo tanto no es un tema novedoso, sino por el contrario uno de los clásicos, desde diversos campos del conocimiento se ha discutido ampliamente si existe predominio del Ejecutivo sobre los demás poderes o del Legislativo sobre los otros dos, pero independientemente de las respuestas que la ciencia política y otras disciplinas nos otorgan, en el campo del derecho se puede considerar que es el Poder Judicial el que se convierte en el fiel de la balanza, al ser el principal facultado para vigilar por el estricto cumplimiento de las normas y principios contenidos en nuestra Ley Fundamental.

Lo anterior no quiere decir que sea la única vía para mantener el control constitucional en nuestro estado, sabemos que existen vías no jurisdiccionales que cumplen esa importante función como puede ser el juicio político entre otras, sin embargo, a pesar de ello, existe una tendencia internacional que ha llegado a nuestro país por medio de la cual se instauran organismos constitucionales de protección difusa de derechos fundamentales, Veracruz, verbigracia, ha sido uno de los ejemplos al crear en su Tribunal Superior de Justicia, una Sala Constitucional y en su Constitución una acción por omisión legislativa, a pesar de ello, existen aun diversos aspectos que son mejorables y sobre todo que fortalezcan el proceso de transformación de los paradigmas en que nos encontramos inmersos.

2. La justicia constitucional

El tema que aquí se desarrolla es en qué consiste la justicia constitucional, frente a la justicia procesal o de legalidad, cuáles son sus límites y quiénes se constituyen en órganos competentes o legitimados para buscar este tipo de justicia, ya que el control difuso es un tema que aun se encuentra sin consenso.

Debemos preguntarnos si la permanencia indefinida, el carácter programático de ciertas normas constitucionales es jurídica y políticamente incorrecto. Y si la observancia indefinida del mandato constitucional, provocarían validez jurídica positiva de estas normas, no tiene límites ni consecuencias jurídicas y políticas.”¹

¹ COLOMER, Antonio, *Constitución, estas democracias del siglo XXI*, Editorial Universidad Politécnica de Valencia, España, 2006, p. 66.

Una vez que contamos con la seguridad de que el texto constitucional en sus diversos niveles es el pacto social originario y que por tanto se constituye en el crisol de las aspiraciones y objetivos de la población y su administración, entonces podemos observar que existe la incertidumbre por parte de la población respecto de si en verdad el estado se encuentra sujetos en su actividad al control que corresponde llevar a cabo a los poderes constituidos; toda vez que la supremacía constitucional es la base de la convivencia pacífica en nuestra sociedad, y como la base de todas las normas fundamentales, es necesario evitar conductas atentatorias en contra de aquellos derechos que corresponde al propio estado garantizar a favor de su población, que pueden ser activas u omisivas, ya sea de facultades o de atribuciones, incluyendo la emisión de normas respecto de problemas sociales, ya que éstas son necesarias por el desarrollo institucional y el desarrollo integral del ser humano.

Tratando de hacer una aproximación a lo que debemos entender por justicia constitucional, podemos afirmar que se refiere el conjunto de normas que contienen principios procedimentales para oponerse como autoridad o particular a las acciones del estado que contravengan los principios y normas contenidos en el texto fundamental, señalando las vías e instancias que corresponde agotar para que se preserve el pacto social.

La justicia constitucional local, en consecuencia es un aspecto que se puede analizar desde dos perspectivas, primero como un autocontrol de los poderes judiciales locales, al otorgarle prioridad al cumplimiento de su propia constitución, en términos del artículo 133 de la Constitución federal² o como medio de resolver las controversias entre el estado y sus municipios.

Lo anterior nos hace recordar lo que nos dice Luis Efrén Ríos "La justicia Constitucional local debe contribuir a la defensa de la soberanía local, a fin de fortalecer el sistema federal."³

Ahora, que el control constitucional local debe verse, pues, como un sistema complementario, subsidiario y coadyuvante para la defensa de la constitucionalidad. No existirá ningún caos. Existirá la defensa de la supremacía constitucional. Los

² Artículo 133 constitucional. Esta constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos 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 arreglaran a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

³ EFRÉN RÍOS, Luis, *"La garantía jurisdiccional de la constitucionalidad local: pasado, presente y futuro.* en FERRER MACGREGOR, Eduardo, *Justicia Constitucional local*, Editorial Fundap, México, 2003, p. 353.

jueces federales deberán entender que no son los únicos intérpretes de la constitución; los jueces del estado, tienen hoy en día la suficiente madurez para interpretar la norma constitucional para invalidar los actos arbitrarios.⁴

O como se afirma, “De igual forma, en otros estados federales diferentes al mexicano asistimos a controles de constitucionalidad, en donde cada uno de los entes territoriales federados está dotado de un tribunal constitucional propio que coexiste con el tribunal constitucional de la Federación.”⁵

Por ello se retoma la idea de Arteaga Nave en el sentido de que “La defensa de la constitución estatal es una institución de naturaleza netamente local; esta facultad corresponde únicamente al constituyente permanente estatal, cuando reforma la constitución local o cuando, con base en ella, el Congreso local emite leyes ordinarias; estas instancia llevan a cabo su labor en ejercicio de la libertad y soberanía que se reconoce a las entidades federativas como consecuencia de lo anterior, la aplicación de los principios normativos en materia de defensa del texto constitucional competen en forma privativa, a los tribunales locales.”⁶

El sistema de defensa sólo puede estar referido a controversias que se susciten con motivo de violaciones a la constitución de un estado, por leyes o actos de las autoridades locales, que deriven del ejercicio de una facultad o solución de naturaleza estatal que se estime contraria a los intereses de la población.

Como ya se ha mencionado, el Sistema de Control Constitucional en nuestro estado está centrado en la tesis de la división de poderes, es decir, como un sistema de frenos y contrapesos para que el poder controle al propio poder, pero ahora con el avance de la teoría constitucional y política, lo tenemos con la intervención directa de la voluntad del propio pueblo y no sólo de sus representantes, es decir al fortalecerse la democracia contamos con ciudadanos más responsables y participativos.

Esta forma de control constitucional en su evolución ha pasado a ser, de un medio político a un principal medio jurídico de control de las facultades y atribuciones constitucionales en sociedades consolidadas, podemos observar que

⁴ *Ibidem.*, p. 340.

⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “La Omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el marco de la teoría general de dicho instituto”, en FERRER MACGREGOR, Eduardo, *Justicia Constitucional local*, Editorial Fundap, México, 2003. p. 147.

⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur, “La constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la Constitucionalidad”, en FERRER MACGREGOR, Eduardo, *Justicia Constitucional local*, Editorial Fundap, México, 2003, p.12.

en marzo del 2009 se presentó una iniciativa en el Senado de la República que tenía la intención de reformar el texto constitucional, a fin de evitar que el amparo directo funcionara como un sistema de revisión de la actuación de las autoridades jurisdiccionales locales⁷, y que solamente se aceptaran aquellos que tuvieran importancia y trascendencia y que no se refirieran exclusivamente a asuntos de legalidad, según la visión de los autores de la iniciativa con la intención de fortalecer las judicaturas locales, aunque tal propuesta ha provocado opiniones divididas.

Por ello el control difuso de la Constitución lo podemos entender como la facultad que tienen los jueces para determinar cuál es el derecho aplicable en un estado, sin necesidad de analizar previamente la legitimidad de quien promueve tal análisis, eso ha traído propuestas de reformas legales como la que señalamos de la Ley de Amparo.

Paolo Comanducci señala que: “los jueces deben encontrar la mejor concepción de los principios morales constitucionales, en el convencimiento de que la constitución contiene sólo los derechos políticos fundamentales, en su forma mas abstracta, y no las preferencias en materia de justicia propias de cada interprete.”⁸

En nuestro orden jurídico, el principio de supremacía constitucional y particularmente de las entidades federativas lo encontramos en: a) lo estipulado por artículo 41 de la constitución federal que a la letra señala en su apartado respectivo: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por la de los estados por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares los estados, los que en ningún caso podrán contravenir las articulaciones del pacto federal.”⁹ b) de lo que disponen en forma expresa algunas de las constituciones de los estados de la federación como por ejemplo la de Veracruz “artículo 80. En el estado Veracruz, la constitución y las leyes federales, los tratos internacionales y esta constitución serán la ley suprema.”¹⁰

⁷ www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2009/03/19/1&d (consultado el 10 de marzo de 2010).

⁸ VÁZQUEZ Rodolfo y ZIMMERLING Ruth, *Constitución y Teoría del Derecho*, Editorial Fontamara, México, 2007 p. 65.

⁹ www.info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/42.htm?s= (consultado 10 de marzo 2010).

¹⁰ ARTEAGA, *La constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la Constitucionalidad Op. Cit.* p. 13.

Existe entonces un concepto importante que ha sido tratado en el ámbito local por instituciones como el Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la facultad de derecho de la Universidad Veracruzana que es el del derecho procesal constitucional y que debemos entenderlo como aquel que se refiere al examen de las garantías constitucionales y las normas para su ejercicio, así como las situaciones que las hacen procedente y ante quién se promueven.

La revisión jurisdiccional, no es algo nuevo, la conocemos desde la época clásica de la democracia ateniense, y conforme avanza la evolución de la sociedad, ha sido más difícil encontrar las medidas del control al ejercicio del poder en formas de estado absoluto, por lo que, el que se establece en estos días como tipo de control preponderante, es el jurisdiccional a los actos de autoridad.

3. Caso Veracruz

Como se ha mencionado “La situación cambia en la Constitución de Veracruz. En ella se observa un despliegue contundente de mecanismos e instituciones para garantizar que los actos de las autoridades de la entidad no lastimen los preceptos que enarbola.”¹¹

Como no podía ser de otra manera, la instauración de un órgano capacitado para administrar justicia constitucional se asienta en el principio de supremacía de la Constitución, que de acuerdo con Jorge Carpizo¹², se refiere a que la Constitución es la ley suprema, se encuentra en la cúspide de todo el orden jurídico.

Precisamente, tomando como sustento el hecho de que la constitución local es la ley suprema en nuestra entidad y preservando el principio de supremacía, se crea en el año 2000 una Sala Constitucional como órgano encargado de llevar a cabo tan importante función, correspondiéndole conocer entonces, de tres figuras principales como medios de control constitucional, la primera de ellas, la acción de inconstitucionalidad, la segunda denominada la controversia constitucional y por último la omisión legislativa, figura inexistente en el ámbito federal, eso constituye el avance jurídico de vanguardia en Veracruz.

¹¹ ASTUDILLO REYES, César I., *Ensayos de Justicia Constitucional en Cuatro Ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004, p. 71.

¹² CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, UNAM, México, 2007, p. 1.

La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz ratifica en su artículo 45 que en materia constitucional la Sala Constitucional conocerá y resolverá, según el caso, de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad y de la acción por omisión legislativa. Aunque en el artículo 38 precisa que corresponderá al Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocer y resolver de las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política de la entidad, la cual puede ser interpuesta por el gobernador del Estado o cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

En Veracruz, el establecimiento del juicio de protección de los derechos humanos y de la cuestión de inconstitucionalidad puede considerarse un avance trascendental en el sentido anotado; no obstante, la subordinación del órgano de control a otro, que en teoría debe ser controlado impide la total eficacia de un sistema normativo, que en su origen pretende constituirse en garantía de regularidad de los órganos estatales, según la conocida idea kelseniana¹³, que pone particular interés en lo que denomina garantía preventiva, consistente en la independencia del Tribunal encargado del control constitucional, pues sólo en esa medida podía realizar eficazmente su función de imponer su autoridad.¹⁴

Si quisiera encontrarse una explicación a la división jurisdiccional entre Pleno y Sala podría decirse, que el criterio seguido es el de la naturaleza del control, dejando los procesos abstractos en manos del primero, mientras que aquellos de carácter concreto en manos de la segunda; la solución, empero, tiene un punto débil ya que la cuestión de inconstitucionalidad es, desde mi punto de vista, un proceso de carácter abstracto, cuya incidentalidad y difusión se manifiesta exclusivamente en el hecho de que se genera dentro de un proceso judicial particular y que puede ser interpuesto por cualquier órgano jurisdiccional.

4. Doctrina

La imposición de una norma sobre el resto de las demás es requisito indispensable para ordenar y dar coherencia a un orden jurídico, surgiendo de ahí la necesidad de una garantía jurídica para defender esa norma, cuyas cualidades especiales

¹³ KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la constitución. La justicia constitucional*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 2001, p. 35.

¹⁴ El tipo de control de constitucionalidad así propuesto por Kelsen confiaba sólo al Tribunal constitucional el poder de declarar inconstitucionales las leyes, con efecto general, *erga omnes*, y bajo instancia de las autoridades públicas llamadas a aplicar el derecho.

tienen la fuerza de homogeneizar al sistema jurídico, esto lo conocemos como el control de la constitucionalidad.

Cabe aquí hacer mención al acceso a la justicia que supone la posibilidad no solo formal, sino real de que cualquier persona puede acceder a los órganos jurisdiccionales y contar con las garantías de un proceso justo y equitativo, pero cuando se trata de la justicia constitucional, gran discusión se ha dado respecto de la jurisdicción y el aspecto constitucional de tipo sustantivo, es decir si el objetivo de la Constitución como producción filosófica y jurídica debe ir junto o por camino separado, de su posición y obligación aun por medios coercitivos, la importancia que ha adquirido es que gracias a este derecho procesal se ha logrado la efectividad de las disposiciones consideradas como garantías individuales y sociales y que identifican en el mundo del derecho a nuestro país.

Las normas constitucionales pueden ser divididas, según el grado de su eficacia como ya se había señalado, en normas de eficacia plena y normas de eficacia limitada; las primeras son aquellas que para convertirse en móvil de la conducta de los sujetos no requieren de un desarrollo normativo posterior, sino que son eficaces desde el momento en que existen; en tanto, que las segundas requieren para su plena eficacia un desarrollo normativo posterior, tales como las disposiciones normativas que crean órganos o crean instituciones procesales. Por ejemplo: las llamadas normas constitucionales de principio, por definición, serán normas de eficacia plena, en tanto que las llamadas normas constitucionales programáticas serán normas de eficacia limitada o indirecta. Dentro de las normas de eficacia indirecta, de acuerdo con Zagrebelsky¹⁵, se encuentran tres tipos de normas: constitucionales de eficacia diferida; constitucionales de principio y constitucionales programáticas.

La supremacía constitucional¹⁶ por tanto, se configura como un principio fundamental en el sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria del ejercicio de la soberanía popular en el proceso de elaboración de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades. En este sentido, más que un mero principio doctrinal, la

¹⁵ ZAGREBELSKY, Gustavo, "La Constitución y sus normas", en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución, Ensayos Escogidos*, 2ª. ed., Porrúa, México, 2002, p. 45.

¹⁶ La Iniciativa de reforma constitucional señala "la Sección Primera relativa al "Control Constitucional" en la entidad, como uno de los pilares fundamentales de este Proyecto, con el otorgar, por primera vez en la historia constitucional de Estado alguno, el debido y necesario reconocimiento a la supremacía que nuestra Constitución tiene dentro del territorio de Veracruz, con lo cual se daría el primer gran paso para dignificar la vida institucional de Veracruz, mediante la promoción y adquisición de un status de orgullo y respeto por nuestro orden legal y constitucional, como parte fundamental del triple orden de gobierno en que se divide nuestro país."

supremacía constitucional constituye para toda autoridad la obligación de someterse en el cumplimiento de sus facultades a los preceptos fundamentales, y justificar plenamente los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones, ya que los ciudadanos que encarnan al Estado, denominados servidores públicos, no son más que simples mandatarios de la voluntad soberana.

El principio de supremacía constitucional acorde con el criterio sustentado por el Poder Judicial de la Federación y que señala el nivel que tiene la Constitución frente al resto de normas jurídicas, propicia el que cuando éstas se opongan al contenido de aquélla deben perder validez y, como consecuencia, no ser acatadas.¹⁷

Por ello es que se confirma la idea de que “la justicia constitucional es un mecanismo de control establecido en las Constituciones, que tiene como principal finalidad mantener incólume el sistema de derechos establecidos en las mismas.”¹⁸

Entonces, como ya se dijo “más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones.”¹⁹

5. Conclusión

La Sala Constitucional perteneciente al Tribunal Superior de Justicia, es sin duda un órgano con funciones importantes para el control constitucional de nuestro estado, como para la protección de los derechos fundamentales de nuestros ciudadanos veracruzanos, aunado a la función revisora de los actos del Ministerio Público, sin embargo, es necesario precisar el origen de la misma, y establecer reglas claras de aplicación de justicia constitucional para establecer de manera correcta su función.

¹⁷ Octava Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, tomo III, segunda parte-1, enero a junio de 1989, p. 228, registro 228, 225.

¹⁸ ACUÑA, Juan Manuel “*La jurisdicción constitucional y los derechos imposibles*” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *la ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, t. IV, derechos fundamentales y tutela constitucional*, UNAM, México, 2008, p.630

¹⁹ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, tesis P./J.73/99, p.18, registro 193,558.

Como uno de los principales objetivos de toda Constitución sea local o federal, es asegurar el pleno ejercicio de la misma, regulando para ello las funciones estatales con que se haya facultado a sus órganos de gobierno, si a uno de los órganos estatales, la Constitución le confiere la función de preservarla, su inactividad o su incompetencia por concurrencia con las normas de control constitucional federal, rompe con la libertad y soberanía que corresponde a las entidades federadas.

Lo anterior por lo menos en Veracruz ha provocado un vacío legal que se traduce en una tardanza en el resarcimiento de las garantías violadas por la autoridad, ya que existe la necesidad de acudir a las instancias federales de protección de las garantías constitucionales bajo el argumento de que no se trata de una materia reservada a la federación, por lo que se estima que se debe fortalecer la justicia constitucional en las entidades, a fin de evitar este tipo de problemas.

Bibliografía

- ASTUDILLO Reyes, César I., *Ensayos de Justicia Constitucional en Cuatro Ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004.
- CARPIZO, Jorge, *Algunas reflexiones constitucionales*, México, UNAM, 2007.
- COLOMER, Antonio, *Constitución, estas democracias del siglo XXI*, Editorial Universidad Politécnica de Valencia, España, 2006.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Dictamen de la iniciativa de reforma constitucional de las comisiones unidas de la 58ª legislatura del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- FERRER MACGREGOR, Eduardo, *la ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, t. IV, derechos fundamentales y tutela constitucional*, UNAM, México, 2008.
- FERRER MACGREGOR, Eduardo y VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo, *Justicia Constitucional Local*, México, Fundap, 2003.
- KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la constitución, La justicia constitucional*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 2001.
- Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo III, segunda parte-1, enero a junio de 1989.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999.
- VÁZQUEZ Rodolfo y ZIMMERLING Ruth, *Constitución y Teoría del Derecho*, Editorial Fontamara, México, 2007.
- www.info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/42.htm?s= (consultado 10 de marzo 2010).
- www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2009/03/19/1&d (consultado el 10 de marzo de 2010).
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *La Constitución y sus normas*, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución*. Ensayos Escogidos, 2ª. ed., México, Porrúa, 2002.