



# La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas Memorias de la cuarta mesa redonda



**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL ELECTORAL

## **MESA 1**

### **JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN MEXICANA**

# JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN MEXICANA

*Rafael Estrada Michel\**

## I. De ordenamientos y controles

**E**n un sistema federal como el nuestro, ¿es la justicia fundamental estadual auténtica justicia constitucional? Para contestar esta interrogante, requerimos comenzar por contar con definiciones que nos satisfagan. “Con las palabras ‘justicia constitucional’ se suele denominar en sentido amplio toda confrontación, sea quien fuera quien la realice,... entre normas constitucionales (o consideradas tales) y otras normas... Un enfrentamiento que se acompaña del *poder de expulsar del ordenamiento jurídico* las normas contrarias a la Constitución”.<sup>1</sup>

Así las cosas, sí parece serlo, pero hay que ir con tiento. Primero, por cuanto admitir que el concepto implica aceptar una cierta noción de “ordenamiento” (ya Gaxiola señalaba décadas atrás que la nota característica del orden federal radica en la coexistencia de ordenamientos constitucionales en un mismo territorio). Por otro, dado que en un Estado complejo la facultad de expulsar leyes inconstitucionales puede corresponder a numerosos órganos de control coetáneos y coterráneos, sobre todo cuando se cuenta con un tribunal general de constitucionalidad. Así, por ejemplo, si en ejercicio de la justicia constitucional un tribunal estadual expulsa de su ordenamien-

---

\* Escuela Libre de Derecho.

<sup>1</sup> PEGORARO, L., “Modelos de justicia constitucional: desarrollo y recepción en las nuevas democracias”, trad. R. GARCÍA y M. LEÓN, versión mecanuscrita, *Cursos de Posgrado de Derecho Constitucional*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1999, p. 2. Cursivas nuestras.

to a una norma cualquiera, tal expulsión sería técnicamente revisable por el Tribunal nacional (que no, en este caso, “federal”) y, por ende, podría ser reintegrada a un ordenamiento a través de la acción de un agente que en principio parece extraño.

Extraño sólo en apariencia, si aceptamos que las Constituciones de los estados forman parte de la *Constitución global o total* del Estado o, si se prefiere con terminología menos holística, que se integran al *bloque de constitucionalidad*, como lo hacen los estatutos autonómicos en el Estado español compuesto.<sup>2</sup> En este sentido, el Tribunal nacional estaría llamado a controlar, como órgano integrante e integrador del orden jurídico, la constitucionalidad estadual o federal de cualquier ley que se expida en el territorio de la República. Cabe agregar, empero, que el artículo 133 de la Constitución mexicana no se refiere a las Constituciones de los estados integrantes de la Federación como componentes de la “Ley Suprema de la Unión”, porque en realidad lo que originariamente se pretendía con él, como en el modelo procedente de los Estados Unidos, era obligar a la lealtad de los estados respecto del derecho federal, con la pretensión de que sólo lo federal fuera propiamente nacional, compartido, común y, por ende, constitucional.

Satisfechos provisionalmente con las definiciones, podemos afirmar que las recientes modificaciones y las iniciativas de reforma en materia de constitucionalidad local no habrían significado otra cosa que un cambio cultural radical en lo que respecta a la concepción que de sus Constituciones tuvieron los Estados durante los siglos XIX y XX. En efecto, si como explica Manuel GONZÁLEZ OROPEZA,<sup>3</sup> el ochocientos es la centuria de la beligerancia local en defensa de la plena normatividad de los ordenamientos estadales fundamentales (y, por lo tanto, se hace

---

<sup>2</sup> Me he ocupado del tema, y no quisiera parecer repetitivo, en ESTRADA MICHEL, R., “Orden constitucional y sistema federal”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 31, 2007, en especial pp. 197-206.

<sup>3</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, M., “Desarrollo del control constitucional en las entidades federativas” en GONZÁLEZ OROPEZA, M. y FERRER MAC-GREGOR, E. (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 385 y 386.

acompañar de una serie de instrumentos locales de defensa constitucional, como es el prototípico caso del amparo yucateco en 1840 y el menos conocido del amparo chiapaneco en 1826), el siglo XX será testigo de una notoria pérdida de conciencia normativa local, subordinándose la materia constitucional provincial, en forma casi absoluta, a los dictados de las autoridades federales.

Reconocer, en cambio, como se ha hecho últimamente, que los estados de la Unión tienen derecho a controlar la regularidad constitucional dentro de sus ordenamientos locales (y siempre con respecto a la Constitución estadual de que se trate), implica aceptar por un lado la característica normativa de sus textos constitucionales y, por el otro, la existencia de un orden propio y exclusivo en el que la Federación *en cuanto tal* no tiene por qué entrometerse. La Federación no, pero ¿y la nación?

Tomados en cuenta todos los reconocimientos del caso, ¿puede ser realmente concentrado el control constitucional en un Estado compuesto que podría llegar a contar con treinta y dos cortes constitucionales? ¿Es así como funciona, por ejemplo, en ese Estado federal por antonomasia que es Alemania? ¿La Corte de Karlsruhe mantiene delegaciones en las regiones alemanas, o son autónomas las cortes constitucionales regionales? Los tribunales constitucionales provinciales alemanes, reglamentados en 1951, coexisten con el Tribunal Federal sin ser agencias de éste, lo que prueba que pueden convivir armónicamente varios ordenamientos fundamentales, agregando desde luego los correspondientes instrumentos de control, si se cuenta con herramientas procesales adecuadas (piénsese en la cuestión de inconstitucionalidad, que en Alemania funciona tanto en materia federal como en materia provincial) y con criterios jurisdiccionales prudentes.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Especialmente interesante ha resultado la inhibición del Tribunal Federal para conocer de materias relacionadas con la constitucionalidad (federal o provincial) de leyes locales. Cfr. FIX ZAMUDIO, H., *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, IJ/UNAM, 1980, pp. 54-58.

## II. Problemática real

Bien por Alemania, pero México enfrenta acusados problemas en el tema. Primero que nada y en un sentido relacionado con la justicia en su acepción más material, ¿debe la justicia de la Unión permanecer impasible ante los potenciales abusos provenientes de los “tribunales constitucionales” locales? ¿Ya se nos olvidó para qué fue instituida la justicia federal y cuál ha sido la tensa relación que ha mantenido con los cacicazgos?

Por lo demás, resulta curioso el modelo adoptado hasta el momento por las entidades de la Unión mexicana que poseen instituciones de control de la constitucionalidad local: todas ellas se han alejado de la ortodoxia kelseniana, que exige tribunales constitucionales independientes de cualquiera de los tres departamentos en los que tradicionalmente se ha dividido el ejercicio del poder público para incardinarse a la justicia constitucional en el ámbito del Poder Judicial estatal. Y dado que se trata de una rama de un *poder* local, las decisiones de la justicia constitucional local son revisables por la vía de la controversia constitucional en términos del artículo 105 I h) de la Constitución general de la República.<sup>5</sup> Así sucede incluso en los casos de los tres estados en los que existen “salas constitucionales” (Veracruz, estado de México y Quintana Roo), pues éstas se hallan incardinadas en el Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa, lo mismo que en Coahuila (que cuenta con control difuso de la constitucionalidad revisable por el pleno del Tribunal Superior) y en Chiapas (que cuenta con un Tribunal Constitucional no autónomo respecto de la Magistratura Superior del Estado). David CIENFUEGOS SALGADO y José GARZA GRIMALDO han

---

<sup>5</sup> Si el tribunal constitucional de un estado fuera un órgano autónomo, podría alegarse la improcedencia de la controversia constitucional en términos de este inciso h), que habla de los pleitos entre “dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales”. Subsistiría, sin embargo, la vía (y por ende, la posibilidad de la expulsión exógena) en razón del inciso a), que previene la procedencia de la controversia constitucional cuando se presente entre la Federación y un estado, puesto que el Tribunal Constitucional, aunque autónomo, sería parte sustancial del estado de la Unión.

propuesto, para Guerrero, el establecimiento de una “Corte Constitucional” como órgano constitucional autónomo y no como “poder”.<sup>6</sup> Noticias recientes hablan de que tal proyecto ha sido hecho suyo por alguna de las fracciones parlamentarias que operan en aquel estado del Mediodía. Por el momento es necesario hacerse cargo de que todas nuestras entidades (ya cuenten o no con mecanismos para el control de la constitucionalidad local) se colocan en la heterodoxia respecto del cuasi secular modelo de Hans Kelsen, y cuentan, en el mejor de los casos, con tribunales de legalidad, que en ocasiones se visten de jueces constitucionales, con lo que los juicios de legalidad local que realizan no tienen más control posible que el federal.

Una de las cuestiones más apremiantes cuando se observan los diversos mecanismos e instrumentos procesales de control constitucional local resulta ser la de qué va a hacerse con el amparo de la Unión. Mientras sirva a la ciudadanía, es claro que no va a desaparecer, por más que se alegue la autonomía de las entidades federativas. La Constitución se hizo para el hombre y no el hombre para la Constitución, y en razón de la autoridad que con el paso de los años ha adquirido el amparo mexicano no se ve en el horizonte una sustitución de él por los amparos estatales sin que ello implique materialmente una potencial denegación de justicia. Material o sustancialmente, decimos, pues creemos que el escollo formal estaría salvado con la sustitución si comprendemos a las justicias locales dentro del genérico término “justicia” que emplea el segundo párrafo del artículo 17 constitucional. Una comprensión que es indispensable para echar a andar la compleja red de controles fundamentales en un Estado compuesto.

No obstante, me parece que hay figuras que valdría la pena analizar en el ámbito nacional antes de establecer un laberíntico sistema de constitucionalidad local. Me refiero a instrumentos que permiten un juego bastante completo entre las jurisdicciones propias de un

---

<sup>6</sup> CIENFUEGOS SALGADO, D., “Nuevos medios de control constitucional en los Estados”, en GONZÁLEZ OROPEZA y FERRER MAC-GREGOR, *La justicia constitucional...*, cit., p. 833.

Estado compuesto, tales como la cuestión de constitucionalidad<sup>7</sup> (que funciona localmente en Chiapas, Veracruz y Coahuila) y el control difuso al que se refiere el artículo 133 de la Constitución mexicana. De otra forma, el reto parece bastante complicado: darle armonía a la gran diversidad de interpretaciones que han de suscitarse entre tribunales prácticamente soberanos o, cuando menos, con pretensiones de soberanía.

### III. Las reformas

Observadas con detenimiento, las reformas en materia de constitucionalidad local han pretendido, ante todo, extraer del ámbito competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de fungir como árbitro en los conflictos suscitados entre los poderes estatales. De ahí el énfasis que se pone en las controversias constitucionales (veinte Constituciones locales las contemplan) y la relativa relegación de las acciones de inconstitucionalidad (únicamente reguladas en nueve estados) y, desde luego, de los efectos generales de las sentencias de amparo local (sólo existentes en tres estados). Parece primar en esto un principio poco jurídico que la sabiduría popular resume mejor que cualquier *Digesto*: “la ropa sucia se lava en casa”.

Ya hemos hablado de la continua inhibición de la Corte constitucional alemana. ¿Debería autolimitarse la Suprema Corte mexicana y conocer solamente de la potencial inconstitucionalidad general de los preceptos constitucionales locales? ¿Debería evitar también que los tribunales federales inferiores conozcan de la constitucionalidad de las leyes locales? ¿Puede hacerlo sin incurrir en denegación sustancial de justicia? ¿Son estas inhibiciones exigencias reales en un Estado compuesto? No, desde

---

<sup>7</sup> Junto con otros instrumentos procesales que saquen de la debilidad institucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el control previo de constitucionalidad y la acción de inconstitucionalidad por omisión. *Cfr.* CÁRDENAS GRACIA, J., “Diez tesis sobre nuestro atraso jurídico” en TORRES ESTRADA, P., (comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho*, (ITESM / Limusa, México, 2006), p. 59.



luego, si tomamos en cuenta que países compuestos como España no cuentan más que con un Tribunal constitucional para toda la Unión, un Tribunal que tradicionalmente no se autocontiene, que entra en conflictos con los tribunales de legalidad y que pasa hoy una grave crisis que acaso debería movernos a la reflexión pausada.

Un último argumento, que es desconsolador, como desoladora es la *Realpolitik*: en México, los tribunales superiores de justicia siguen siendo controlados, en muchos casos, por los Ejecutivos locales. ¿Debe la justicia de la Unión inhibirse ante tamaña realidad, renunciando a sus responsabilidades? Se trata, por supuesto, de un asunto de cultura constitucional, y mal haríamos en creer que podemos crear un mundo perfecto a golpe de leyes supuestamente avanzadas. Lo vanguardista no es tan importante como lo sensato. Del otro lado, que es el de la falacia naturalista, ¿debemos resignarnos a dejar la regulación tal como está hasta en tanto no cambien las circunstancias de nuestro atraso político? Es el eterno problema del huevo y la gallina, y me temo que no hay más respuesta que la de una paciente pedagogía constitucional, como la ha llamado P. HÄBERLE.<sup>8</sup>

Hay, con todo, avances muy perceptibles que marchan en la dirección correcta, que es la dirección en la que deben avanzar los grandes experimentos suponiendo que la ingeniería constitucional sirva para algo más que para edificar castillos en el aire: de la periferia al centro, de lo particular a lo general. El juicio de protección constitucional tlaxcalteca, por ejemplo, ha sabido trascender la fórmula Otero y posee ya efectos generales, que lo colocan como un genuino instrumento de justicia constitucional.<sup>9</sup> Existen también avances locales en materia de protección de intereses difusos (artículo 3,

---

<sup>8</sup> HÄBERLE, P., *El Estado constitucional*, trad. e índices de H. FIX-FIERRO, México, IIJ/UNAM, 2001, p. 187.

<sup>9</sup> GARCÍA DOMÍNGUEZ, H., "La protección integral de la Constitución del Estado de Tlaxcala", en GONZÁLEZ OROPEZA Y FERRER MAC-GREGOR, *La justicia constitucional...*, cit., p. 879. Hay que decir, sin embargo, que, desgraciadamente, el juicio protector tlaxcalteca debe esperar a que se presenten tres precedentes para poder tener efectos *erga omnes*.

fracción III, de la Constitución de Tlaxcala) y en la regulación de instrumentos procesales para evitar la omisión legislativa.

Este conjunto de avances hacen hoy más atractivos, en algunos casos, a los instrumentos locales de protección constitucional. Desafortunadamente se limitan, en la mayor parte de los casos, a proteger los derechos expresamente consagrados en las Constituciones estatales, dado que se carece de un concepto de “Constitución global” o de “bloque de constitucionalidad”.

La gran pregunta, tras casi diez años de reformas, sigue siendo la misma: si un tribunal estatal declara inconstitucional una ley local, ¿podrá la Suprema Corte de Justicia *de la Nación* revocar, en nombre *de la nación*, tal declaración y revalidar la ley, reintegrándola al orden jurídico *nacional*? Es una pregunta de fondo, de sustancia, y no caben frente a ella actitudes procesales “prudentes” como las que esgrime la iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, enviada recientemente a la Legislatura local por el gobernador de aquel estado septentrional. No estamos queriendo implicar que la prudencia sea mala en sí misma (es, de hecho, la gran virtud del jurista), sino manifestando que no cabe utilizarla como pretexto para abstenerse de establecer definiciones inaplazables. La “prudencia” a la que se refiere la iniciativa<sup>10</sup> implica reconocer que las diversas jurisdicciones constitucionales son, en un Estado complejo, coexistentes, pero no concurrentes,<sup>11</sup> pero de ninguna manera puede servir para dejar sin respuesta la cuestión de los alcances y deberes de la última instancia fundamental.

A nuestro entender, la falta de definición se basa en un equívoco que aqueja en mayor o menor medida a todas las regulaciones estatales mexicanas, y que consiste en apreciar a la Constitución general de la República como un ente desvinculado casi por completo de las Constituciones locales. Se afirma en la iniciativa neoleonesa que la Constitución “federal” y la estatal “coexisten”, y que el sistema de control de la

---

<sup>10</sup> *Iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León*, 24 de septiembre de 2007, Exposición de motivos, p. 3.

<sup>11</sup> *Idem*.

constitucionalidad local es “complementario del sistema de control de la constitucionalidad general a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”,<sup>12</sup> debiéndose procurar que la vigencia de la Constitución estatal se defienda “no sólo en las instancias judiciales federales”. Como puede apreciarse, el concepto de “Constitución total” o “bloque de constitucionalidad” no ha hallado entre nosotros una recepción cabal y operativa, lo que provoca, por ejemplo, que al día de hoy no sepamos qué sucederá cuando se impugnen ante la Suprema Corte nacional violaciones indirectas a la Constitución de la República que a su vez resulten ser violaciones directas a la Constitución de Nuevo León. La iniciativa se cuida de no invadir las facultades privativas que corresponden a la Suprema Corte,<sup>13</sup> pero ante casos como el anteriormente expuesto ¿nos tendremos que ir acostumbrando al seguimiento paralelo de juicios con idéntica litis ante tribunales de constitucionalidad coexistentes pero independientes entre sí? ¿Tendrá alguna importancia el hecho de que las resoluciones puedan llegar a ser contradictorias? Se trata de un problema específicamente reconocido por el gobierno de Nuevo León en su iniciativa, pero también expresamente dejado sin respuesta en el mismo instrumento, más allá de la dilación discrecional en el dictado de la sentencia local que prevé el artículo 39 del proyecto de ley.

Puede apreciarse que la justicia constitucional neoleonesa resultará poco atractiva para el usuario final de los servicios de control constitucional, primero porque no prevé un instrumento de acceso ciudadano a una efectiva protección de derechos, y también porque los efectos generales de las sentencias en los casos de acciones de inconstitucionalidad y controversias requieren para existir de un quórum muy dificultado: nueve votos de entre los trece magistrados integrantes del pleno del Tribunal. Queda reconocido, además, que la controversia de inconstitucionalidad es “más que un medio de control de constitucionalidad local, un juicio ordinario para resolver disputas entre autoridades públicas”<sup>14</sup> locales,

---

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 7.

por supuesto. Y no se prevé, encima, una tutela frente a la omisión legislativa. No es previsible que ante tantas deficiencias pueda la justicia de la Unión inhibirse y desentenderse de las cuestiones constitucionales que se susciten en Nuevo León, dado que son cuestiones que competen al interés general de la República.

Ante el complicado panorama que hemos procurado describir, cabe echar a andar la imaginación para encontrar esquemas que permitan la armonización de los diversos mecanismos de justicia constitucional que existen y que a buen seguro continuarán surgiendo en el país. Una opción es el control preventivo de la constitucionalidad a nivel local, que tendría la ventaja de evitar llegar al amparo de la Unión siempre y por todo. En un primer momento las decisiones preventivas estatales difícilmente serían revisables por los tribunales federales, puesto que no estaríamos hablando todavía de “normas” en sentido estricto, aunque desde luego subsistiría la controversia constitucional para impugnar ante la nación la decisión de la Corte estatal.<sup>15</sup> Y además, una vez que vieran la luz normativa, los productos de las Legislaturas locales seguirían siendo revisables por la instancia central suprema. Pese a todo lo anterior, me parece que estamos ante un ejemplo de las vías que podemos y debemos explorar.

Mientras exploramos ésta y otras posibilidades, los retos para la justicia constitucional en nuestro complejo Estado siguen siendo los mismos que se han venido señalando desde el año 2000: i) la articulación entre los mecanismos nacionales y los locales de control constitucional; ii) la definitividad de las resoluciones de la justicia constitucional local, que podría traducirse en la limitación de la procedencia del amparo directo para hacerlo operativo sólo en casos excepcionales (sin que quede claro si tal solución implicaría o no denegación sustancial de justicia); iii) la posible inhibición de la Suprema Corte nacional en lo to-

---

<sup>15</sup> Salvando por supuesto la cuestión de si un tribunal constitucional local sería o no un “poder” para efectos de la fracción h) del artículo 105 de la Constitución general, cuestión a la que ya nos hemos referido.

cante a controversias constitucionales referidas a cuestiones puramente estatales, que implicaría un alejamiento aún mayor respecto del sistema concentrado de control constitucional propio de la Europa de la posguerra<sup>16</sup> y que no daría respuesta satisfactoria a la interrogante ¿interesa o no a la República controlar el actuar legislativo de sus partes integrantes?; iv) la simultaneidad en la tramitación de acciones de inconstitucionalidad locales y nacionales; v) la confianza de la ciudadanía en las magistraturas constitucionales locales, para lo que requieren plena autonomía en un ambiente de *auctoritas* y de cultura constitucional que parta, ante todo, de una comprensión menos reduccionista de los conceptos de “Constitución” y de “constitucionalidad” que lleve a interpretaciones que a todos los niveles permitan integrar la pluralidad propia de un Estado constitucional y complejo como el que aspira a ser el nuestro.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr. ROMBOLI, R., “La ‘crisi della legge’ nell’evoluzione del rapporto tra ‘diritto politico’ e ‘diritto culturale’. L’attività creativa di diritto della Corte costituzionale e dei giudici comuni”, *La crisis de la ley*, México, Escuela Libre de Derecho / Universidad de Pisa, 2007, pp. 340 y 341.

<sup>17</sup> Un juego pluralista e integrador que no requiere necesariamente de cortes constitucionales en cada una de las localidades, sino más bien de acceso equitativo por parte de la Unión y de las provincias a la justicia constitucional general, como prueban los casos del Estado autonómico español y del Estado regional italiano. Para las importantes y recientes reformas constitucionales en Italia, cfr. PIGNATELLI, N., “Lo stato ‘regionale’ italiano: la crisi della legge statale” en *cit.*, *La crisis...*, pp. 460 y 461.



## **MESA 2**

### **LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA JUSTICIA ELECTORAL ESTATAL**





## LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA JUSTICIA ELECTORAL ESTATAL

*Pedro Esteban Penagos López\**

**E**n la última década nuestro país ha experimentado trascendentales reformas en materia electoral y ha mejorado notablemente las expectativas ciudadanas de la participación política, lo cual ha contribuido decisivamente en el desarrollo de nuestra democracia.

En la actualidad nadie discute que la jurisdicción electoral es una pieza clave en el funcionamiento de los modernos Estados democráticos de derecho.

A esta característica hay que sumarle la necesidad de especialización de los órganos jurisdiccionales, pues la variedad de fuentes del derecho y su crecimiento desbordado hacen necesarios conocimientos especiales.

Por otro lado, la excesiva carga de trabajo lleva a distribuir las competencias en diversos órganos jurisdiccionales para resolver los múltiples casos que va demandando una ciudadanía cada vez más informada y exigente en la calidad de sus instituciones democráticas.

En este contexto, el papel de los tribunales electorales (federal y estatales), es decisivo para consolidar nuestro sistema político sometido a normas jurídicas.

La función jurisdiccional en materia electoral es garante de las promesas democráticas establecidas en la Constitución federal, y, por tanto, resulta de suma importancia el estudio y aplicación de los valores y principios constitucionales rectores de esta labor.

---

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En adelante me ocuparé de algunos de los principios constitucionales más importantes relacionados con la función jurisdiccional en materia electoral local, muchos de los cuales han sido materia de pronunciamiento por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A manera de prefacio, conviene recordar cuáles son las *funciones básicas de los principios jurídicos*.

Norberto Bobbio dice que los principios jurídicos son el fundamento de los ordenamientos jurídicos.

Según dicho autor, los principios realizan distintas funciones, como las siguientes:

- a) Aportan al esclarecimiento del sentido de otras normas.
- b) Orientan la actividad de los juristas al momento de crear una norma.
- c) Proporcionan criterios conforme a los cuales resolver un problema jurídico que no tiene regulación normativa.
- d) Ponen los cauces dentro de los cuales se puede ejercer cierta competencia.
- e) Legitiman o reconocen la validez de las fuentes del derecho.
- f) Posibilitan la estructuración u ordenamiento del material jurídico.

Respecto del derecho electoral local, existen diversos principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son rectores de los actos emitidos por las autoridades en la materia y sirven como directrices para ajustar sus actos a la norma suprema.

Para el análisis de las leyes relativas a la materia electoral, incluyendo las que organizan y establecen el sistema judicial local especializado en esta materia, es necesario acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en la Constitución.

Lo anterior, tal y como lo sostuvo el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2005, del rubro

“MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

Entre los principios más importantes destacan, entre otros, los de independencia, autonomía, legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, definitividad de las etapas electorales, equidad en la contienda y acceso a la tutela judicial efectiva.

Estos principios están establecidos en los artículos 41, 56, 116, fracción IV, y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque cabe la posibilidad de aplicar principios previstos en otras disposiciones.

Por ejemplo, el artículo 17 constitucional prevé el principio de acceso a la jurisdicción o tutela judicial efectiva y el 5º ha sido interpretado para asegurar la irreductibilidad del sueldo de funcionarios judiciales electorales.<sup>1</sup>

Además, debe tomarse en cuenta que hay otros principios que no son de rango constitucional, pero que forman parte de las normas supremas, como son los principios de interpretación *in dubio pro homine* o *pro libertate*, reconocidos en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano y aplicados en diversas ocasiones para resolver juicios, por ejemplo, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De todos los señalados, en adelante me referiré a algunos principios que destacan por su desarrollo jurisprudencial, y que estimo sumamente interesantes para todos los involucrados en la actividad jurisdiccional en la materia.

Para tal efecto dividiré la charla en dos temas: 1. La conformación de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral, y 2. La función jurisdiccional en materia electoral local.

---

<sup>1</sup> Véase la tesis de jurisprudencia 1ª. XXXVIII/2001, del rubro: "MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 57, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Y 256 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBOS DE DICHA ENTIDAD, QUE PERMITEN LA DISMINUCIÓN DE SU REMUNERACIÓN DURANTE LOS AÑOS NO ELECTORALES, VIOLAN EL ARTÍCULO 5º. CONSTITUCIONAL". Consultable en la página 241 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIII, junio de 2001.

## **1. Órganos jurisdiccionales locales en materia electoral**

En relación con este tema, destacan los principios de autonomía e independencia, de donde se derivan interesantes interpretaciones que protegen la estabilidad en el empleo de los magistrados electorales locales, la posibilidad de ser ratificados, la protección a su remuneración durante el período de su encargo y la irreductibilidad del presupuesto.

Tal vez los principios de autonomía e independencia sean los más desarrollados en la jurisprudencia nacional.

En general, constituyen una característica primordial de las autoridades electorales, pues aseguran que la justicia y la organización de las elecciones no estarán supeditadas a influencias, injerencias o presiones extrañas de los poderes jurídicos y fácticos.

Debido a estos principios las autoridades electorales están dotadas de libertad para emitir actos o resoluciones atendiendo al dictado de la justicia y de la ley conforme a la recta razón, sin depender de ningún poder externo a su conciencia y buen juicio.

Este principio busca que todas las autoridades electorales velen permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a ellos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

Este principio cobra plena aplicación tratándose de la integración de los órganos jurisdiccionales locales, pues tiende a asegurar las condiciones mínimas para que su actuación esté libre de injerencias indebidas y presiones externas. Algunos ejemplos destacados de la aplicación de este principio son los siguientes.

- **Inamovilidad de los jueces electorales locales y la posibilidad de ser ratificados**

En ese tenor se pronunció el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad que dio lugar a las tesis P/J. 7/2002 y P/J. 9/2002 de los rubros

“TRIBUNALES ELECTORALES DE LOS ESTADOS. SI ÉSTOS FORMAN PARTE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DEBE DETERMINARSE EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL LA POSIBILIDAD DE LA RATIFICACIÓN DE LOS MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRAN” e “INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN Y 78 DE LA LEY ÓRGANICA DEL PODER JUDICIAL, AMBOS DEL ESTADO DE JALISCO, TRANSGREDEN AQUELLA GARANTÍA, EN CUANTO PREVÉN UN SISTEMA QUE NO ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE REELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE ESA ENTIDAD (Decreto publicado en el *Periódico Oficial* de la entidad de 17 de julio de 2001).”

Estos principios constitucionales de independencia y autonomía han adquirido notoria relevancia por la constante intervención de los poderes jurisdiccionales locales en la materia electoral y la consolidación de un sistema integral de medios de impugnación respecto de todos los actos relacionados con los comicios locales.

- **Facultad de los tribunales locales para presentar propuestas de ley en materia electoral**

Los principios de autonomía e independencia no son ilimitados, sino que están dirigidos al desarrollo de sus funciones y no a la intromisión en las facultades soberanas de otros poderes.

Así lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P/J. 14/2001, al considerar que ningún precepto de la Constitución local ni del Código Electoral Estatal de Chiapas prevé que dentro del proceso legislativo las propuestas de modificación de leyes presentadas por el Tribunal Electoral local deban ser consideradas forzosa y necesariamente por el Congreso del estado, pues solamente tienen el carácter de “propuestas”, y no de iniciativas de ley.

La tesis atinente dice:

“CONSEJO Y TRIBUNAL ELECTORALES DEL ESTADO DE CHIAPAS. EL HECHO DE QUE SE HAYAN MODIFICADO VA-

RIOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, SIN TOMAR EN CUENTA SUS PROPUESTAS, NO ES VIOLATORIO DE LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE DICHS ORGANOS ELECTORALES. La circunstancia de que la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas, para emitir el Decreto Número 216, modificando los artículos 10, 16, 19, 27, 29, 42, 69, 71, 72 y 79 de la Constitución Política Estatal, no haya tomado en consideración las propuestas formuladas por el Consejo Electoral y el Tribunal Electoral de esa entidad federativa, no transgrede los principios de autonomía e independencia previstos por el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal. Ello es así, porque si bien es cierto que, por un lado, los artículos 113, fracción XXII y 310, fracción VIII, del Código Electoral del Estado de Chiapas facultan a los citados órganos técnicos para proponer un pliego de observaciones y propuestas de modificación a la legislación electoral con base en las experiencias obtenidas; y que, por el otro, el mencionado precepto constitucional establece que las Constituciones y las leyes de los Estados garantizarán que las autoridades electorales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, también lo es que esa autonomía e independencia se refieren a las actividades ordinarias que les fueron encomendadas a dichos organismos, como son, entre otras, la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; lo que no significa que tengan facultad de iniciativa de leyes o decretos, pues ningún precepto de la Constitución Local ni del Código Electoral Estatal prevé que dentro del proceso legislativo las indicadas propuestas de modificación deban ser consideradas forzosa y necesariamente por el Congreso del Estado, al revestir sólo el carácter de «propuestas» y no de iniciativas de ley.”

## **2. La función jurisdiccional en materia electoral local**

En cuanto a la función jurisdiccional, destacan los principios de legalidad, acceso a la tutela judicial efectiva y de interpretación

constitucional. En relación con este tema, destacaré algunas cuestiones que considero interesantes.

- **El control de constitucionalidad por los tribunales electorales locales**

Ante todo, debe recordarse que los tribunales estatales electorales no tienen atribuciones para ejercer facultades de control constitucional, salvo que revisen cuestiones de legalidad, consistentes en la fundamentación y motivación de actos.

Es evidente que los tribunales locales electorales aplican el artículo 16 constitucional cuando verifican que los actos impugnados materia de su conocimiento están fundados y motivados; sin embargo, esta actuación debe entenderse en estricta aplicación al principio de legalidad, sin que ello implique que puedan aplicar e interpretar el resto de los preceptos de la Constitución federal.

Sólo las autoridades previstas expresamente en la Constitución federal con el carácter de órganos de control constitucional tienen facultades para verificar la constitucionalidad de leyes y actos en la materia.

Es decir, solamente la Suprema Corte y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito de sus competencias, pueden interpretar la Constitución federal y declarar la inconstitucionalidad de leyes y actos emitidos por el resto de las autoridades o partidos emisores de dichas actuaciones.

Los tribunales locales en materia electoral no ejercen facultades de control de la Constitución federal, pues en nuestro sistema jurídico no se prevé el control difuso, tal y como lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>2</sup>

Al respecto, no se desconoce la tendente proliferación de la inclusión del modelo de control constitucional en las entidades federativas

---

<sup>2</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 74/99, que dice: "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que «Los Jueces de cada Estado se arreglarán a

para defender su propia soberanía estatal, aunque hay que aclarar que las atribuciones de estos órganos está supeditada al control de la Constitución estatal, y no a la federal.

Por ejemplo, la legislación de Chiapas prevé en su sistema de justicia la facultad de controlar a la Constitución local.

En el artículo 56 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas se prevé que sus atribuciones consisten en dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del estado, con excepción de aquellos cuya materia sea la electoral.

De esta forma, el control de constitucionalidad que ejerce el máximo tribunal en esta entidad se encuentra vedado para aplicarlo respecto de cuestiones de índole electoral.

En el estado de Tlaxcala acontece una situación similar, pues la Ley de Control Constitucional, en su artículo 50, fracción VIII, establece que estos medios serán improcedentes contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

En diversas entidades federales se excluye la materia electoral del control de constitucionalidad de leyes locales.

Lo anterior, con independencia de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus ámbitos de competencia, son los únicos encargados de controlar los actos de autoridades estatales frente a la Constitución federal.

---

dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.» En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto”.



- **La administración de justicia pronta y expedita**

Este principio, establecido en el artículo 17 constitucional, constituye una aspiración legítima del constituyente, relativa al deber de los jueces de resolver en el mínimo de tiempo posible los asuntos sometidos a su conocimiento.

En especial, el derecho electoral está regido por los principios de concentración procesal y de procesos sumarios, dados los estrechos plazos que existen en los procesos electorales.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha interpretado este principio de manera amplia, pues al respecto ha dicho que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho fundamental de todo individuo a que se le administre justicia por los tribunales que deben estar expeditos para impartirla en los plazos y términos fijados por las leyes, mediante la emisión de resoluciones que revistan las características de prontas, completas e imparciales.

Esta garantía individual constituye un derecho público subjetivo, derivado de la prohibición constitucional a la autotutela contenida en el mismo precepto (“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para defender su derecho”), para acudir a los tribunales (judiciales o materialmente jurisdiccionales a fin de que éstos se pronuncien respecto de alguna situación jurídica o de hecho anómala o contraria al ordenamiento que inhiba, dificulte o impida el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento, mediante el dictado de una resolución que respete las formalidades esenciales del procedimiento y se adecue a las leyes vigentes con anterioridad al hecho generador de la controversia o de la situación que motive incertidumbre respecto de la existencia de un derecho, en consonancia con la diversa garantía reconocida en el artículo 14 constitucional.

Esta norma constitucional exige que los tribunales, que conocen respecto de lo solicitado por las partes, estén expeditos para impartir justicia en los términos y plazos fijados en las leyes.

Sin embargo, los tribunales del Poder Judicial de la Federación han sostenido de manera uniforme que la reserva de la ley para fijar los

términos y plazos para la impartición de la justicia no permite al legislador cualquier clase de regulación, sino que las condiciones y modalidades que establezcan deben ser objetivas, razonables y proporcionales para la salvaguarda de algún otro derecho o bien reconocido igualmente por la carta magna.

El acceso expedito a la administración de justicia se traduce en el imperativo constitucional de que la posibilidad de acceso de los gobernados a los tribunales sea efectiva y se produzca sin intermediaciones u obstáculos indebidos o innecesarios, por lo cual todos y cada uno de los poderes públicos deben abstenerse de prever o exigir requisitos o presupuestos que inhiban, dificulten o retarden injustificadamente la aptitud de excitar la actuación de la jurisdicción estatal.

En relación con la prontitud en el dictado de las resoluciones, se ha sostenido que este requisito consiste en la exigencia de que las leyes reguladoras del procedimiento correspondiente prevean plazos generales que sean aplicables a los mismos sujetos que se ubiquen como parte en un proceso y comunes a los mismos procedimientos, que tales plazos comprendan lapsos o períodos prudentes para la realización de los actos necesarios por parte de la autoridad y para la adecuada defensa de las partes, además de ser objetivos o delimitados explícitamente en la norma para que no estén a disposición de la autoridad ni a la voluntad de las partes.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Es interesante al respecto la tesis P./J. 52/2006, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: "INSTANCIAS IMPUGNATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO DE UN MES PARA AGOTARLAS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 25, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA, CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO E), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto legal que, con la finalidad mencionada, establece el plazo de un mes contado a partir de la expedición de la convocatoria a la elección extraordinaria de gobernador, contraviene el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en ese lapso es imposible agotar las impugnaciones que, en su caso, formulen los partidos en contra de los actos preparatorios de esos comicios, ya que aun cuando se ajustaran los plazos administrativos previstos en dicha ley, así como los de índole jurisdiccional que establece la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en

Esta garantía de justicia pronta y expedita debe ser plenamente observada por los tribunales electorales locales en el ejercicio de sus facultades, pues los retardos injustificados en el dictado de sus resoluciones contraviene el principio constitucional de referencia.

### • **Principio de legalidad**

Este principio es una garantía formal, en tanto pretende asegurar que los ciudadanos, las asociaciones, las agrupaciones y los partidos políticos, así como las autoridades, actúen conforme a las leyes.

En especial, al ejercer sus funciones, las autoridades electorales están constreñidas a observar las normas preestablecidas por el legislador, eliminando así la arbitrariedad y la emisión de actuaciones caprichosas, al margen de las disposiciones legales.

Este principio debe observarse por los juzgadores locales en materia electoral, cuyas funciones están delimitadas por la legislación.

En observancia a dicho principio, las autoridades jurisdiccionales locales deben fundar en ley y motivar con hechos todos sus actos, a fin de que los ciudadanos, partidos y agrupaciones políticos, así como autoridades administrativas electorales, conozcan las razones y los preceptos jurídicos en los cuales se funda la sentencia respectiva.

La infracción a este deber se puede subsanar a través de algún medio de impugnación de control constitucional en materia electoral, como es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano o el juicio de revisión constitucional electoral.

La facultad jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para revisar la constitucionalidad de

---

Materia Electoral, conforme a la facultad que su artículo 6o. concede al Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima para acortar los períodos de impugnación y sustanciación de los recursos procedentes, el tiempo sería insuficiente para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tramitara y resolviera, oportunamente, las instancias que en su caso se promovieran contra las resoluciones de carácter local pronunciadas a propósito de los trabajos preparatorios para la emisión del sufragio respectivo”.

las sentencias dictadas por los tribunales electorales locales, viene a asegurar la supremacía de los principios constitucionales en las controversias derivadas de los comicios celebrados en las entidades federativas.

- **Principio de imparcialidad**

La importancia de este principio consiste en evitar desviaciones oportunistas, inclinaciones perjudiciales a alguna de las partes o proclividad partidista al resolver los juicios.

A través de este principio se busca que la actuación de las autoridades electorales sea eficaz y creíble, aunque no entraré en detalle, pues se trata de una exigencia común a todos los funcionarios judiciales en el ejercicio de sus atribuciones.

- **Principio de objetividad**

Las autoridades electorales deben interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional. La autoridad legislativa, por ejemplo, contribuye al cumplimiento de este principio, al diseñar mecanismos electorales que eviten, en la mayor medida posible, conflictos en cualquiera de las etapas del proceso electoral.

Este principio está íntimamente relacionado con el de legalidad, y en comunión, imponen la obligación, a las autoridades judiciales electorales locales, de juzgar libres de prejuicios o apreciaciones subjetivas, por lo cual deben ceñirse a los hechos probados en juicio y a las normas aplicables al caso.

- **La interpretación constitucional**

Los principios constitucionales influyen decisivamente en la forma en que deben interpretarse las normas jurídicas que regulan los comicios locales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han establecido que los principios y valores constitucionales tienen determinados contenidos que deben observarse al aplicar las leyes electorales.

Los tribunales locales no están al margen de esos contenidos, y, por tanto, es recomendable que los magistrados electorales de las entidades federativas estén conscientes de los métodos de interpretación implementados por los órganos de control constitucional, por lo cual deben saber extraer principios y valores constitucionales y aplicarlos al momento de interpretar las normas locales para resolver los asuntos de su competencia.

Algunos de esos principios son los siguientes:

- **El principio *in dubio pro libertate o pro homine***

Esta directriz de interpretación conduce a favorecer a la libertad en caso de duda cuando hay más de dos interpretaciones posibles de una norma; debe preferirse aquella que maximice o potencialice la libertad reconocida en las leyes.

Lo anterior supone considerar a la libertad como uno de los valores de la mayor importancia en un Estado de derecho, si se tiene en cuenta que los principios son las piezas más importantes del sistema jurídico, puesto que representa el poder en el campo de acción del individuo, necesario para su desarrollo y autorrealización, lo cual redundará en beneficio de la sociedad, y como tal, constituye un freno al poder del Estado, para impedir los abusos de los gobernantes.

En un Estado democrático de derecho, la tendencia en los ordenamientos jurídicos y la interpretación jurídica apunta a lograr la mayor libertad posible en el ejercicio de los derechos fundamentales de los gobernados, de manera que el juez debe resolver, mediante la aplicación de la norma que mejor proteja la libertad, o que la haga posible en mayor medida.

Este principio deben tomarlo en cuenta los juzgadores locales electorales cuando están frente a disposiciones ambiguas o vagas cuya

interpretación conduce a diversos sentidos, por lo cual debe optarse por entender la norma en el sentido más favorable a las libertades políticas.

- **El principio *pro actione***

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha venido acuñando una noble doctrina acerca del acceso efectivo a la justicia electoral, en la medida en que ha adoptado el principio *in dubio pro actione* o *favori actionis*, para privilegiar la procedencia de los medios de impugnación por encima de requisitos meramente formales que pueden constituir un obstáculo a la tutela judicial efectiva.

Así, por ejemplo, en la sentencia dictada en el SUP-JDC-1183/2002, se sostuvo:

“En efecto, con base en lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, este órgano jurisdiccional en forma reiterada ha considerado como más acorde con la Constitución, justa y razonable toda interpretación que favorezca el acceso a la justicia electoral, que una que la restrinja, de tal modo que, en la medida de lo posible, el significado que se dé a las normas jurídicas sea el que menos perjuicio cause a los justiciables en su pretensión de obtener tutela judicial a sus intereses, dado que la circunstancia de favorecer el acceso a la justicia no implica, por sí misma, otorgar la razón al promovente, sino tan sólo generar la posibilidad jurídica de analizar sus planteamientos de hecho y de derecho y resolver si le asiste o no la razón. Animado por este propósito, incluso en los casos de duda, este órgano resolutor ha invocado el principio general del derecho resumido en el aforismo latino que reza *favor actionis* o *in dubio pro actione*, según el cual, en caso de duda, se debe estar a lo más favorable a quien pretende acceder a la impartición de justicia a cargo del Estado.”

## • El principio de suplencia de la queja

En casi todas las legislaciones donde se prevé algún tipo de juicio protector de los derechos político-electorales de los ciudadanos se prevé la suplencia de la queja, como una medida tutelar de los derechos particulares de la pieza más importante de una comunidad política: los ciudadanos.

La suplencia de la queja es un instrumento protector que debe llevarse a sus últimas consecuencias cuando existen violaciones a los derechos político-electorales que no fueron alegadas correcta o completamente, y que el juzgador, de oficio, debe hacer prevalecer como una cuestión de interés general, dado que toda la colectividad está interesada en que nuestro Estado y todos sus órganos respeten las promesas constitucionales de participación ciudadana y los mecanismos institucionales para hacer realidad el acceso al poder de los ciudadanos.

Tratándose de las demandas de integrantes de pueblos indígenas, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha determinado que la suplencia de la queja es absoluta, pues incluye la posibilidad de fijar con claridad los actos reclamados, aun cuando no se señalen expresamente en la demanda, atendiendo a la situación de vulnerabilidad que tradicionalmente han tenido esos grupos minoritarios.

Al efecto, en la sentencia dictada en el SUP-JDC-11/2007, sostuvo:

“La interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2, 4, apartado 1 y 12 del *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989*, y 1, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conduce a sostener, que los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, por medio de los cuales se plantee, como consecuencia del desconocimiento o infracción de las prerrogativas ciudadanas

tuteladas con este medio de control constitucional, el menoscabo o enervación de la autonomía política con que cuentan dichos pueblos y comunidades para elegir sus autoridades o representantes conforme sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está en aptitud no sólo de suplir la deficiencia en los motivos de inconformidad, en términos del artículo 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sino de corregir cualquier tipo de defecto o insuficiencia del escrito de demanda, como por ejemplo, determinar con base en los elementos existentes en autos o los que en su caso se requieran, el acto que realmente causa agravio a la parte actora, aun cuando dicho acto no se señale explícitamente en el escrito de demanda, y actuar en consecuencia, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y de contradicción inherentes a todo proceso jurisdiccional, en tanto se considera que semejante medida es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estas colectividades y sus integrantes, además de ser idónea conforme las exigencias derivadas de la legislación federal vigente y de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México en la materia e incluso, es de naturaleza similar a las previstas por el ordenamiento federal en casos análogos en los cuales son parte en un proceso judicial, los integrantes de grupos sociales vulnerables o históricamente desprotegidos.”

## Conclusión

En esta apretada síntesis me he referido a algunos de los principios que rigen la actividad de las autoridades electorales, aunque debo reiterar que no son los únicos, pues existen otros que deben observarse a nivel estatal, como son los de voto libre y secreto, principio de autonomía y libre autodeterminación de las comunidades indígenas, principio de elecciones libres y periódicas, principio de no reelección y principio de no discriminación en razón de las preferencias políticas.



La observación de todos estos principios ha consolidado nuestro sistema democrático. Hoy tenemos un sistema más completo, en la medida en que la jurisprudencia ha maximizado los valores protegidos por la Constitución en relación con los comicios locales y en la medida en que la justicia electoral local ha contribuido a hacer realidad estas promesas constitucionales.

Tomar en serio los principios constitucionales de la justicia electoral local, como se ha venido haciendo, permitirá la conformación de un sistema más justo y democrático, que satisfaga las necesidades político-jurídicas de los ciudadanos y fortalezca nuestras instituciones, lo cual es una demanda de primer orden y en cuyo cumplimiento los juzgadores tenemos un alto compromiso.



## **MESA 3**

### **LA CODIFICACIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ESTATAL**



# LA CODIFICACIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ESTATAL

*Carlos Emilio Arenas Bátiz\**

## 1. Aspectos de la codificación constitucional local, que frenan el desarrollo de ésta

**E**l tema asignado para esta Mesa: “La codificación de la justicia constitucional estatal”, es un tema muy amplio que se puede abordar desde distintas perspectivas, de entre todas las cuales el día de hoy sólo trataré una que me parece de mucha actualidad e importancia: reflexionaré en torno a ciertos aspectos de la codificación de la justicia constitucional estatal, que desde mi punto de vista han frenado o dificultado el desarrollo de la justicia constitucional local en diversas entidades del país. Claro que también pondré a su consideración algunas propuestas de medidas correctivas.

Para empezar debo decir que la adopción en Veracruz, en el año 2000, de un sistema estatal de medios judiciales de control de la constitucionalidad local, y la confirmación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que el citado sistema era perfectamente constitucional,<sup>1</sup> indudablemente despertó una gran expectativa sobre el desarrollo de la justicia constitucional estatal

---

\* Magistrado en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León.

<sup>1</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia que dictó para resolver la controversia constitucional 16/2000, estableció la siguiente tesis relevante: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO

en el país.<sup>2</sup> Motivados por esta expectativa, diversos estados, en un breve período, decidieron también legislar en materia de justicia constitucional local.<sup>3</sup> Pero este rápido crecimiento inicial ahora vive una desaceleración, causada principalmente por las siguientes ideas:

1. La percepción de que a nada práctico conduce adoptar o desarrollar un sistema de justicia constitucional local, y
2. La idea de que la justicia constitucional local, en el estado de incipiente desarrollo en el que se encuentra, es aún una materia experimental, una aventura de alcances jurídicos y políticos indeterminados.

---

DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL.” (Tesis aislada: P. XXXIII/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, tomo XVI, agosto de 2002, página 903.)

- 2 Es cierto que la justicia constitucional local no nació en el año 2000, con la reforma a la Constitución del Estado de Veracruz, sino mucho antes, como lo evidencia la historia constitucional de diversos estados del país. Por ejemplo, en Chihuahua, el artículo 200 de su Constitución local, desde 1921 regula la queja, que es algo equivalente a un “amparo local”. Pero la reforma constitucional veracruzana del 2000, indudablemente instauró el primer “sistema” judicial moderno de control de la constitucionalidad local.
- 3 En el año 2000, Veracruz adoptó el primer sistema moderno de justicia constitucional local, después en los siguientes cuatro años, otros siete estados harían lo propio. Veracruz (reformas a la Constitución local, publicadas el 3 de febrero de 2000), Coahuila (reformas a la Constitución local, publicadas el 20 de marzo de 2001), Guanajuato (reformas a la Constitución local, publicadas el 20 de marzo de 2001), Tlaxcala (reformas a la Constitución local, publicadas el 18 de mayo de 2001), Chiapas (reformas a la Constitución local, publicadas el 6 de noviembre de 2002), Quintana Roo (reformas a la Constitución local, publicadas el 24 de octubre de 2003), Nuevo León (reformas a la Constitución local, publicadas el 9 de junio de 2004), Estado de México (reformas a la Constitución local, publicadas en julio de 2004).

Las anteriores nociones me parece que han surgido y se han venido fortaleciendo gracias a ciertos rasgos inadecuados de la codificación de la justicia constitucional local.<sup>4</sup>

Por una parte, la percepción de que ninguna utilidad práctica obtiene un estado si adopta un sistema de justicia constitucional local se debe a lo siguiente: si el referido estado no incorpora en su derecho local mecanismo judicial alguno para que sea el Poder Judicial del estado el que garantice la vigencia de su propia Constitución estatal, ésta de cualquier manera estará garantizada por el Poder Judicial Federal. Esto es así, porque a través de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, y el juicio de amparo, se pueden impugnar diversos actos y leyes emitidos por las autoridades locales, cuando sean contrarios a la Constitución estatal. Ahora bien, si el referido estado reforma su derecho local, para encargarle a su jurisdicción local la defensa de su Constitución estatal, esto de cualquier manera en nada variará el hecho de que la última palabra en materia de constitucionalidad local corresponde al Poder Judicial Federal. Esto debido a que las sentencias que dicte el Poder Judicial Local, en materia de constitucionalidad local, por regla general podrán impugnarse ante el Poder Judicial Federal. Por lo tanto, incluir o no incluir un sistema local de medios judiciales de justicia constitucional estatal tiene el mismo resultado: serán los juzgadores federales los que en última y definitiva instancia interpreten y apliquen las Constituciones estatales, de tal manera que para muchos, darle intervención a la jurisdicción estatal en este tema sólo agrega “una instancia más”, que no reporta ninguna utilidad práctica, y por el contrario sólo provoca que se retrase o posponga la decisión final, que es la que pronuncia el Poder Judicial Federal.

---

<sup>4</sup> Debo hacer la aclaración de que en esta ponencia, el término “codificación” lo utilizaré para referirme a todo el marco normativo aplicable, incluyendo las normas constitucionales, federales y locales, que directa o indirectamente regulan la justicia constitucional local, así como a la interpretación judicial de tales normas. He optado por esta acepción amplia, con el propósito de que en esta Mesa tenga cabida un debate amplio sobre el tema, como creo que era la intención de los organizadores.

Como se advierte de lo anterior, la idea de que la justicia constitucional estatal no tiene utilidad práctica deriva principalmente de que en el derecho mexicano el control de la constitucionalidad general y el control de la constitucionalidad estatal, así como la jurisdicción que en estas materias corresponden a los poderes judiciales federal y locales, indebidamente se sobreponen o traslapan, sin que entre ellos exista una clara y adecuada frontera y reglas que los distingan y articulen entre sí, como correspondería en una república federal.

Por otra parte, la idea de que la justicia constitucional estatal es todavía un territorio difuso que varios estados prefieren no explorar obedece en buena medida a que la codificación en esta materia carece de una directriz general.

La ausencia de directrices se advierte en el ámbito estatal, pues los estados que han regulado un sistema de control de la constitucionalidad local, cada uno lo ha hecho adoptando codificaciones locales muy distintas entre sí. Por ejemplo, Veracruz y Quintana Roo han creado salas constitucionales que son sólo de instrucción en ciertos juicios, y de instrucción y resolución en otros. En cambio, en Chiapas, el estado de México y Guanajuato, son respectivamente un Tribunal Constitucional estatal, una Sala Constitucional, y el pleno del Tribunal Superior de Justicia, quienes instruyen y resuelven. El control difuso de la constitucionalidad local está previsto en Coahuila, pues todo juez local puede “desaplicar” normas locales contrarias a la Constitución del estado. Por cuanto hace al catálogo de medios judiciales de defensa de la Constitución estatal, Veracruz y Tlaxcala cuentan con auténticos “amparos locales” que el gobernado puede promover para impugnar actos de autoridad que agraven sus garantías individuales o derechos humanos reconocidos por la respectiva Constitución estatal, mientras que la acción por omisión legislativa está prevista en Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo; y aunque todos los estados que han regulado este tema incorporan controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, sin embargo, establecen distintas reglas procesales para estos medios de impugnación, sobre todo en el capítulo de legitimación, pues algunos estados incluyen como sujetos legitimados sólo a los poderes locales y ayuntamientos,



mientras que otros también autorizan a los partidos políticos, los órganos constitucionalmente autónomos, y los organismos descentralizados de la administración pública estatal y municipal.

	<i>Controversia constitucional</i>	<i>Acción de inconstitucionalidad</i>	<i>Acción por omisión legislativa</i>	<i>Juicio protección de derechos humanos "amparo local"</i>	<i>Desaplicación de leyes o cuestión de constitucionalidad</i>	<i>Órgano competente</i>
Veracruz Febrero 2000	X	X	X	X	O	Sala Const./ Pleno del TSJ
Coahuila Marzo 2001	X	X	O	O	X	Pleno TSJ, y todos los jueces control difuso
Guanajuato Marzo 2001	X	X	O	O	O	Pleno del TSJ
Tlaxcala Mayo 2001	X	X	X	X	O	Pleno del TSJ
Chiapas Noviembre 2002 Mayo 2007	X	X	X	O	X	Tribunal Constitucional
Quintana Roo Octubre 2003	X	X	X	O	O	Sala Const-Adma. unipersonal/ Pleno TSJ
Nuevo León Junio 2004	X	X	O	O	O	Pleno del TSJ
Edo. de México Julio 2004	X	X	O	O	O	Sala Constitucional

Asimismo, en el ámbito constitucional, la falta de directrices también es patente. Ninguna norma de la Constitución se refiere a la justicia constitucional local. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, al ir resolviendo los diversos casos concretos que en esta materia se le presentan, ha ido esbozando algunas directrices aplicables al tema de la justicia constitucional local; sin embargo, hasta la fecha, y por ser todavía temprano, esta doctrina jurisprudencial aún no se alcanza a revelar de modo completo.

Por todo lo anterior, considero que para que la justicia constitucional estatal siga avanzando en el país es necesario que se revise su codificación, para establecer adecuadamente en ésta, la frontera y articulación entre constitucionalidad general y constitucionalidad local, así como para enfatizar las directrices que deben ser columna vertebral del tema.

## 2. Codificando la frontera y articulación entre constitucionalidad general y constitucionalidad local

En México, en tanto país federal, existen diferenciados tres órdenes jurídicos y de gobierno distintos:<sup>5</sup> el orden constitucional, el orden federal y los órdenes locales o estatales.<sup>6</sup> Ahora bien, así como cada uno de estos órdenes cuenta con su propia función legislativa (respectivamente encargadas al Constituyente Permanente, al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los estados), así también cada uno de estos tres órdenes debe contar con su respectiva jurisdicción igualmente diferenciada de las demás. La jurisdicción constitucional, la jurisdicción federal y las jurisdicciones locales, por lo tanto, son diferentes, pues el origen y la finalidad de cada una de ellas, se encuentra en un ámbito normativo distinto.<sup>7</sup>

Así pues, teóricamente, las citadas tres jurisdicciones deberían distinguirse entre sí, debiendo la jurisdicción constitucional concentrarse en la defensa de la Constitución, la jurisdicción federal, asegurar la obediencia del derecho federal, y las jurisdicciones locales, estar a cargo de la vigencia del derecho local. Sin embargo, en la práctica, la frontera no puede dibujarse de manera tan categórica como ocurre en la teoría, básicamente por dos razones: porque la jurisdicción consti-

---

<sup>5</sup> Se destacan aquí los órdenes jurídicos constitucional, federal y local, porque son los que interesan en esta ponencia. Pero en realidad en el país se pueden distinguir cinco órdenes jurídicos, ya que además de los anteriores habría que agregar los órdenes jurídicos municipales y el del Distrito Federal. Así lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 136/2005, con rubro "ESTADO MEXICANO, ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN".

<sup>6</sup> Cfr. SCHMILL, Ulises, "Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal", José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha (comp.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997, pp. 11 a 42.

<sup>7</sup> El hecho de que las jurisdicciones constitucional y federal se encarguen a un mismo órgano, que es el Poder Judicial Federal, para nada fusiona o convierte en una sola a las citadas dos jurisdicciones, las cuales deben seguir siendo identificadas como diferentes entre sí.

tucional en ciertos casos debe decir el derecho local, para determinar si éste ha sido desobedecido de tal manera que se vulneren las denominadas “garantías constitucionales de legalidad”; y porque la jurisdicción local en ciertos casos debe referirse al derecho constitucional, para poder interpretar las leyes locales de manera conforme con aquél.

Pero el hecho de que la frontera entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción local, lo mismo que entre el derecho constitucional y el derecho estatal, sea inevitablemente una frontera porosa, esto no nos debe impulsar a borrar por completo la citada frontera, porque en el momento en que ella desaparece del todo, termina ahí el sistema federal.

En nuestro país, históricamente se le ha dado a las garantías constitucionales de legalidad (artículos 14 y 16 de la Constitución federal) un alcance exorbitante, de tal manera que se han “constitucionalizado” todos los derechos locales. Esto es, en México, el problema de distinguir el ámbito normativo y la jurisdicción constitucionales, respecto de los federales y locales, se ha resuelto (o más bien se ha evadido) con una fórmula simplista: en nuestro país todo el derecho, incluyendo el derecho municipal y el derecho estatal, es derecho constitucional, debido a que la violación de cualquier norma jurídica prevista en una ley o cualquier otro ordenamiento local constituye una “violación indirecta” a la Constitución federal, y es por lo tanto materia de la jurisdicción constitucional. Así, las jurisdicciones locales carecen de un ámbito competencial propio y exclusivo, como correspondería en un Estado federal, ya que prácticamente todo lo que resuelven lo puede revisar la jurisdicción constitucional.

Para que se restablezca la frontera entre la jurisdicción constitucional y las jurisdicciones locales, que hoy día se encuentra prácticamente borrada, es necesario, por principio de cuentas, asumir que la citada frontera no es categórica, sino porosa, y que su codificación no es cosa fácil.

Para codificar la frontera y articulación entre constitucionalidad general y constitucionalidad local, considero que debe hacerse lo siguiente:

- La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas

- a) Establecer en la Constitución federal la norma constitucional general conforme a la cual la citada frontera deberá ser dibujada y la articulación implementada, y
- b) Establecer las reglas específicas que configuran o desarrollan la regla general, en determinados casos concretos. Estas reglas específicas pueden establecerse en las leyes o desarrollarse en la jurisprudencia.

## 2.1. La regla constitucional

La norma constitucional que en términos generales marque la frontera y establezca la articulación entre jurisdicción constitucional y jurisdicción local, considero que debe fundarse en el concepto de “régimen interior” de los estados.

El artículo 40 de la Constitución Política del país establece que México es “una República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

El artículo 41, también de la Constitución, señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión regulados en la Constitución federal, pero también por medio de los poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, y de acuerdo con las Constituciones estatales, las cuales no podrán contravenir a la Constitución federal.

Por otra parte, el artículo 124 de la misma carta magna establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

De lo anterior se advierte que existen ciertas atribuciones, las pertenecientes al “régimen interior” de los estados, que las autoridades estatales ejercen de manera soberana, y si por soberanía se entiende en este caso la negación de cualquier otro poder de superior jerarquía, entonces resulta que el ejercicio de tales atribuciones no debe ser sancionado por ninguna instancia externa, incluyendo a las autoridades federales.

Mucho se ha debatido en la doctrina si los estados son soberanos o autónomos. Pero para mí basta simplemente leer la Constitución,

para advertir que en ésta se afirma que los estados son soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Por lo tanto, en todo caso, el debate debería ser, no para dilucidar si los estados son soberanos o no —esto lo aclara el propio texto constitucional—, sino para establecer el contenido y alcance del concepto “régimen interior”, dentro del cual, y sólo en él, los estados son soberanos.

El contenido del concepto constitucional de “régimen interior” aún no ha sido determinado por la doctrina jurisprudencial.<sup>8</sup> Sin embargo, creo que bien puede afirmarse que el “régimen interior” de un estado, no es equivalente a todo su derecho local, y ni siquiera equivale a la Constitución estatal.

Lo anterior es así, porque algunos temas o normas de derecho local, en realidad son desarrollo o emanan de la Constitución federal, o están garantizados por ésta. Mientras que otros temas de derecho local no tienen ninguna referencia o regulación en la Constitución federal, siendo estos los temas que propiamente pertenecen al “régimen interior”, y respecto de los cuales las autoridades locales deben poder ejercer soberanamente sus atribuciones reservadas (*vid.* artículos 40 y 124 constitucionales).

Por lo anterior, la regla general que propongo para marcar la frontera entre jurisdicción constitucional y jurisdicción local es la siguiente:

Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, serán improcedentes respecto de actos, sentencias judiciales y normas, que exclusivamente pertenezcan al régimen interior de los Estados.

Mi propuesta sería incorporar esta regla general, como último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta fórmula, cabe decirlo, es análoga al principio del *adequate and independent state grounds*, que en esta materia aplica la Suprema Corte de

---

<sup>8</sup> Aunque ya ha habido en este tema algunos precedentes interesantes, *v. gr.* Caso procedencia del amparo contra sentencias locales dictadas en juicio político, y otros....

Justicia de los Estados Unidos de América. Conforme a este principio, la Suprema Corte federal no debe revisar aquellas decisiones de las cortes estatales que se funden exclusivamente en el derecho local razonablemente interpretado y aplicado, o sea, cuando la decisión judicial *rest on adequate and independent state grounds*, pues las cortes estatales deben ser respetadas como los expositores máximos y finales de las leyes estatales.<sup>9</sup>

Por cuanto hace a la articulación entre jurisdicción constitucional y jurisdicción local, hasta ahora el debate se ha concentrado mayormente en la compatibilidad procesal de los diversos medios de control de la constitucionalidad general y local. Se analiza, por ejemplo, si la acción de inconstitucionalidad puede o no plantearse respecto de una sentencia local, tomando en consideración que ésta no tiene la naturaleza de norma general; o que si el amparo podrá ser promovido por un particular que se vea afectado por una sentencia dictada para resolver una controversia constitucional local en la que el particular no fue parte; o que si el amparo promovido contra una sentencia que declaró la inconstitucionalidad *erga omnes* de una norma local tendría el efecto de revivir esa norma sólo para el quejoso, o tendrían que darse también efectos generales a la sentencia de amparo; o que si los medios de control de la constitucionalidad local deben necesariamente agotarse, para cumplir con el principio de definitividad, antes de acudir a la jurisdicción constitucional nacional, etcétera.

Pues bien, al introducir el concepto “régimen interior”, como frontera entre las jurisdicciones constitucionales, nacional y locales, el debate relativo a la articulación entre estas jurisdicciones ya no podrá ser sólo procesal, sino que también deberá ser sustantivo. Esto es, deberá analizarse si el acto, la sentencia o la norma local impugnados constituyen una materia exclusiva del régimen interior del Estado, o si se trata de un tema local, pero regulado por la Constitución general.

---

<sup>9</sup> En relación con el principio *adequate and independent state grounds*, puede verse el siguiente caso resuelto por la Suprema Corte de los Estados Unidos de América: *Michigan v. Long*, 463 U.S. 1032 (1983).

## 2.2. Las reglas específicas

La regla constitucional general que se propone en el punto anterior, para su aplicación requiere de reglas específicas que la precisen y desarrollen.

Las reglas específicas pueden ser precisadas por los legisladores en la ley, principalmente la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, y en su caso, la Ley de Amparo, y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; o bien pueden irse desarrollando en la jurisprudencia que defina principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para mí, atendiendo a las complejidades involucradas en la delimitación del concepto “régimen interior” de los Estados, lo más recomendable sería que la ley sólo definiera algunas de las referidas reglas técnicas específicas, encargando a la Suprema Corte de Justicia la tarea preponderante de ir definiendo caso por caso, a “golpe de jurisprudencia”. Es muy importante dejar a la Suprema Corte de la Nación la última palabra, el liderazgo y la responsabilidad de ir modulando el avance gradual del federalismo judicial. En este tema el avance debe ser gradual, evitando en todo momento que los poderes judiciales locales se confronten con el Poder Judicial de la Federación.

Precisar las reglas específicas que desarrollan la norma general, y definir el contenido del concepto “régimen interior”, son tareas concomitantes. Por esta razón, para aventurar algunas de las citadas reglas específicas se requiere, aunque sea en cierto grado, pronunciarse sobre los alcances del concepto “régimen interior”.

Ya antes mencioné que de entre todo el derecho local, sólo caen dentro del régimen interior las normas y atribuciones locales que no están determinadas por la Constitución federal. Siguiendo al doctor Edgar Corzo,<sup>10</sup> cabe decir que desde la Constitución federal podemos distinguir al menos tres tipos de normas de contenidos distintos: las que tienen un contenido federal-federal; por ejemplo, las que definen

---

<sup>10</sup> Ver su conferencia sobre el tema “Justicia constitucional local”, impartida en Oaxaca el 27 de junio de 2007.

la integración de autoridades federales como la Cámara de Senadores; las que tienen un contenido federal-local, y que son aquellas que buscan que las entidades federativas se uniformen en ciertos temas, como los regulados en los artículos 115 y 116 constitucionales; y finalmente las normas de contenido local-local, que son aquellas relativas a las materias que los estados se reservaron en virtud de no habérselas encargado expresamente a los funcionarios federales, siendo estas normas las que pertenecen al régimen interior de los estados.

Algunas de las reglas específicas derivadas de lo anterior serían:

1. La defensa de los derechos fundamentales del individuo debe corresponder originariamente a la jurisdicción constitucional nacional, en la medida en que tales derechos están garantizados por el capítulo primero de la Constitución federal. Es cierto que las Constituciones estatales suelen consignar también una parte dogmática, pero hay que tener presente que el mero hecho de repetir en la Constitución local un derecho consignado en la Constitución general no es suficiente para convertir en derecho estatal al que era originalmente derecho constitucional.

2. Sin perjuicio de lo anterior, convendría que la jurisdicción local, actuando como jurisdicción concurrente, pudiera intervenir para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales del individuo, consignados tanto en la Constitución federal como en la respectiva Constitución estatal. Al resolver estos casos, la jurisdicción local estaría obligada a aplicar la jurisprudencia definida por el Poder Judicial de la Federación. Esta jurisdicción concurrente sería optativa para el quejoso, y cuando éste optara por acudir a la justicia local, ésta sería sólo primera instancia, pudiendo combatir sus decisiones a través del amparo. En este último caso los derechos fundamentales quedarían protegidos por un sistema de “doble instancia”.

3. Así, los derechos fundamentales, incluso los consignados en las Constituciones estatales, no pertenecen al régimen interior de los estados, en la medida de su extensión garantizada por la Constitución federal. Sin embargo, esto tiene una excepción. Puede ser que los estados establezcan derechos fundamentales nuevos o más extensos o amplios que los previstos en la carta magna del país, y en este caso tales derechos



fundamentales, sólo en la medida en que sean diversos a los nacionales y no impliquen restricción alguna a éstos deberán ser considerados como parte del régimen interior de la entidad federativa, y su defensa correspondería exclusivamente a la jurisdicción local. Esto es, la Constitución federal lo que garantiza a favor de los gobernados, son una serie de derechos fundamentales “mínimos”, más allá de los cuales las entidades federativas pueden establecer derechos adicionales, y la tutela de estos derechos estatales debe considerarse atribución privativa de los poderes judiciales locales, sólo en lo que son superiores a los derechos consignados en la Constitución del país. Asumir esta perspectiva de las cosas permitiría a los estados desarrollar nuevos o más amplios derechos fundamentales, Caso de un nuevo o más amplio derecho fundamental sería, por ejemplo, que un tribunal superior determinara que en su estado el derecho fundamental de igualdad debe extenderse hasta el punto de prohibir que se discriminen los matrimonios entre homosexuales.

4. Atento a lo anterior, deberán considerarse *impugnables* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía controversia constitucional, o ante los tribunales de circuito, vía amparo directo, aquellas sentencias que haya dictado la jurisdicción estatal actuando como jurisdicción concurrente, al resolver juicios de constitucionalidad local en los que se hayan planteado violaciones a los derechos fundamentales o garantías individuales. Sin embargo, los citados juicios de amparo y controversias constitucionales deberían estimarse improcedentes para impugnar aquellas sentencias locales que declaran derechos fundamentales adicionales o nuevos, y que por lo tanto sólo pertenecen al régimen interior del estado.

5. La manera en que actualmente entendemos a las garantías constitucionales de legalidad, consignadas en los artículos 14 y 16 constitucionales, debe armonizarse con la noción de “régimen interior” en los siguientes términos. La actual interpretación conforme a la cual las citadas garantías de legalidad se vulneran siempre que la ley local se interprete o aplique de manera “inexacta” abre la puerta a la jurisdicción constitucional, para que ésta se sobreponga por completo a la jurisdicción local, anulando por completo al “régimen interior”. Estas garan-

tías constitucionales de legalidad son la puerta de entrada a las denominadas “violaciones indirectas”, a través de las cuales, como ya dije, indebidamente se constitucionaliza todo el derecho mexicano. Estas garantías constitucionales de legalidad, más bien deberían interpretarse como lo hacen prácticamente todas las naciones del mundo; esto es, para proteger al justiciable contra la sentencia arbitraria, y para garantizarle el debido proceso. Para establecer si la sentencia fue o no arbitraria, lo que se valore no es exactitud, sino la razonabilidad en la interpretación y aplicación de la ley o la valoración de las pruebas.

6. Tratándose de los juicios de constitucionalidad local, en los que se hagan valer violaciones a preceptos de la parte orgánica de la Constitución estatal, la regla general es que estos temas serán exclusivos del “régimen interior” del estado, y que la sentencia que se dicte por el tribunal estatal deberá ser la última y definitiva palabra, contra la cual serán improcedentes los diversos juicios de constitucionalidad que son competencia del Poder Judicial de la Federación. Una materia de la parte orgánica de la Constitución estatal sólo deberá ser susceptible de plantearse ante la jurisdicción constitucional nacional cuando la referida materia esté también regulada o garantizada por la Constitución federal, de tal manera que la norma o acto local llegue a constituir una violación directa a la citada Constitución; o bien, cuando el acto o norma relativos a la parte orgánica constitucional tienen como consecuencia directa no sólo la violación a una norma orgánica, sino también la afectación de la esfera de derechos fundamentales de uno o varios individuos. Ejemplos de normas locales orgánicas exclusivas del régimen interno son las que definen si en el estado se crea o no un consejo de la judicatura estatal, o las que regulan el procedimiento para que el gobernador ejerza un derecho de veto. En cambio, normas orgánicas locales, que están determinadas por la Constitución federal, son por ejemplo, las que establecen y regulan las comisiones estatales de derechos humanos (ordenadas por el artículo 102 B de la Constitución), o las que desarrollan los principios constitucionales en materia electoral (previstos por el artículo 116, fracción IV, constitucional).

7. Decretar la improcedencia de un juicio de constitucionalidad general, antes de que éste sea admitido a trámite por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el tribunal de amparo, puede lograrse cuando la causa de la improcedencia sea de naturaleza procesal. Por ejemplo, no desechar la acción de inconstitucionalidad promovida para impugnar una sentencia dictada por un tribunal estatal al resolver una acción de inconstitucionalidad local. Pero cuando la causa de la improcedencia tenga que ver con el análisis sustantivo de la impugnación hecha valer, esto es, cuando la improcedencia se base en que el acto, sentencia o norma impugnados pertenecen al “régimen interno” del estado, es muy posible que la causa de improcedencia se detecte después de admitido el juicio, y en este supuesto en lugar de llegar a la sentencia de fondo y declarar infundada la acción o el respectivo juicio, lo que debe hacerse es decretar el sobreseimiento, y no hacer pronunciamiento de fondo. Esto mientras no se adopte un mecanismo semejante al *certiorari* norteamericano.

### **3. Otras directrices que podrían vertebrar la codificación de la justicia constitucional local**

Además de las directrices relativas a la frontera y articulación entre las jurisdicciones de constitucionalidad nacional y de constitucionalidad local, otras directrices resultan importantes para el avance del tema de la justicia constitucional local. Por ejemplo las siguientes:

1. Con frecuencia se afirma que para lograr la homologación de las leyes estatales locales que regulan la justicia constitucional local debe establecerse en la Constitución federal, tal vez en el artículo 116 constitucional, los lineamientos o principios generales que los estados deberán observar al regular esta materia.

En mi opinión, la referida homologación de la justicia constitucional local debe promoverse, pero no por la vía de regularla o autorizarla en la Constitución federal, ya que esto desvirtuaría su naturaleza. Esto en razón de que las atribuciones de control de la constitucionalidad local son para los estados atribuciones reservadas que precisamente

pertenecen a su “régimen interior”. Si se regularan en la Constitución federal, dejarían de ser atribuciones de “régimen interior”.

Por esto propongo como directriz el evitar que el tema de la justicia constitucional local sea “autorizado” por la Constitución federal. En todo caso, lo que debe regularse en la carta magna es que los juicios de constitucionalidad nacional serán improcedentes respecto de ciertos juicios de constitucionalidad local. La homogeneidad de los sistemas de justicia constitucional debe promoverse a través del diálogo.

2. Propongo como una directriz, el enfatizar o reforzar en la justicia constitucional local, a los juicios que custodian la vigencia de la parte orgánica de la Constitución local, por aquellos que tutelan la vigencia de los derechos fundamentales. Esto en virtud de que las posibilidades de avance en materia de justicia constitucional local y federalismo judicial son evidentemente mayores, en los temas orgánicos. En México, lo mismo que en todos los países del mundo, la protección de los derechos fundamentales es un tema eminentemente nacional. En cambio, la distribución de competencias entre los diversos poderes y órganos del Estado es un tema en el que es más probable que la Suprema Corte ejerce la autocontención para evitar la judicialización de conflictos que son eminentemente de discrecionalidad política, y por lo tanto no justiciables.

3. En el esquema que aquí se propone, edificado sobre el concepto de “régimen interno”, la jurisdicción de constitucionalidad general es diversa y no se sobrepone en todos los casos a la jurisdicción de constitucionalidad local. Ésta emite sentencias definitivas e inatacables en ciertos casos. Así pues, bajo este sistema, en aquellos estados en los que no se ha regulado un sistema de justicia constitucional local existe una laguna jurídica, que no se colma de modo automático con la intervención del Poder Judicial Federal, sino que esta intervención debe estar en todo caso autorizada. Por esta razón, se propone que el Poder Judicial Federal tenga competencia subsidiaria para intervenir y resolver incluso los conflictos de constitucionalidad local, pertenecientes al régimen interior de aquellos estados que no cuenten con medios judiciales de defensa de la constitucionalidad local. Esta competencia subsidiaria dejaría de tener efecto tan pronto como el respectivo estado legislara un sistema para la defensa de su propia Constitución local.

## **MESA 4**

### **EL DESEMPEÑO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**



# EL DESEMPEÑO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

*César Iván Astudillo Reyes\**

I. Explicación preliminar. II. Hipótesis de trabajo sobre la falta de consolidación de la justicia constitucional local. III. La cuestión de los derechos en las constituciones locales.

## I. Explicación preliminar

**E**l año 2000 fue el parteaguas para la instauración de la justicia constitucional en las entidades de la República mexicana. La reforma constitucional de Veracruz de ese año trajo como una de sus innovaciones más relevantes la instauración de un conjunto de instrumentos destinados a la garantía de su Constitución. La pionera incorporación de mecanismos de “autogarantía constitucional” vino a colmar la omisión histórica existente al respecto, posicionando a la Constitución estatal no sólo como norma política fundamental, sino como una verdadera norma fundamental de garantía exigible a través de mecanismos de naturaleza procesal.

La adopción del “modelo” veracruzano, por lo atinado de los presupuestos en que se asienta, atrajo rápidamente la mirada de otras entidades que no tardarían mucho en adoptar sistemas similares o parecidos.

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En este contexto puede decirse que el modelo veracruzano fue pionero en la introducción de la justicia constitucional local —JCL—, y que sus fundamentos, bases organizativas y funcionales circularon rápidamente a otros contextos institucionales. En el año 2001 los estados de Coahuila, Guanajuato y Tlaxcala introdujeron mecanismos de garantía de sus respectivos ordenamientos fundamentales; en el 2002 lo hizo Chiapas; en el 2003 Quintana Roo, y en el 2004 Nuevo León y el estado de México.

La dinámica estatal ha conducido, además, a realizar los primeros ajustes a los sistemas que paulatinamente se han ido creando. Por ejemplo, el 21 de junio de 2005 se reformó la Constitución de Coahuila para introducir la omisión legislativa; lo paradójico es que no se incorporó como un instrumento autónomo de tutela constitucional como existe en otros estados, sino como resultado de la ampliación del objeto de impugnación de la acción de inconstitucionalidad.<sup>1</sup> Igualmente, el 16 de mayo de 2007 se reformó la Constitución chiapaneca, y entre otros cambios se sustituyó la Sala Superior creada en 2002 por un Tribunal Constitucional que se ubica dentro del Poder Judicial del estado, denominado por la Constitución como “magistratura constitucional”.<sup>2</sup>

Desde hace tiempo hemos distinguido entre lo que es un sistema de justicia constitucional integral, basado en el establecimiento de una función estatal específica llevada a cabo por órganos particulares mediante el empleo de instrumentos procesales específicos, y lo que son atribuciones de control de constitucionalidad en un entorno en el que no existe una distinción clara entre lo que representa la jurisdicción constitucional por un lado y la jurisdicción ordinaria por el otro.<sup>3</sup> Atribu-

---

<sup>1</sup> La reforma constitucional de 2001 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, decreto 148, número 23, del 20 de marzo de 2001. La reforma de 2005, en el *Periódico Oficial del Estado*, decreto 107, número extraordinario, tomo LXXXI, Segunda Época, de fecha 21 de junio de 2005.

<sup>2</sup> *Vid. Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, decreto 174, número 28, del 16 de mayo de 2007.

<sup>3</sup> Astudillo, César, “La justicia constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 115, enero-abril de 2006, pp. 25 y 26.



ciones de este tipo se han ido expandiendo igualmente, y en la actualidad pueden encontrarse en varias entidades. Una institución que se aproxima al juicio de amparo existe en Chihuahua, en el artículo 200 de su Constitución. Las controversias constitucionales han tenido más arraigo dentro de las Constituciones estatales, a imagen y semejanza del mecanismo incorporado al artículo 105 por el constituyente de 1917. Existen, por ejemplo, en Campeche, en el artículo 88 de su Constitución; Chihuahua, artículo 109, fracciones XII, XIII y XIV; Colima, artículo 74, fracción VI; Durango, artículo 96, fracción XI, aun cuando su fracción XVII sostiene que es atribución del Tribunal Superior de Justicia defender la Constitución y la soberanía del estado; Guerrero, artículo 89, fracción V; Hidalgo, artículo 99, fracción XII; Morelos, artículo 99, fracción XIII; Oaxaca, artículo 106, fracción IV; Querétaro, artículo 70, fracción III; Sinaloa, artículo 104, fracción III; Tabasco, artículo 61, y Zacatecas, artículo 100, fracción IV, instaura la controversia constitucional. Adicionalmente, en el estado de Tabasco se ha incorporado una restringida acción de inconstitucionalidad, tendiente a analizar la compatibilidad de actos o resoluciones de carácter general emitidos por los cabildos con la Constitución tabasqueña. El mecanismo se llama acción de revisión municipal, y se encuentra previsto en el artículo 65, fracción I, inciso G, de su Constitución.

La introducción de mecanismos de tutela constitucional ha ido generado adeptos en otras entidades que todavía no han realizado las reformas conducentes, pero que ya tienen iniciativas presentadas ante sus respectivos congresos, o documentos con propuestas definidas. Son los casos de Sinaloa, Oaxaca, Michoacán, Nayarit, etcétera.

Nos encontramos entonces en una época de efervescencia en cuanto a este tema, sin que ello quiera decir que tenemos avances significativos con relación a su consolidación institucional y, sobre todo, a su dinámica jurisdiccional.

En este contexto, el presente escrito no es, ni pudiera serlo por el tiempo que se tuvo para su preparación, un trabajo académico terminado. Es, más bien, un documento de trabajo que intenta esbozar un conjunto de ideas para su discusión en la presente mesa de trabajo. En

este contexto, su evolución posterior habrá de nutrirse de los comentarios hechos por los panelistas del seminario.

Debo decir que un trabajo de esta naturaleza tropezó con algunos obstáculos que incidieron en el perfil metodológico que al final elegimos para afrontar el tema que nos corresponde, y que son:

1. La más evidente, la ausencia de insumos a la labor de investigación. Producto de la escasa labor desarrollada por las jurisdicciones locales en materia de control constitucional.
2. La imposibilidad de acceder a las estadísticas judiciales para saber con exactitud el número de contenciosos constitucionales que se han sustanciado a nivel local.
3. La falta de acceso a la información judicial, básicamente a las sentencias dictadas en el ejercicio del control de constitucionalidad, a pesar de haber sido oportunamente solicitadas por la vía del acceso a la información pública.

En virtud de lo anterior, el presente trabajo intenta esbozar una radiografía sobre el desempeño de la justicia constitucional local desde varios puntos de vista:

1. El que atañe a los diferentes obstáculos que se interponen para una adecuada constitucionalización de la JC local.
2. El relativo a las deficiencias de diseño institucional de los distintos mecanismos de garantía.
3. El que concierne a la concepción que se tiene de los derechos reconocidos en las Constituciones estatales —CE—, a la luz de planteamientos teóricos, normativos y jurisprudenciales, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —SCJN— como de la sala constitucional del estado de Veracruz.

Por considerar que el tema de los derechos y sus garantías de protección en un Estado federal es un tema embrionario y poco estudiado en el entorno mexicano, hemos decidido detenernos sobre el particular a fin de realizar algunas reflexiones en torno a la naturaleza de dichos derechos, a su forma de garantizarlos y a la recíproca e inexorable armonización que debe existir en su protección por parte de los órganos jurisdiccionales federales y los locales.

## II. Hipótesis de trabajo sobre la falta de consolidación de la justicia constitucional local

La falta de consolidación de la JC local puede ser abordada desde una perspectiva cuantitativa y otra cualitativa. Esta última escapa a nuestras posibilidades, porque implicaría revisar el funcionamiento actual de los instrumentos de garantía constitucional local y la calidad de sus resoluciones, insumos a los que no hemos podido acceder, pero de los que tenemos noticia se cuentan con ambas manos. Por ello, la perspectiva cuantitativa nos es de mucha utilidad.

En Veracruz, la actividad de control constitucional comenzó en 2001. En ese año se conoció y desechó una acción de inconstitucionalidad. En 2003 se conoció y desechó una controversia constitucional. En 2003 se interpusieron dos juicios de protección de derechos humanos, los cuales fueron sobreesididos. En 2005 se interpusieron cinco juicios de protección de derechos humanos, de los cuales tres fueron sobreesididos, y en uno se decretó la protección de la justicia y la reparación del daño. En 2006 se interpuso una controversia constitucional que se desechó por falta de ley procedimental. Además, se recibieron siete juicios de protección de derechos humanos, de los cuales en cinco se negó la protección de la justicia estatal, en uno se ordenó reponer el procedimiento, y en uno más se sobreesuyó. En 2007 se encuentran dos juicios de protección de derechos humanos pendientes de resolver.<sup>4</sup>

En Chiapas, por ejemplo, la extinta Sala Superior conoció en sus cuatro años y medio de vida, de 2002 a 2007, únicamente de un contencioso de naturaleza constitucional. Fue una controversia constitucional entre el municipio de Tuxtla Gutiérrez y el Congreso del estado en torno a la competencia para designar a un presidente municipal interino. La Sala Superior admitió la demanda y decretó la suspensión del acto reclamado, pero a través del manejo procesal del asunto decidió no resolver en espera de los resultados de las elecciones para gober-

---

<sup>4</sup> Fuente: Tribunal Superior de Justicia de Veracruz.

nador de 2006. Una vez que éstas pasaron, la licencia provisional del edil que había dado lugar al conflicto se convirtió en definitiva, con lo que el juicio debió sobreseerse.

En Tlaxcala, de 2002 a 2007 se han presentado una acción de inconstitucionalidad; 17 juicios de competencia constitucional, cinco acciones por omisión legislativa y 24 juicios de protección constitucional. De ellos, se desechó una acción, tres juicios de competencia constitucional y cuatro juicios de protección constitucional. Se encuentran pendientes de resolver cinco juicios de competencia constitucional, tres acciones por omisión legislativa y seis juicios de protección constitucional. Se han resuelto cuatro juicios de competencia constitucional, dos acciones por omisión legislativa y ocho juicios de protección constitucional. En estos casos se ha procedido a la revocación en tres juicios de competencia constitucional, y en cuatro juicios de protección constitucional.<sup>5</sup>

De acuerdo con la información publicada en la página de internet del Poder Judicial del Estado de Coahuila —PJE—, en 2005 se presentaron dos acciones de inconstitucionalidad y una cuestión de inconstitucionalidad, de las cuales se resolvió una cuestión de inconstitucionalidad local planteada por el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, y una acción de inconstitucionalidad local planteada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila. En 2006, el informe de actividades del mismo PJE señala que se tramitaron cinco acciones de inconstitucionalidad, tres controversias constitucionales y 13 recursos de reclamación, de los cuales se resolvieron cuatro acciones de inconstitucionalidad, tres controversias constitucionales y 13 recursos de reclamación.<sup>6</sup>

La poca información con que se cuenta constata que el desempeño de la JCL ha sido pobre y en ocasiones se ha encontrado nulificada por el legislador estatal, ante su omisión en la aprobación de las leyes de desarrollo correspondientes.

---

<sup>5</sup> Fuente: Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala.

<sup>6</sup> Informe anual de labores 2005 y 2006, pp. 7 y 11, respectivamente.

Sin embargo, la problemática relativa al desempeño de la JC estatal tiene múltiples aristas, que vamos a intentar esbozar someramente.

### **A. Problema de conflicto entre ordenamientos jurídicos**

Tenemos en México un serio problema de cultura y análisis jurídico que impide incluso a los operadores del derecho más calificados advertir una elemental distinción entre los ordenamientos que conforman el sistema jurídico mexicano.<sup>7</sup>

Somos un Estado federal que da pauta a un universo jurídico integrado con cuatro órdenes jurídicos particulares: el constitucional, el federal, el de las entidades federativas, y el local o municipal. Cada uno de ellos conforma un mundo jurídico particular que evidentemente encuentra el fundamento de su validez en un ordenamiento de jerarquía superior.

Visto el esquema desde el enfoque eminentemente constitucional, debe destacarse que todo Estado federal favorece la creación de un “constitucionalismo dual”, que conduce a advertir la existencia de dos órdenes constitucionales que coexisten, se alimentan y complementan mutuamente: el representado por la “constitución general” —CG— y el que deviene de un conjunto de “constituciones estatales” —CE—, que tienen la finalidad de sentar las bases para la organización política y social en determinados ámbitos de validez. La extensión del nivel de autonomía local viene detallada en la Constitución estatal, y la determinación de las competencias y atribuciones del ámbito federal está determinado por la Constitución general. A la vez, los mínimos que las constituciones estatales deben salvaguardar se encuentran expresamente establecidos en la Constitución nacional.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Cfr. Schmill, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, José Ramón Cossío, Luis M. Pérez de Acha, compiladores, *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 2003, pp. 23 y ss.

<sup>8</sup> Astudillo, César, “La justicia constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 115, enero-abril de 2006, pp. 13 y ss.

Sin embargo, el hecho de que la Constitución mexicana sea el orden que regula a los otros órdenes jurídicos conduce a cierta confusión, más cuando observamos que la tutela de dichos órdenes queda en manos de órganos de carácter federal, como son los tribunales que conforman el Poder Judicial de la Federación. Que la SCJN pueda conocer de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas en contra de leyes locales que vulneren la Constitución, o que sea ella misma la que dirima conflictos de competencia entre los órganos federales, estatales y locales, o conflictos de atribuciones entre distintos poderes de una misma entidad federativa por la constitucionalidad de sus actos, impulsan aún más la confusión de ordenamientos, en virtud de que fortalecen la convicción de que cualquier controversia local tiene que ser resuelta en instancias federales, lo que a final de cuentas produce que no se vislumbre con claridad el espacio que los poderes judiciales locales deben cumplir en las controversias locales, allí donde la Constitución estatal establezca, por ejemplo, una propia acción o controversia constitucional.

## B. Problemas de diseño institucional

En uso de la autonomía constitucional que les confieren los artículos 40 y 41 de la CM, las entidades federativas —EF— que hemos señalado líneas arriba, han instaurado su propio sistema de JCL. Algunas de ellas han seguido de cerca los lineamientos establecidos en el estado de Veracruz; otras han retomado algunas de sus pautas, y otras más han decidido apartarse y establecer un sistema diferente.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Sobre el particular, Astudillo, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004. *Id.* "Modelos de justicia constitucional en México", Javier Pérez Royo, Joaquín Pablo Urías Martínez, Manuel Carrasco Durán (eds.), *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2006, t. II, pp. 4127 y ss.

## 1. El problema de la falta de “homogeneidad” entre sistemas

Si somos escrupulosos y realizamos un cuidadoso estudio comparativo nos daremos cuenta de que existen similitudes y diferencias en aspectos como los siguientes:<sup>10</sup>

1. El sistema de justicia constitucional establecido y la familia a la que pertenece.
2. El órgano que administra justicia constitucional.
3. El parámetro de constitucionalidad que se utiliza.
4. La extensión del objeto del control.
5. La determinación de las garantías judiciales.
6. Los instrumentos procesales de control.
7. Las modalidades de acceso al órgano de control.
8. Los efectos de las sentencias constitucionales.

Lo anterior es saludable desde el punto de vista de la libertad con que cada EF ha construido su propio sistema. Pero deja de serlo al observar la disparidad de opciones que se han incorporado en cada uno de estos rubros.

En cuanto al primero, por ejemplo, se han establecido sistemas “plenamente concentrados” en el pleno del TSJ, sistemas “parcialmente concentrados”, en donde funciona un pleno y una sala constitucional, o en donde existe una comunicación institucional entre los jueces ordinarios y los constitucionales mediante la llamada cuestión de inconstitucionalidad; o sistemas desconcentrados en donde todos los jueces ordinarios pueden ejercer el control de la constitucionalidad.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Esta comparación la hemos realizado en Astudillo, César, “Reflexiones sobre la justicia constitucional local en México”, Miguel Carbonell (coordinador), *Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 16 y ss.

<sup>11</sup> Vid. Astudillo, César, “Las salas constitucionales en México”, Manuel González Oropeza, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 13 y ss.

En cuanto al segundo, si bien todos son órganos internos de los poderes judiciales locales, existe un caso de un tribunal constitucional, existen plenos que funcionan unitariamente, plenos que se auxilian con salas constitucionales, salas superiores, y salas constitucionales que funcionan unitariamente y salas que aparte de los conflictos constitucionales conocen de cuestiones administrativas.

El parámetro sólo se extiende en algunas entidades en donde se establece una especie de “canon de constitucionalidad” conformado por la Constitución, las leyes federales, los tratados internacionales y su Constitución, consideradas todas como la ley suprema del estado. En otras se considera únicamente a la Constitución local, y unas más consideran ley suprema a su Constitución, las leyes y decretos del Congreso del estado, los convenios y acuerdos de coordinación que celebren las autoridades estatales con las de la Federación, y las municipales con la aprobación del Congreso.

La extensión del objeto de control también varía. En algunos estados está circunscrito a leyes y decretos en control abstracto, y en control concreto a actos del gobierno del estado, del Congreso, de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal o de los organismos autónomos de estado. En otros se amplían las posibilidades del control abstracto al señalarse genéricamente la idoneidad del instrumento para combatir normas de “carácter general”. Unos más establecen un control concreto, que tiene como objeto los actos materiales u omisiones provenientes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de los ayuntamientos o concejos municipales, de la Universidad Autónoma, de los demás organismos públicos autónomos o descentralizados.

En materia de garantías judiciales existen diferentes posibilidades. Con relación al sistema de designación de magistrados, algunas entidades siguen el modelo “estándar”, que incluye la participación exclusiva del gobernador y del Congreso del estado. Otros incorporan elementos nuevos al prever la colaboración del Consejo de la Judicatura en la elaboración de la lista de candidatos presentada al gobernador. Algunos más se apartan completamente de todos ellos, ya que no participa el



gobernador, encontrándose el proceso de designación precedido por un examen de oposición abierto.

Tocante a los instrumentos procesales de control, la mayoría de las entidades contemplan un sistema estándar, que incluye a las acciones y controversias constitucionales. Sólo dos estados establecen un mecanismo de protección de los derechos de carácter local. Algunos más han adoptado mecanismos que no existen a nivel nacional, como las acciones por omisión legislativa y las cuestiones de inconstitucionalidad. Unos más hacen del juicio político un instrumento de resolución jurisdiccional, y otros incorporan un control de legalidad de los actos del Ministerio Público.

Las modalidades de acceso a la JCL son vastas. La mayoría de las entidades establecen un recurso directo; otras más incorporan el acceso incidental a través de dos modalidades: la cuestión de inconstitucionalidad y el control difuso de constitucionalidad.

En cuanto a los efectos de las sentencias, hay que subrayar que atendiendo a la naturaleza de los contenciosos constitucionales se tienen efectos *erga omnes* e *inter partes*. Efectos frente a todos en aquellas entidades que establecen mecanismos de tutela objetiva de su Constitución. Efectos particulares en aquellas que contemplan mecanismos de protección de derechos o que establecen el control difuso de la constitucionalidad.

Como puede apreciarse, el menú es muy amplio y variado, lo que en principio es una muestra de que las entidades federativas están ejerciendo los márgenes de autonomía que les garantiza la CG. Pero desde un ángulo diferente, puede llegar a ser negativo en la medida en que los ciudadanos y poderes de un estado pueden contar con más o menos garantías que los que se encuentran en otro, lo cual, a la larga puede traer consecuencias no muy favorables.

## **2. El problema de las deficiencias “orgánicas” en el diseño institucional**

La falta de comprensión del significado, alcances y función realizada por los instrumentos de tutela constitucional establecida en las EF

ha llevado a diseños equivocados que de alguna manera terminan por tergiversar el sentido original que poseen dichas instituciones.

En primer lugar está el caso de la omisión legislativa en Chiapas.<sup>12</sup> En esencia está destinado a constreñir al legislador a cumplir con la función de mediación constitucional a que ha sido llamado por el constituyente. Mediación que se acentúa cuando la misma Constitución realiza remisiones a la ley para que sea el legislador el que reglamente a profundidad los principios que ella sólo puede mencionar, y que constituyen normas de aplicación directa, pero no inmediata. Pretende, pues, que las normas ausentes se hagan presentes. Pero tal y como está prevista en Chiapas, pareciera que la instancia se introdujo con la intención de servir de acicate al proceso legislativo, con objeto de que las iniciativas legislativas presentadas a trámite no se dejen archivadas en el olvido, o congeladas.

En segundo lugar está el problema de incompatibilidad del sistema difuso y concentrado y la ampliación del objeto de control en la acción de inconstitucionalidad en el estado de Coahuila. En esa entidad existe un control concentrado en manos del Tribunal Superior de Justicia —TSJ— y uno difuso en poder de todos los jueces y tribunales de la entidad, por virtud del cual pueden desaplicar normas al caso concreto por considerarlas inconstitucionales. Pero sucede que la Ley de Justicia Constitucional local expedida en julio de 2005<sup>13</sup> incorporó un instrumento más que sin duda es contradictorio con un modelo mixto. La Ley en cuestión introdujo la “cuestión de inconstitucionalidad”, instrumento que es típico de los sistemas concentrados, cuya función es justamente servir de puente de comunicación entre los jueces ordinarios y los constitucionales, allí donde aquellos no pueden participar en el control de constitucionalidad. En este sentido, control difuso y cuestión de inconstitucionalidad son mecanismos que se excluyen puesto que allí donde existe uno no tiene caso que

---

<sup>12</sup> Este asunto lo evidenciamos en Astudillo, César, *Ensayos de justicia...*, *cit.*, pp. 245 y ss.

<sup>13</sup> Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, decreto 419, el 12 de julio de 2005.

exista el otro, lo que de alguna manera evidencia el desconocimiento de las líneas maestras de los sistemas de JC.

Esa misma reforma amplió el margen de procedencia para las acciones de inconstitucionalidad. A partir de esa fecha dentro de dichas acciones se pueden impugnar las “omisiones legislativas”. El artículo 6 de la ley reglamentaria dispone: “Las acciones de inconstitucionalidad local tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o la falta de la misma y la Constitución del Estado en base al principio de supremacía constitucional local y por vía de consecuencia, declarar su validez o invalidez, o en su caso, *declarar la inconstitucionalidad por omisión*” —cursivas nuestras—. <sup>14</sup>

La ampliación del objeto del proceso, tal y como aquí se observa, choca frontalmente con las características esenciales de las acciones de inconstitucionalidad, que en principio se ejercitan frente a la existencia de normas, pero que difícilmente pueden implementarse frente a la ausencia de éstas. Además, el diseño procesal debe ser evidentemente distinto, puesto que en un caso se disponen los pasos para advertir los vicios que contiene una norma publicada, y en otro, los elementos que constatan que una norma debió haberse creado por mandato constitucional, sin que el legislador lo haya hecho. La forma de proceder en Coahuila choca además con un pronunciamiento de la SCJN, en donde se reitera que la acción de inconstitucionalidad sólo es procedente contra normas debidamente publicadas y promulgadas, y no contra la ausencia de éstas. <sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza*, decreto 419, el 12 de julio de 2005.

<sup>15</sup> Específicamente en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, cuya jurisprudencia indica que la acción de inconstitucionalidad es improcedente para impugnar una omisión del legislador. Tesis: P./J. 23/2005, 9a. Época, SJF, t. XXI, mayo de 2005, p. 781. Para ahondar al respecto, *Cfr.* Báez Silva, Carlos, “La omisión legislativa y el problema procesal que genera el planteamiento de su inconstitucionalidad en el ordenamiento federal”, *Lex. Difusión y análisis*, México, 3ª. época, año VII, abril de 2004, pp. 24 y ss.

### **3. El problema de las deficiencias “procesales” en el diseño institucional**

No obstante lo anterior, las deficiencias de diseño institucional no se constriñen en exclusiva al diseño orgánico de la JCL, atribución que por su naturaleza compete al constituyente originario de la entidad o al órgano reformador de la Constitución local, sino al diseño legislativo de la secuela procesal dentro de cada uno de los instrumentos de garantía.

Paradigmático en este sentido es el ejemplo veracruzano, en cuya Ley del Juicio de Protección de los Derechos Humanos se omitió un apartado relativo a las “medidas cautelares” que, como sabemos, son esenciales para un mecanismo que intenta garantizar los derechos y libertades básicos, y que debe asegurar por sobre todas las cosas que el acto de vulneración pueda ser debidamente reparado.<sup>16</sup> No se observa, en este sentido, la posibilidad de que el juez dicte la “suspensión del acto reclamado”, lo que en la práctica ha generado notables problemas a la Sala constitucional. De hecho, en esta omisión se encuentra una de las razones para advertir por qué en la práctica este instrumento no se ha podido consolidar en Veracruz.

#### **C. Problemas de desarrollo normativo**

Las prescripciones constitucionales relativas a la garantía jurisdiccional de la Constitución establecidas por los órganos reformadores de las CE necesitan leyes de desarrollo tanto orgánico como procesal.

Estas leyes deben aclarar los órganos a los que corresponde el ejercicio de las atribuciones conferidas por la CE, y concretizar las normas relativas al estatuto constitucional de los magistrados que las ejercen. Por su parte, las leyes procesales deben explicitar las normas generales aplicables a todos los procedimientos y las normas particulares que regulan

---

<sup>16</sup> Véase el artículo 42 y sucesivos de la Ley.

la secuela procesal de cada mecanismo de tutela, en el entendido de que cada uno goza de una especificidad propia que los separa del resto. A partir de esta regulación el propio órgano de tutela, en uso de su potestad reglamentaria, puede expedir los reglamentos necesarios para concretizar aún más las cuestiones de organización y de procedimiento.

Mientras las leyes de desarrollo no existan será particularmente difícil ejercer las atribuciones conferidas por la Constitución. Ni siquiera utilizando supletoriamente los códigos procesales civiles o administrativos es posible sustanciar los contenciosos constitucionales, porque los mismos no son procesos de partes, sino procesos de contenido “objetivo” que necesitan de un diseño procesal específico.<sup>17</sup>

En el estado de Veracruz no se ha expedido la ley reglamentaria de los artículos 64 y 65 constitucionales. Por lo mismo, no existen normas procesales para sustanciar las acciones y controversias constitucionales, lo que ha conducido a que una controversia constitucional haya sido sobreseída por ese motivo. La omisión del legislador lleva ya siete años.<sup>18</sup>

En Nuevo León sucede algo similar. A pesar de que los mecanismos de tutela constitucional se incorporaron desde junio de 2004, la inexistencia de la correspondiente ley reglamentaria ha imposibilitado que el STJ pueda comenzar a ejercer dichas atribuciones. El proyecto de ley en cuestión se encuentra a discusión en estos días, luego de que fuera presentada por el gobernador del estado. El legislador, en este contexto, ha sido omiso por más de tres años.

#### D. Problemas vinculados al foro

La existencia de abogados competentes es fundamental para el funcionamiento adecuado de los mecanismos de JCL y, sobre

---

<sup>17</sup> Sobre los procesos de “contenido objetivo”, Astudillo, César, “Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad: perfiles procesales”, César Astudillo, Miguel Carbonell, coordinadores, *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM-CNDH, 2007, pp. 14 y ss.

<sup>18</sup> Esta cuestión la habíamos destacado en nuestro libro, Astudillo, César, *Ensayos de justicia...*, cit., pp. 83-85.

todo, para impulsar el desarrollo una verdadera teoría de la Constitución.<sup>19</sup> Son ellos los que, en principio, deben aconsejar a sus clientes —personas físicas, morales, corporaciones, órganos del Estado, etcétera— las vías de actuación procesal más idóneas para la adecuada resolución de los conflictos. Y son ellos los que deben proponer y reproponer temas y problemas, argumentos y justificaciones al juez, para intentar persuadirlo del sentido que le han conferido a una determinada prescripción.

Una asesoría profesional en la materia que nos ocupa difícilmente podrá concretizarse adecuadamente en un entorno en donde el abogado no entienda a cabalidad el significado, contenido y aplicabilidad de la Constitución estatal. Por ende, le será imposible aconsejar a su cliente acudir a la jurisdicción estatal a reclamar la vulneración de un derecho local si previamente no está imbuido de la filosofía de los derechos, y consecuentemente, si no conoce el alcance y contenido del catálogo enunciado en la CE, y la diferencia que existe entre ese catálogo y el establecido en la CG. Tampoco podrá asistir correctamente a los usuarios de la JCL si no es capaz de diferenciar el distinto ámbito de actuación y de finalidad que persiguen instrumentos como las acciones y controversias constitucionales existentes en las entidades, respecto de sus similares en el orden nacional.

Tampoco estará en aptitud de coadyuvar al desarrollo del derecho, si no propone al juez en sus demandas y contestaciones, renovadas formas de aproximación al derecho constitucional de nuestros días, porque para nadie es extraño que la primera interpretación con la que se enfrenta el juez es justamente la del abogado, quien en su fundamentación y motivación expone los artículos aplicables al caso de que se trata, y el sentido que debe dárseles para resolver la controversia.

Por ello necesitamos un nuevo perfil de abogado en las EF. Un abogado que conozca a cabalidad el sistema de fuentes del derecho de

---

<sup>19</sup> Retomo algunas de las observaciones hechas por Cossío Díaz, José Ramón, “El papel de los abogados y la necesidad de una teoría constitucional para México”, *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios sociojurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, México, UNAM-ILJ, 2006, p. 306.

carácter estatal, que opte por acudir a la jurisdicción estatal y que funde sus pretensiones en derecho local, básicamente en derechos reconocidos a nivel estatal; que explique argumentativamente el alcance que a su juicio tienen dichos derechos, y que sea capaz de persuadir la percepción de los jueces para constreñirlos a pronunciarse sobre los mismos. Este ejercicio, por sí solo, coadyuvará a sacar al derecho local del letargo en el que ha estado sumergido.

Un ejemplo de lo apenas señalado se encuentra en el estado de Veracruz, en donde una ciudadana (María de los Ángeles Sánchez Todd) acudió a la Sala constitucional del TSJ a interponer lo que llamó “controversia constitucional” —en realidad una acción de inconstitucionalidad registrada como 1/2001, del 14 de mayo— en donde cuestionó la constitucionalidad de la ley y el reglamento de tránsito y transporte del Estado. Este caso es un ejemplo paradigmático de desorientación del abogado de la promovente, pues aparte del error en la denominación, la acción, de conformidad con el artículo 65, fracción II, de la CV no puede ser interpuesta por un particular.<sup>20</sup>

### **E. Problemas vinculados a la doctrina**

La doctrina jurídica mexicana ha hecho muy poco hasta ahora para explicar la necesidad de que cada entidad federativa se dote de sus propios mecanismos de tutela constitucional.

Esta es, ciertamente, una cuestión estructural que se vincula necesariamente a la inexistencia de una disciplina que estudie el “derecho constitucional de las entidades federativas” que sea obligatoria en las currículas de las licenciaturas en derecho. De hecho, su inexistencia es una prueba palpable de que incluso en la universidad estamos imbuidos en una cultura jurídica centralista que sólo se preocupa por lo que pasa en el centro sin que se interese en el estudio de lo que sucede en su entorno más cercano.

---

<sup>20</sup> Vid. Galindo Arizmendi, Mario, “La revisión federal de los medios de control local de constitucionalidad”, Manuel González Oropeza, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 367 y 368.

La doctrina se ha quedado parada en otro tipo de temas, y cuando ha decidido entrar en ellos se ha limitado a realizar meras descripciones sin llegar a problematizar lo verdaderamente relevante. En este contexto, se requiere redoblar los esfuerzos para rescatar del olvido a las constituciones estatales. La academia debe poner manos a la obra para explicar la naturaleza de la Constitución estatal, sus contenidos, sus peculiaridades y funciones, y los métodos que puede utilizar para asegurar su supremacía en su respectivo ámbito de validez.<sup>21</sup> En síntesis, debe procurar hacer teoría de la Constitución estatal que sirva como punto de partida para el entendimiento general de los que la CE representa, y que ofrezca material de consulta que pueda ser utilizado por los jueces y abogados.<sup>22</sup>

Debe poner particular énfasis en desvelar las similitudes y diferencias existentes entre los instrumentos de tutela establecidos en la CG y los que se reconocen en la CE. Y sobre todo, debe subrayar que así como los tribunales federales interpretan y protegen los derechos establecidos en la CG, los derechos establecidos en la CE se erigen como protecciones efectivas en beneficio de los habitantes de la entidad y, en consecuencia, nada impide que los tribunales estatales brinden esa protección.

## F. Problemas vinculados a la judicatura

La judicatura tiene, acaso, las mayores responsabilidades en el desempeño de la JCL. Sin embargo, eso no quiere decir que sea la única responsable. De hecho se ve afectada por los problemas que hemos abordado previamente. Es incontestable que en su interior se reflejan las vacilaciones en torno al esquema de fuentes del derecho; que resiente la deficiente arquitectura institucional creada por el legislador; que se ve afectada por abogados formalistas y mecanizados que no pro-

---

<sup>21</sup> Importantes planteamientos sobre el significado de la Constitución estatal en González Oropeza, Manuel, "Desarrollo del control constitucional en las entidades federativas", Manuel González Oropeza, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 387 y ss.

<sup>22</sup> *Cfr.* Cossío Díaz, "El papel de los abogados...", *cit.*, p. 308.



ponen nuevas interpretaciones a las normas del Estado; que no siente el auxilio de una doctrina calificada que explique el contexto y la operación concreta de los distintos mecanismos que tiene en sus manos.

En este ámbito destaca un problema particular que es necesario apuntar. Me refiero al problema de la “confianza” en la judicatura estatal. En un entorno en el que los usuarios de la impartición de justicia no confían en su sistema judicial, no es posible medir con exactitud su desempeño bajo estándares objetivos. No se trata de medir su actuación bajo criterios meramente cuantitativos; lo que en realidad importa es el elemento cualitativo. Interesa saber cómo resuelven, bajo qué parámetros, qué tipo de argumentos utilizan, cuál es su concepción del derecho, y sólo en menor medida cuántos asuntos resuelven por año y sobre qué materias.

La confianza en las personas que se dedican a la justicia, y sobre todo los que imparten justicia constitucional, es un reflejo del sistema de garantías que la Constitución les confiere para el adecuado ejercicio de su función. Por lo mismo, difícilmente puede existir confianza en la calidad de la justicia constitucional estatal un entorno en donde su ejercicio no se deposite en personas que cuenten con especialización en derecho público, para que, aparte de tener conocimientos elementales en derecho civil, penal o mercantil, conozcan la diferencia entre una ley ordinaria y la Constitución estatal; sepan las diferencias que existen en la interpretación de la ley y la Constitución; diferencien los métodos de interpretación en uno u otro caso, y sean conscientes de que las formas de argumentar son también distintas. Este problema persiste en la actualidad, ya que, como sabemos, los órganos encargados de resolver las cuestiones de constitucionalidad locales son, en buena medida, los plenos de los TSJ, muchos de los cuales se ocupan de ellas de manera accesoria, pues lo principal es resolver las cuestiones de legalidad.

Pero el asunto de la confianza no depende en exclusiva del criterio de la especialización. Pasa inexorablemente por el tema de la independencia. Allí donde la judicatura estatal no sea independiente, la JCL será únicamente una pantomima para esconder, o peor, para legitimar las arbitrariedades cometidas desde el poder. Por ello, buena parte de los esfuerzos institucionales deben encaminarse a fortalecer la inde-

pendencia judicial, en aquellos entornos en donde los poderes Ejecutivo o Legislativo estatales decidan no ratificar a los magistrados con objeto de designar a personas afines a sus intereses.<sup>23</sup> La SCJN ha entendido muy bien esta exigencia y desde hace tiempo viene apoyando esta labor a golpe de jurisprudencia.<sup>24</sup>

Un dato más que no debe dejarse pasar, por las repercusiones negativas que puede generar, consiste en el potencial uso de la JCL como un mecanismo para debilitar a los poderes judiciales. No es descabellado pensar que ante la cada vez más asentada existencia de gobiernos divididos en los estados, la introducción de la JCL se utilice como un argumento para justificar una cirugía mayor a la organización judicial con el objetivo de desplazar a jueces y magistrados, y poner en su lugar a personas cercanas a los detentadores del poder, a efecto de tener un control pleno sobre el aparato jurisdiccional.

En la medida en que esto ocurra, difícilmente podrá existir un desempeño adecuado de la JCL, porque existirá un árbitro ajeno al concepto de imparcialidad cuya labor se encaminará, en exclusiva, a proteger los intereses del poder. Un ejemplo clave para entender lo anterior fue la conformación de la Sala Superior en Chiapas en 2002.

Pero la confianza no es algo estructural en exclusiva. Tiene que ver con la actitud constante y el proceder cotidiano de quienes imparten justicia. Esa actitud pasa por aquellos ejercicios que favorecen la per-

---

<sup>23</sup> Como ejemplo, baste observar la pugna que se dio en el estado de Tlaxcala entre el Poder Judicial y el Legislativo frente a la no ratificación de los magistrados del Tribunal Superior (controversia constitucional 4/2005). La resolución de la controversia constitucional se encuentra publicada en el *SJF*, t. XXII, diciembre de 2005, p. 1583 y ss.

<sup>24</sup> En este sentido, véase la más reciente jurisprudencia de la Corte. P/J 44/2007, 9ª Época, *SJF*, t. XXV, mayo de 2007, cuyo rubro es: ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN. En un contexto general, Caballero Juárez, José Antonio, "La independencia de los poderes judiciales a diez años de reforma en México", *Reforma judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 6., UNAM-IIJ, 2005, pp. 85 y ss.

cepción positiva de los usuarios de los servicios judiciales. Desde los que pasan por la transparencia y el acceso a la información, hasta aquellos que se refieren a una comunicación efectiva. En este ámbito no encontramos políticas judiciales eficientes en cuanto a transparencia y acceso a la información. Mucho menos, políticas de comunicación adecuadas para hacer del conocimiento general los nuevos mecanismos con los que cuenta para la protección de los derechos estatales; para la garantía de las competencias estatales y municipales; para la defensa de las facultades entre los órganos de gobierno; para la tutela de las minorías parlamentarias frente a las eventuales mayorías, etcétera. Tampoco se ha explicado debidamente a los potenciales usuarios de la JCL, las virtudes de acudir a los órganos jurisdiccionales estatales en lugar de acudir a los de carácter federal. Todo esto queda en evidencia con el caso de Veracruz planteado líneas atrás, en donde la falta de comunicación y arraigo de las competencias del TSJ llevaron al desconcierto a los ciudadanos y a sus abogados.

Salgamos a la calle y preguntemos a un ciudadano común qué es lo que verdaderamente hacen los TSJ; o incluso, vayamos con los litigantes y les preguntemos si conocen los mecanismos de tutela que pueden hacer valer ante los tribunales locales. Las respuestas serán un referente para valorar por qué los sistemas de JCL no están funcionando. Sencillamente porque todavía se conocen muy poco.

### **G. Problema de ausencia de incentivos**

El cuestionamiento central a este respecto es el siguiente: ¿qué ofrece la JCL para hacer que las personas, los abogados o los poderes públicos decidan acudir a ella en vez de dirigirse al Poder Judicial de la Federación?

Es éste un asunto de incentivos, que se explica bajo una lógica elemental. Habrá más incentivos para acudir a una u otra jurisdicción allí donde el acceso a la justicia sea más fácil, donde se otorgue mayor eficacia en la gestión y resolución de los expedientes, donde el nivel de independencia institucional sea más elevado, donde las sentencias estén mejor argumentadas, donde el costo de las controversias sea

menor, y donde el ámbito de protección conferido por las autoridades judiciales sea mayor.<sup>25</sup>

La perspectiva que analizamos ofrece, al igual que otras, respuestas a la falta de consolidación de la JCL. No se acude a ella sencillamente porque no se han generado los incentivos para preferirla. El Poder Judicial de la Federación, por el contrario, ha ido consolidándose progresivamente, al grado de convertirse en una institución con una elevada carga laboral. Muchos de los asuntos que le corresponde conocer se refieren a cuestiones controvertidas vinculadas a derecho local, en donde las autoridades responsables son igualmente locales; es decir, se enfrenta cotidianamente a asuntos que son locales y que deberían culminar en las jurisdicciones estatales.

Si en los estados se generaran mayores incentivos para acudir a las JCL no dudo que en el corto o mediano plazo pudiera invertirse la ecuación apenas descrita; es decir, los poderes judiciales locales actuarían como órganos de “cierre” de su sistema jurídico, y sólo unos cuantos asuntos elegidos directamente por los tribunales federales con base en su trascendencia para el orden jurídico general estarían sujetos a revisión federal.

Los incentivos son de distinta naturaleza; desde la ampliación de los términos para impugnar normas locales, actos o resoluciones, hasta la posibilidad de ampliar el ámbito de protección de los derechos fundamentales de fuente local. ¿Qué significa esto? Principalmente que uno de los mayores incentivos a la JCL consiste en que el juez local pueda proteger los DF de manera más amplia a como los protege el juez federal. Una operación como ésta es posible si se determina que en los supuestos de identidad de derechos los jueces locales están obligados a interpretar un derecho de la misma manera a como lo han interpretado los tribunales de la Federación, pero que, al margen de ello, cuentan con atribuciones para ampliar el radio de protección del mismo derecho con base en una interpretación propia que se vincula a la forma como está

---

<sup>25</sup> Sobre los problemas contemporáneos que atraviesan los poderes judiciales locales acúdase a Caballero Juárez, José Antonio, “Poder judicial estatal. Poderes judiciales y sociedad. Apuntes para el estudio de los problemas contemporáneos de la justicia en México”, Máximo Gamiz Parral (coordinador), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, UNAM-IIJ, 2003, pp. 10 y ss.

estipulado el derecho, a la propia lectura “moral” que deviene del contexto social en el que se encuentra incorporado, o de acuerdo con el mismo bagaje ideológico del juez local que realiza la interpretación.

Si se entiende que el margen de protección otorgado por los tribunales de la Federación representa un mínimo de protección que puede ampliarse por obra del juez local, entonces estaremos construyendo un sistema que será mucho más atractivo para los usuarios de la JCL, en la medida en que representará la conjunción de una doble perspectiva interpretativa: la de los órganos federales y la que habrá de emerger de planteamientos autóctonos.

## **H. Problemas de apertura de un espacio propio por la SCJN**

Desde que la SCJN decidió admitir el amparo “Vega” en 1869 se inició un largo periodo de “centralismo judicial”, que se encuentra vigente hasta nuestros días.<sup>26</sup> El centralismo se ha acusado, principalmente con relación a la protección de los derechos fundamentales, en donde la SCJN ha ejercido un monopolio interpretativo. Si tuviéramos que establecer cortes transversales para diferenciar etapas, diríamos lo siguiente:

a) La primera etapa en el devenir de los órganos jurisdiccionales del país va de 1824 a 1841. En virtud de que la Constitución Federal de 1824 no contuvo un catálogo de derechos, su reconocimiento y protección se dejó fundamentalmente a las Constituciones de los estados.

b) La segunda etapa inicia en 1841 y concluye en 1869. Parte de la Constitución yucateca de 1841, pionera en establecer un catálogo de derechos denominado “Garantías individuales” y el correlativo mecanismo para su protección jurisdiccional a cargo de los jueces ordinarios del Estado; asimismo, consideró un mecanismo para impugnar las vulneraciones a la Constitución yucateca por parte del gobernador

---

<sup>26</sup> Vid. Caballero Juárez, José Antonio, “La codificación y el federalismo judicial”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM-IIJ, vol. XIV, 2002, pp. 24 y ss.

y la Legislatura estatal, a cargo de la Corte Suprema de Justicia del Estado.<sup>27</sup>

c) La tercera va de 1869 hasta el año 2000. Inicia cuando la SCJN institucionaliza su incursión a las controversias jurídicas de carácter local mediante la revocación del auto de un juez de Distrito que desechara el juicio de amparo promovido por Miguel Vega. A partir de este momento el PJF centralizó la interpretación y aplicación de los derechos estipulados en la CG en demérito de los tribunales estatales.

d) La cuarta va del año 2000 hasta nuestros días, en donde nuevamente se han incorporado mecanismos locales para la defensa de los derechos fundamentales de fuente local, y donde, consecuentemente, comienza a realizarse un replanteamiento de lo que implica un nuevo federalismo judicial en donde los tribunales federales y locales tengan ámbitos de actuación reservados y complementarios para la protección de los derechos.<sup>28</sup>

La lenta evolución de un centralismo judicial a un verdadero federalismo en la materia hace inexorable que se redefina, entre otros, el espacio institucional que tienen los derechos y el propio de los jueces y tribunales que deben protegerlos.

Sobre esta problemática es fundamental el papel de la SCJN, porque sus decisiones pueden conducir a la apertura o a la obstaculización de un espacio institucional propio para los sistemas de JCL. Sobre el particular deben existir posicionamientos contundentes en torno a:

- Que la existencia de catálogos de derechos en las entidades es acorde con la autonomía reservada a ellas, e inexorable para considerar a las Constituciones estatales como verdaderas Constituciones.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Soberanes Fernández, José Luis, "La Constitución yucateca de 1841 y su juicio de amparo", *Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM-IIJ, 1998, p. 654.

<sup>28</sup> Astudillo, César, *Ensayos de justicia...*, cit., pp. 269 y ss.

<sup>29</sup> La Corte ha señalado que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece únicamente las cuestiones mínimas que las Constituciones locales deberán plasmar en sus textos. Es decir, no establece los máximos, sino los mínimos. P./J. 33/2002, SJF, 9ª. Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 901. CONTROL VERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY

- Que dichos catálogos pueden reproducir algunos o todos los derechos que contiene la CG, ampliarlos o incorporarlos con otro tipo de lenguaje, más o menos explícitos, sin que eso signifique que dejen de considerarse derechos de carácter estatal.
- Que en tanto derechos de fuente estatal, existe la obligación de la entidad federativa de protegerlos mediante instrumentos de naturaleza procesal, también de carácter local.<sup>30</sup>
- Que si la CE establece un sistema de distribución de competencias entre el gobierno estatal y el municipal, y de atribuciones entre los distintos poderes del Estado y los órganos internos de los municipios, es imprescindible que establezca mecanismos para su resolución como las controversias constitucionales locales.<sup>31</sup>

---

NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS.

<sup>30</sup> Estos tres postulados se dilucidaron cuando la Corte resolvió las controversias constitucionales 15, 16, 17 y 18 de 2000, en donde se impugnó la constitucionalidad del juicio de protección de los derechos humanos de Veracruz. P. XXXIII/2002, SJF, 9<sup>ª</sup>. Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 903. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL. Al respecto Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Miguel Carbonell, coordinador, "Derecho procesal constitucional local (la experiencia en cinco estados 2000-20003), *Derecho Constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 472 y ss.

<sup>31</sup> La Corte ha señalado que carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las Legislaturas de los estados. P. 30/2000, SJF, 9<sup>ª</sup>. Época, t. XI, abril de 2000, p. 812. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL.

- Que nada obsta para que a nivel local, pueda ampliarse el círculo de legitimados para acudir a la justicia constitucional. Para comprender, por ejemplo, la resolución de controversias entre sujetos no comprendidos en el artículo 105 constitucional, de tal forma que el ayuntamiento de un estado pueda acudir a la controversia constitucional, frente a otro ayuntamiento de la misma entidad, o que las comisiones de derechos humanos, o los ciudadanos mismos puedan interponer la acción de inconstitucionalidad.<sup>32</sup>
- Que la función legislativa del Congreso del estado, y normativa del gobernador, de los ayuntamientos y de los órganos constitucionales autónomos reclaman el establecimiento de una acción de inconstitucionalidad para asegurar que ninguna norma pueda contravenir los preceptos de la Constitución estatal.<sup>33</sup>
- Que mecanismos como la acción por omisión legislativa, la cuestión de inconstitucionalidad, el *habeas data*, la cuestión previa de inconstitucionalidad, por el hecho de no estar contemplados en la CM, no significa que no puedan contemplarse en los estados.<sup>34</sup>
- Que las resoluciones de los tribunales estatales relativas a cuestiones de constitucionalidad no pueden ser impugnadas en amparo ante los TCC, puesto que no deben considerarse cuestiones de legalidad, sino de “constitucionalidad estatal”.
- Que es necesario abrir la posibilidad de que los tribunales estatales interpreten la CG y apliquen la jurisprudencia emanada por la SCJN en

---

<sup>32</sup> T. CXII/2004, SJF, 9ª. Época, t. XX, agosto de 2004, p. 1285. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SE ACTUALIZA UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE CUANDO AQUÉLLA SE PROMUEVE POR UN MUNICIPIO EN CONTRA DE OTRO DE LA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA.

<sup>33</sup> P.J. 5/2003, de 13 de marzo de 2003. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 64, FRACCIÓN III, Y 65, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave. NO DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A LA ACCIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

<sup>34</sup> Cienfuegos Salgado, David, “Nuevos medios de control constitucional en los estados. Una propuesta”, Manuel González Oropeza, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 825 y ss.



asuntos locales en donde exista identidad de derechos, de competencias o de facultades, sin que eso signifique que la interpretación deba ser necesariamente igual. Esto en virtud de que la Corte ha señalado, entre otras cosas, que el principio de definitividad con relación a las controversias constitucionales locales sólo opera cuando los conceptos de invalidez no se deriven de violaciones directas a la Constitución, sino a la legislación estatal, que indirectamente vulneran a la CG.<sup>35</sup> Sucede en este caso que si se establece la vulneración del principio de legalidad, como a menudo sucede, e incluso cuando este principio se encuentra incorporado a la Constitución estatal, un asunto local podría sustanciarse en doble instancia, local y federal, y terminaría siendo resuelto por la SCJN, cuando podría ser decidido por los tribunales locales aplicando la jurisprudencia que sobre el particular haya emanado la Corte.<sup>36</sup>

- Que debe reconocerse que los tribunales estatales deben, en principio, vincularse a las pautas interpretativas de la SCJN, y otorgar una protección equivalente en tratándose de identidad de normas, pero que están posibilitados para ampliar el radio de protección conferido. Esto lleva a destacar que la protección otorgada por la Corte representa los “mínimos” y que la conferida por los tribunales locales debe entenderse como los “máximos”.

---

<sup>35</sup> En este sentido, P./J. 136/2001, SJF, 9ª. Época, T. XV, enero de 2002, p. 917. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES. Véase también, P./J. 116/2005, SJF, 9ª. Época, t. XXII, septiembre de 2005, p. 893. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE).

<sup>36</sup> Este es el caso de algunos de los juicios de protección de derechos resueltos por la Sala Constitucional de Veracruz, dado que el artículo 4 de su Constitución establece las garantías de legalidad, en forma distinta a como se estipulan en los artículos 14 y 16 constitucionales. En este contexto, el promovente ha activado este mecanismo y a la vez el juicio de amparo, con lo cual la Sala ha tenido que sobreseer el asunto. En este sentido, el JDH 1-2003, JDH 1-2005.

Lo anterior significa la necesidad de replantear las relaciones entre los tribunales de la Federación y los locales. Se trata de que cada uno tenga un espacio propio en donde unos no se sobrepongan a los otros, sino en donde puedan existir relaciones de coordinación y complementariedad.

### **III. La cuestión de los derechos en las Constituciones locales**

La introducción del juicio de protección de los derechos humanos en la reforma constitucional de Veracruz del año 2000 posibilitó que la SCJN se pronunciara sobre la viabilidad de que en las entidades federativas existan mecanismos de tutela de los derechos incorporados en sus Constituciones. El planteamiento de los demandantes señalaba que el establecimiento de un juicio de protección de derechos invadía la esfera de atribuciones conferidas al PJJ, vulnerando en específico el ámbito de protección del juicio de amparo. La Corte resolvió que el instrumento veracruzano no invadía la esfera de atribuciones del PJJ porque sólo se dirigía a la protección de los derechos consagrados en la Constitución local. Además, señaló que entre ambos instrumentos había diferencias concretas, como el hecho de que el de Veracruz ha incorporado la “reparación del daño”.

Si bien la posición de la SCJN abre un espacio institucional a los mecanismos de tutela de las entidades, no pueden compartirse los argumentos con los que se ha defendido el razonamiento. Además, importante es reparar en el hecho de que cuatro integrantes de ese tribunal formularon un voto minoritario en donde argumentaron que, al contrario de lo sostenido por la mayoría, el mecanismo veracruzano sí invade la esfera de atribuciones de los tribunales de la Federación, básicamente porque el catálogo de derechos previsto en Veracruz es coincidente con el de la CM.

Este contexto indica que existe cierta confusión con relación a la función constitucional de los derechos establecidos en las CE, y a la inexorabilidad de establecer mecanismos locales para su debida garantía. Muestra de ello es la reflexión del ministro Valls presentada en la SCJN con motivo de un seminario sobre los tribunales constitucionales y la protección de los derechos fundamentales.

En un párrafo bastante significativo el ministro señala:

Tomando en consideración la evolución judicial que hemos tenido hasta ahora, así como las experiencias que aporta el Derecho Comparado, el nuevo federalismo judicial mexicano que propongo consistiría, en pocas palabras, en que los estados adopten en sus constituciones un catálogo de derechos fundamentales y un juicio local de amparo (además del resto de instrumentos de control constitucional local) del que conocerían los tribunales superiores de justicia. En los juicios locales de amparo, éstos estarían obligados a interpretar los derechos fundamentales *de las constituciones estatales EXACTAMENTE IGUAL*, a como lo hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación con los derechos homólogos de la carta constitucional federal. Esto es, los tribunales estatales no serían competentes para interpretar los derechos fundamentales de la Constitución federal, sólo tendrían competencia para aplicarlos en los casos de derecho estatal.<sup>37</sup>

La opinión señalada no puede compartirse, por los siguientes argumentos:

1. No se reconoce que las Constituciones estatales ya contienen sus propios catálogos de derechos fundamentales, unos más extensos que otros, por lo que es innecesario que los adopten, sino fundamentalmente que los enriquezcan.

2. No se advierte que en al menos dos entidades ya existen juicios de protección de los derechos fundamentales, por lo que, lo que debería haberse argumentado es la necesidad de que todas las entidades caminen por una ruta similar.

3. La propuesta del ministro parece coartar la libertad interpretativa de los jueces locales al constreñirlos a interpretar los derechos fundamentales “exactamente igual” a como lo ha hecho la Corte. Esta propuesta da por sentado que el juez local no tiene capacidades interpretativas, y

---

<sup>37</sup> Valls Hernández, Sergio, “Nota estadística del problema de la impartición de justicia en México. La necesidad de la colaboración del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales de los estados para la protección de los derechos fundamentales”, *Ponencia presentada en la SCJN*, el 23 de febrero de 2007, p. 5.

presupone que la Corte ha desarrollado una teoría de los derechos fundamentales, cuando en realidad apenas se encuentra en los inicios.

4. Debilita la percepción del juez local, al difuminar su papel de intérprete de la Constitución y los derechos, y considerarlo un mero aplicador de las resoluciones de la Corte.

El pasaje citado me sirve para destacar que el tema de los derechos fundamentales y sus garantías en un Estado federal como el nuestro es un problema que apenas se ha abierto y que necesita un adecuado planteamiento teórico para enfocar correctamente sus vicisitudes. Sirve igualmente para preguntarnos:

1. Si las Constituciones locales deben establecer su propio sistema de derechos;
2. Si deben estipular sus correspondientes garantías;
3. Y en todo caso, cuáles son los márgenes de actuación de los jueces locales en la tutela de dichas expectativas.

#### **A. En torno a la naturaleza de los derechos**

Ha sido la experiencia veracruzana la que vino a fragmentar la idea de que en México existe un único sistema de derechos, incardinado en forma de catálogo dentro de la Constitución mexicana. Quienes han sostenido la idea del “único” sistema de derechos han utilizado como fundamento su particular interpretación del principio de igualdad, concluyendo que todos los mexicanos debemos gozar de los mismos derechos, pues la ausencia de discriminaciones entre los derechos de unos y de otros constituye el elemento esencial que permite corroborar la efectividad de la idea que sustenta al postulado de la igualdad. Anclados en esta percepción, fue común que la doctrina considerara que la Constitución mexicana establecía un catálogo con todos los derechos con los que un ciudadano podía ostentarse sin posibilidades de que un grupo o sector determinado pudiera gozar de un mayor número de derechos, o de un nivel de protección más elevado que aquel que otorgan los tribunales federales encargados de su salvaguarda.

El hecho de que Veracruz y Tlaxcala tengan su propio catálogo de derechos y que además prescriban las garantías para su debida observancia ha sentado las bases para un cambio de percepción sobre esta problemática. La idea dominante en el tiempo presente y refrendada hace poco por la SCJN refiere que la carta magna no contiene un catálogo cerrado, restringido o inmutable de derechos, sino aquellas expectativas mínimas e indispensables que todo régimen de democracia constitucional debe enunciar y salvaguardar; por ello, es cada vez más aceptado que las entidades federativas pueden enriquecer ese sistema ancladas en la tendencia “expansiva” que se reconoce hoy a los derechos fundamentales.<sup>38</sup> En este contexto, las

<sup>38</sup> La Corte dio un paso muy importante en la ampliación del catálogo de derechos, al incorporar los derechos de fuente internacional dentro del amparo en revisión 1475/98, en donde *grasso modo* sostuvo que: “si el tratado obliga a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos humanos tradicionalmente débiles, deben considerarse como constitucionales”. Al respecto, acúdase a las interesantes opiniones de Manuel Becerra, Jorge Carpizo, Edgar Corzo y Sergio López-Ayllón en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, núm. 3, julio-diciembre de 2000, pp. 169 y ss. Más próxima en el tiempo, ha reconocido la ampliación de derechos en las Constituciones locales al señalar que: “El artículo 1º. de la Constitución Política establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, *si son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local*, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. En consecuencia, los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2 de de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas*, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos”. —cursivas nuestras— T. 2a. CXXXIX/2002, SJF, 9ª. Época, t. XVI, noviembre de 2002, p. 446. En el mismo sentido, ha integrado a los tratados al parámetro ampliado de constitucionalidad al señalar que “cuando los tratados internacionales *reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen*, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan” —cursivas nuestras—. T. I.4o.A.440 A, SJF, 9ª. Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 1896.

experiencias locales se encuentran solamente impedidas para reducir el reconocimiento de los derechos estipulados a nivel constitucional o para otorgar un nivel de protección más bajo que el que otorga la jurisdicción federal.<sup>39</sup>

Resulta incontestable, y no hay siquiera necesidad de reparar en ello, que el enriquecimiento de los derechos fundamentales constituye un imperativo contemporáneo en virtud de que su ensanchamiento supone una subida histórica de la consideración del individuo como persona humana y de la dignidad que le es correlativa. Conscientes de lo anterior, no puede compartirse la tesis de aquellos que niegan reconocimiento a un sistema de derechos de carácter local bajo el argumento del catálogo único o del *numerus clausus* en su enunciación, ni siquiera bajo la demostración de que ese sistema contiene fielmente derechos consagrados en la Constitución federal, debido a que la diferencia fundamental se encuentra, no en la enunciación textual del derecho, sino en el orden jurídico que lo cobija y, consecuentemente, en los niveles de protección que ese orden ofrece.

Conviene, en este sentido, no perder de vista la diferencia entre órdenes jurídicos, advirtiendo que el constitucional contiene el mínimo de derechos exigibles en el Estado mexicano, siendo función de los órdenes locales acometer a su enriquecimiento y a la elevación de su nivel de protección, aún tratándose de un derecho que sea la fiel transcripción de uno ya reconocido a nivel federal.<sup>40</sup> No establecer esta diferencia representa un empobrecimiento radical de la noción de lo que los derechos son y representan; igualmente evidencia que entre

---

<sup>39</sup> La experiencia comparada con nuestro vecino del norte puede ser ilustrativa en cuanto se alza como pionero del Estado federal y porque, como sabemos, fue modelo para el establecimiento de nuestra organización política. Brennan, William J. Jr., "State constitutions and the protection of Individual Rights", *Harvard Law Review*, vol. 90, No. 3, January 1977, p. 489 y ss. Del mismo autor, "The Bill of Rights and the states: The revival of state constitutions as guardians of Individual Rights", *New York University Law Review*, vol. 61, No. 4, 1961, p. 761 y ss.

<sup>40</sup> *Vid.* Beasley, Dorothy, "Federalism and the protection of Individual Rights: The American state constitutional perspective", *Federalism and Rights*, Tarr, Alan G., Katz Ellis (comp.), Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 1996, p. 108 y ss.

nosotros existen todavía quienes consideran las declaraciones locales de derechos simples importaciones sin razón del catálogo federal, o la escueta transcripción en miniatura de un conjunto de disposiciones cuya finalidad es decorar y vestir de legitimidad los ordenamientos locales.

Para acabar con este “mito” es necesario un ejercicio teórico que ofrezca respuestas a los siguientes cuestionamientos:

- ¿Son las Constituciones estatales verdaderas Constituciones?
- ¿Son los derechos fundamentales un contenido inminente de las Constituciones locales?
- ¿Cuál es el fundamento de las declaraciones de derechos?
- ¿Qué tipo de sistemas de derechos se tienen en las entidades federativas?
- ¿Cuáles son sus ámbitos temporales y espaciales de validez?
- ¿En qué medida reflejan el grado de homogeneidad y de diferenciación social y política?
- ¿Qué tipo de garantías existen para los derechos estatales?
- ¿Qué tipo de articulación se necesita entre la SCJN y las jurisdicciones locales para su protección?

Evidentemente es un trabajo de largo alcance que debe realizarse en los próximos años, pues de sus resultados dependerá, en cierta medida, el replanteamiento de nuestro federalismo judicial.<sup>41</sup>

## B. En torno a sus garantías

Son atendibles las cautelas mostradas por quienes advierten un eventual choque o fricción entre sistemas de derechos de cara a su for-

---

<sup>41</sup> Importantes reflexiones comparadas sobre el tema en el colectivo *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Miguel Aparicio (ed.), Josep Ma. Castellá, Enriqueta Exposito (coord.), Barcelona, Atelier, 2005. Igualmente en Tarr, Alan G., *Understanding State Constitutions*, New Jersey, Princeton University Press, 1998. *Id.* “The state of State Constitutions”, *Louisiana Law Review*, vol. 62, núm. 1, Fall 2001, pp. 3 y ss.

ma de garantía. Sin embargo, las fricciones se esfuman si se concuerda que allí donde exista un derecho consagrado a nivel de ordenamiento local semejante en su construcción semántica a uno reconocido a nivel federal, corresponderá al órgano jurisdiccional local competente acometer a su garantía, teniendo en cuenta la jurisprudencia que sobre ese derecho haya establecido la jurisdicción federal. No obstante lo anterior, es preciso entender que la jurisprudencia constitucional representa los mínimos de protección que deben otorgarse frente a un derecho, pudiendo el órgano judicial local ampliar hasta donde considere pertinente el nivel de protección de ese mismo derecho con el fundamento que le otorga la Constitución estatal.<sup>42</sup> En el supuesto que exista un derecho a nivel local que no se encuentre reconocido a nivel constitucional, es obvia la competencia exclusiva de la jurisdicción local. Tratándose de las todavía denominadas “garantías individuales”, su aplicación no puede compartirse entre la doble jurisdicción existente, correspondiendo únicamente al Poder Judicial de la Federación, pero sin que ello impida que los tribunales estatales puedan interpretar la Constitución a partir de la jurisprudencia de los tribunales de la Federación.

Tampoco puede perderse de vista que la observación de los catálogos de derechos establecidos en Veracruz y Tlaxcala evidencia su pertenencia a diferentes generaciones de derechos. Por tanto, no faltarán quienes sostengan la existencia de un sistema diferenciado de tutela basados en el recurrente argumento de que los derechos de la segunda generación, o derechos sociales, encarnan normas “programáticas” no aplicables de manera directa, y que en cierta medida, constituyen proclamaciones políticas no justiciables de simple valor “exhortativo a augural”. La diferencia en cuanto a la forma de garantizar derechos de corte liberal o social está en que estos últimos implican no una abstención, sino una actuación positiva del Estado sin la cual no pueden traducirse en realidad las expectativas que incorporan. Es por eso que judicializar un derecho de estas características significa que, como paso

---

<sup>42</sup> En este sentido, Tarr, *Understanding State...*, *cit.*, p. 138.



previo a su positivización, se ha coincidido en que es obligación del Estado prever las medidas necesarias para dotar de contenido normativo a sus prescripciones en el entendido de que esas medidas generarán erogaciones de índole primordialmente económica.

El reconocimiento de una multiplicidad de sistemas de derechos, de igual número de sistemas locales de protección, de niveles diferenciados de protección constitucional forma parte del debate, recientemente abierto, sobre el “federalismo judicial”.<sup>43</sup> El fortalecimiento de la autonomía estatal es el tema que se ubica como punto de partida y de llegada dentro de toda esta discusión.

---

<sup>43</sup> Lo mismo sucedió en Estados Unidos. Al respecto, Barceló Rojas, Daniel Armando, *Introducción al derecho constitucional estadounidense*, México, UNAM-IIJ, 2005, pp. 82 y ss.



## **MESA 5**

### **LOS DERECHOS POLÍTICOS Y SU PROTECCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO**



# LOS DERECHOS POLÍTICOS Y SU PROTECCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

*Manuel González Oropeza\**

## Los principios constitucionales en materia electoral

**A** partir de 1977, la Constitución mexicana ha reconocido a los partidos políticos y su papel en las elecciones, definiendo a los procesos electorales como una función de Estado, lo cual implica que el Estado garantizará el desarrollo de elecciones libres, periódicas y competitivas, para que se pueda actualizar la constitución de una república representativa y democrática, como lo determina el artículo 40 de la Constitución Política del país.

De igual manera, la Suprema Corte ha determinado que para el análisis de toda ley electoral se debe acudir a interpretar los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución federal, según se desprende de la siguiente tesis aislada del pleno:

MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALO-

---

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para el análisis de las leyes electorales es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual guardará uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano. Por tanto, es irrelevante que algunas disposiciones que contienen esos principios rectores y valores democráticos no sean exactamente aplicables a caso concreto por referirse a supuestos jurídicos diversos, ya que la concisión de dichas normas impide reiterar literalmente dichos conceptos fundamentales a cada momento, de manera que corresponde al Máximo Tribunal del país extraerlos de los preceptos constitucionales para elevarlos a categorías instrumentales o finales de interpretación, de modo tal que la propia Constitución sea la causa eficiente de toda resolución, no únicamente por su semántica, sino también conforme a sus propósitos.

Acción de inconstitucionalidad 30/2005. Partido de la Revolución Democrática. 14 de noviembre de 2005. El Tribunal Pleno, el cuatro de abril de dos mil seis, aprobó, con el número XXXVII/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de abril de dos mil seis. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, abril de 2006, p. 646.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De la discusión relativa al juicio de acción de inconstitucionalidad que generó esta tesis, relativo al Código Electoral del Estado de Colima, se desprende el argumento de que dichos principios constitucionales también son aplicables a las normas estatutarias de los partidos políticos. *Vid. Versión estenográfica de la sesión*

De igual manera, la ley fundamental requiere que nuestra república sea federal, es decir, que los estados sean libres y soberanos en su régimen interior, el cual se ve plasmado en sus respectivas Constituciones, y requiere a su vez que la celebración de sus elecciones siga los mismos principios que la Constitución general señale, sin detrimento de otros más.

Al respecto, se pueden identificar diecisiete principios contenidos en la Constitución federal, que se reconocen en términos similares en las Constituciones estatales:

1. *Constitucionalidad*. Las leyes y actos electorales deben adecuarse a los principios constitucionales.<sup>2</sup>

2. *Legalidad*. Es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen con estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, lo que hace patente que los actos que deben sujetarse al marco legal comprenden no únicamente los desarrollados por las citadas autoridades, sino también los que realizan los diversos actores del proceso electoral.<sup>3</sup>

3. *Imparcialidad*. Que entraña el que la autoridad electoral brinde trato igual a todos los partidos políticos y a sus candidatos, evitando irregularidades, desviaciones o una proclividad partidista.<sup>4</sup>

*pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 14 de noviembre de dos mil cinco.* Foja 31. Este criterio había sido sustentado en la Acción de Inconstitucionalidad 14/2004 sobre la ley electoral de Quintana Roo.

<sup>2</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª. Época. Pleno. Tomo X. Agosto 1999. p. 18. Tesis P/J 73/99. Rubro: Control judicial de la Constitución. Es atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación.

<sup>3</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9ª. Época. Pleno. Tomo X. Agosto 1999. p. 547. Tesis P/J 63/99. Rubro: Distrito Federal. El artículo 219, inciso f), de su Código Electoral, que establece como causa de nulidad de una elección el que un partido político que obtenga la mayoría de votos sobrepase los topes de gastos de campaña, así como las sanciones a que se hará acreedor, no transgreden el principio de legalidad en materia electoral. Ver también: Tomo XXII. Noviembre 2005. p. 111. Tesis P/J 144/2005. Rubro: Función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio.

<sup>4</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9ª. Época. Pleno. Tomo XI. Abril 2000. p. 555. Tesis P/J 43/2000. Rubro: Partidos Políticos. Los artículos 45, fracción II y 61 de la Ley Electoral de Estado de Nuevo León, que permiten su interven-

4. *Objetividad.* Implica que el proceder de las autoridades electorales debe ser objetivo, y, por lo tanto, su actuación debe basarse en los hechos que conforman la realidad sobre la que se actúa, por encima de cualquier interés particular o pasión, para que los actos o resoluciones que emanen de la autoridad electoral competente sean claros y, por ende, aceptados, evitando situaciones inciertas o de conflicto. La objetividad es, pues, la cualidad suficiente y plena de aplicación de la ley y de la realización de la actividad electoral, aislada de cualquier asomo de subjetividad o relatividad que pueden entorpecer la función electoral.<sup>5</sup>

5. *Certeza.* Que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público. De tal suerte que, en el caso de los estados, las legislaturas deben establecer que toda actuación de las autoridades electorales se apegue a los supuestos establecidos en normas generales, para que dicha obligación sea estricta y rigurosa, y las autoridades electorales no actúen con arbitrio y discrecionalidad.<sup>6</sup>

6. *Independencia.* Es la situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones pro-

---

ción en el proceso electoral de manera coaligada o unitaria, no infringen el principio de imparcialidad previsto en el artículo 116 constitucional. Ver también Tomo XXII. Noviembre 2005. p. 111. Tesis P/J 144/2005. Rubro: Función Electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio.

<sup>5</sup> Recurso de apelación SUP-RAP 017/2000. Agrupación Política Nacional, Iniciativa XXI. 31 de mayo de 2000. Unanimidad de votos.

<sup>6</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* 9ª. Época. Tomo XXIV. Agosto 2006. p. 1564. Tesis P/J 98/2006. Rubro: Certeza en materia electoral. Excepción al principio relativo en relación con la modificación a las leyes que rigen el proceso una vez iniciado. Ver también Tomo XVI. Octubre 2002. p. 565. Tesis P/J 46/2002. Rubro: Consejo Electoral del Estado de San Luis Potosí. Al no establecer el legislador local lo que debe entenderse por "causas graves" a que se refiere el artículo 64, fracción X, de la ley electoral de la entidad, por las cuales aquél podrá remover a los integrantes de las Comisiones distritales y comités municipales electorales, transgredió el principio de certeza consagrado en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución federal.



venientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural, lo cual implica la permanencia en el cargo para poder desarrollar sus funciones en forma profesional y sin encontrarse sujetos a cambios políticos, atributos que se consolidan con la renovación escalonada, a fin de que los períodos para los cuales son designados no sean coincidentes con el plazo de duración de algunos de los poderes, ya sea Ejecutivo o Legislativo, lo cual garantiza que el órgano electoral no se vea influido por intereses de tipo partidista. De la misma manera, este principio implica que en las normas estén previstos el tiempo de duración en el ejercicio del cargo, el establecimiento de la posibilidad de su ratificación al término del mismo, como presupuestos para obtener la inamovilidad judicial, así como la imposibilidad de disminuir sus remuneraciones.<sup>7</sup>

7. *Definitividad.* En cuanto a las etapas de los procesos electorales, deben entenderse como aquellos que garanticen una impartición de justicia pronta, atendiendo a la naturaleza propia de los procesos electorales; es decir, deben permitir que el órgano jurisdiccional local resuelva con oportunidad las impugnaciones planteadas, con la finalidad de que, en su caso, pueda conocer en última instancia la autoridad jurisdiccional federal. De

---

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo XXII. noviembre 2005. p. 111 P/J 144/2005. Rubro: Función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio. Tomo XXI. Mayo 2005. p. 784. Rubro: Consejeros electorales del Instituto Electoral Veracruzano. El artículo 88, primer párrafo, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, al prever que aquellos solo durarán en el cargo el período que comprenda el proceso electoral, viola el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución federal. Tomo XV. Febrero 2002. p. 592. Tesis P/J 9/2002. Rubro: Independencia judicial. Los artículos 69 de la Constitución y 78 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Jalisco, transgreden aquella garantía, en cuanto prevén un sistema que no establece la posibilidad de reelección de los magistrados del Tribunal Electoral de esa entidad (Decreto publicado en el *Periódico Oficial* de la entidad de diecisiete de julio de dos mil uno). Tomo XV. Febrero 2002. p. 593. P/J 7/2002. Rubro: Tribunales Electorales de los Estados. Si estos forman parte del Poder Judicial de la entidad, debe determinarse en la Constitución local la posibilidad de la ratificación de los magistrados que la integran. Tomo XXIII. Febrero 2006. p. 24. Tesis P XIV/2006. Rubro: Independencia judicial. Es un principio de rango constitucional. Tomo XXIII. Febrero 2006. p. 25. P XIII/2006. Rubro: Independencia judicial. Los derechos que asisten al titular del órgano jurisdiccional tienden a garantizar que resuelva siempre conforme a derecho sin influencias ajenas.

igual manera, el principio implica la existencia legal de un medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación y lograr con ello su revocación, modificación o anulación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción. Por otra parte, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, eso es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución.

8. *Igualdad*. Debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. De esta manera, los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor.<sup>8</sup>

9. *Publicidad*. Todos los actos de los órganos electorales deben estar sujetos a las reglas de transparencia y acceso a la información; adicionalmente, los acuerdos y resoluciones están sujetos a las reglas de notificación que sean pertinentes.

10. *Audiencia*. Garantía constitucional a favor del gobernado mediante un juicio en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Este principio permite que los gobernados desplieguen sus defensas antes de que las autoridades modifiquen en forma definitiva su esfera jurídica.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV. Septiembre 2006. p. 75. Tesis 1ª. J 55/2006. Rubro: Igualdad. Criterios para determinar si el legislador respeta ese principio constitucional. Tomo XX. Octubre 2004. p. 99 Tesis 1ª. J 81/2004. Rubro: Igualdad. Límites a este principio.

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI. Agosto 2007. p. 635. Tesis 2ª. CV/2007. Rubro: Derechos Humanos. La garantía judicial prevista en el artículo 8º. numeral 1, de la Convención Americana relativa, es concordante con las de audiencia y acceso a la justicia contenidas en los artículos 14 y 17 constitucionales. Tomo XIV. Agosto 2001. p. 201. Tesis: 2ª. CLI/2001. Rubro: Audiencia. Si se otorga la protección constitucional respecto de una ley por ser violatoria de esa garantía, la autoridad facultada para emitir el respectivo acto privativo podrá reiterar este si lleva a cabo un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales, aun cuando para ello no existan disposiciones directamente aplicables.

11. *Gratuidad*. En los procesos electorales no hay condena en costas, y ninguno de los actos regulares generan pago de derechos, excepto algunas actuaciones, como la expedición de copias certificadas.

12. *Equidad*. La equidad en el financiamiento público entre los partidos políticos es el derecho igualitario consignado en la ley, para que todos los partidos lleven a cabo la realización de sus actividades ordinarias relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de manera tal que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda, acorde con su grado de representatividad y que no podrá condicionarse en modo alguno la entrega de dicho financiamiento.<sup>10</sup>

13. *Profesionalismo*. El juez debe comportarse con imparcialidad y objetividad ante las presiones y pretensiones de las partes que activan su función.

14. *Excelencia*. La labor profesional del juez debe ser de excelencia, es decir, cumpliendo con las expectativas de conocimiento, expeditez y argumentación jurídica necesarios para el desahogo adecuado de los asuntos de su competencia.

---

<sup>10</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XII. Septiembre 2000. p. 399. Tesis P/J 94/2000. Rubro: Equidad en materia electoral. El artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Aguascalientes, reformado por decreto publicado en el *Periódico Oficial* de la entidad el diez de abril de dos mil, que establece las reglas generales para distribuir el financiamiento público estatal anual entre los partidos políticos nacionales que obtengan su registro como tales, no contraviene dicho principio. Tomo XIV. Julio 2001. p. 694. Tesis P/J 89/2001. Rubro: Equidad en materia electoral. No viola este principio el artículo 69, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Morelos que establece las reglas generales conforme a las cuales deberá distribuirse el financiamiento público estatal entre los partidos políticos. Tomo XVI. Octubre 2002. p. 678. Tesis P/J 43/2002. Rubro: Partidos políticos con registro estatal. El artículo 34, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, que establece que durante el proceso electoral aquellos disfrutará de una prerrogativa en especie como apoyo a sus programas de difusión, no viola el principio de equidad consagrado en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución federal. Tomo XX. Septiembre 2004. p. 804. Tesis P/J 75/2004. Rubro: Financiamiento público. El inciso a) de la fracción I del artículo 109 de la Ley Electoral de Quintana Roo, al prever que se otorgará a los partidos políticos que formen una coalición, solamente el financiamiento que corresponda a uno solo de los que la conformen, resulta contrario a los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución federal.

15. *Honradez*. El Código de Ética y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos determinan que los jueces deben conducirse con probidad y honorabilidad, por lo que deben evitar cualquier asomo de deshonestidad.

16. *Proporcionalidad en la representación poblacional*. Principio previsto en el artículo 116, fracción segunda, de la Constitución federal, que establece que el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno. Este principio es equivalente para la integración de los diputados ante el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 53 de la Constitución federal, al referirse al principio de que la distribución de los distritos uninominales se hará teniendo en cuenta el último censo general de población.

17. *Representación proporcional*. La parte *in fine* de la fracción II del artículo 116 de la Constitución federal establece la obligación de las Legislaturas estatales de atender al principio de representación proporcional en su integración, cuyas bases están delineadas en el artículo 54 de la Constitución federal.<sup>11</sup>

Además de los anteriores, existen algunos principios contenidos en las Constituciones estatales que no están repetidas en el ámbito federal y que son las siguientes:

---

<sup>11</sup> En la acción de inconstitucionalidad 6/98 se precisan los objetivos y las hipótesis bajo las cuales debe operar la representación proporcional. Entre los objetivos destacan tres: a) La participación de todos los partidos políticos con representatividad en la integración de los órganos legislativos; b) Que cada partido alcance en el seno del Congreso o Legislatura correspondiente, una representación aproximada al porcentaje de su votación total y c) Evitar la sobrerrepresentación de los partidos a través de sus diputados de mayoría. Entre las hipótesis de su aplicación resaltan las siguientes: 1. Condicionamiento del registro de candidatos por RP a que el partido político participe con candidatos en el número de distritos uninominales que la ley señale. 2. Establecimiento de un mínimo de porcentaje de votación para la asignación de diputados. 3. Asignación de diputados de manera independiente a las constancias de mayoría relativa. 4. Precisión en el orden de asignación de diputados por RP. 5. Tope máximo de diputados por ambos principios que pueda alcanzar cada partido. 6. Establecimiento de un límite de sobrerrepresentación. 7. Establecimiento de reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno. Novena Época. Tomo VIII. Noviembre 1998. pp. 190, 192 y 193. Tesis P/J 71, 72 y 73/98.

1. Baja California	Concentración procesal <sup>12</sup>
	Economía <sup>13</sup>
2. Coahuila	Racionalidad <sup>14</sup>
	Fidelidad <sup>15</sup>
3. Jalisco	Proporcionalidad <sup>16</sup>
4. Sonora	Alternancia de género <sup>17</sup>

<sup>12</sup> Principio mediante el cual los asuntos planteados sobre los mismos actos impugnados deben conocerse y resolverse bajo una misma resolución, adquiriendo o concentrando las pruebas pertinentes.

<sup>13</sup> Artículo 5º. Baja California: "Para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos de la fracción III del artículo 68 de esta Constitución. Además, este sistema deberá observar la garantía de audiencia y los principios de publicidad, gratuidad, economía y concentración procesal (...)"

<sup>14</sup> Artículo 27. 4. "En todo caso, la transparencia en el financiamiento, el origen, destino y ejercicio de todos los recursos y la rendición de cuentas claras de los partidos políticos, se regirán por los principios de legalidad, honestidad, racionalidad (...)"

<sup>15</sup> Artículo 158 E. "Los principios de fidelidad estatal y municipal tienen por objeto consolidar una relación permanente de colaboración constructiva, corresponsable y de ayuda mutua entre los gobiernos del Estado y de los municipios, y de entre éstos con los organismos públicos autónomos, a favor del desarrollo democrático del Estado, basado en el constante mejoramiento político, económico, social y cultural de la comunidad".

<sup>16</sup> Artículo 111. "Los diputados del Congreso del Estado, el gobernador, los magistrados, consejeros y jueces del Poder Judicial del Estado, los integrantes del Tribunal de Arbitraje y Escalafón, los consejeros electorales del Instituto Electoral, los integrantes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los presidentes municipales, regidores, síndicos, concejales y demás servidores públicos estatales y municipales, recibirán una remuneración adecuada, equitativa e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que se compone del sueldo y las prestaciones establecidas en la ley, misma que será determinada anualmente en los presupuestos de egresos del Estado, de los municipios o de los organismos públicos descentralizados, según corresponda, debiendo para su validez, cumplir con los principios de austeridad, de racionalidad, proporcionalidad (...)"

<sup>17</sup> Artículo 22. "En la integración de los organismos electorales habrá paridad de género y se observará, en su conformación, el principio de alternancia de género. Así mismo, en la integración del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa será obligatorio conformarlo por ambos géneros".

Hasta el momento, los derechos civiles y políticos más importantes en las Constituciones estatales se encuadran dentro de las siguientes categorías:

1. Derecho de petición, iniciativa de leyes, de referendo y plebiscito.
2. Equidad de género, tanto para ocupar cargos públicos como para fungir como candidatos de los partidos políticos.
3. Derechos políticos específicos.<sup>18</sup>

A continuación se ofrece una explicación más detallada de los anteriores derechos.

### **I. Los derechos políticos en las Constituciones de las entidades federativas**

Resulta claro que los derechos políticos pueden ser reconocidos como garantías en las Constituciones estatales. Desde 1824, los estados de la República han regulado los derechos de sus habitantes con plena responsabilidad, ya que el reconocimiento de esos derechos no es facultad exclusiva de ninguno de los ámbitos de gobierno, sino una facultad concurrente de todos, según se interpreta actualmente del artículo 1º de la Constitución federal, que prohíbe que las garantías individuales consagradas en ella puedan ser restringidas o suspendidas en términos distintos a su texto; por lo que se entiende, y así se ha procedido desde la fundación del Estado federal en México, que los estados pueden ampliarlas o, incluso, adicionarlas.

Entre estos derechos de naturaleza política de que gozan los ciudadanos en el ámbito de las entidades federativas llaman la atención los siguientes:<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> No se incluye la tetralogía clásica de los derechos a votar, ser votado, de afiliación y de asociación, puesto que al estar en la Constitución federal no es necesaria su repetición en las Constituciones estatales.

<sup>19</sup> No se incluyeron las disposiciones relativas al derecho de asociarse o pertenecer a un partido político que existen en las Constituciones estatales, puesto que este

## 1. Solicitar la celebración de referendo, plebiscito y/o iniciativa popular<sup>20</sup>

- Aguascalientes exige el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (Constitución, artículo 17, fracción I)
- Coahuila (Constitución, artículo 59, fracción VI)
- Colima (Constitución, artículos 13, y 37)
- Distrito Federal (Estatuto, artículo 46, fracción IV)
- México (Constitución, artículo 51, fracción V)
- Durango (Constitución, artículos 17, fracción VII, y 50, fracción V)
- Guanajuato (Constitución, artículo 23, fracción VII)
- Jalisco determina que el 0.5% de los ciudadanos registrados puede iniciar proyectos de ley (Constitución, artículos 11 y 28, fracción V)
- Michoacán (Constitución, artículo 36, fracción V)
- Morelos (Constitución, artículo 14, fracciones I y II y, 19 bis)<sup>21</sup>
- Nuevo León (Constitución, artículo 36, fracción III)
- Oaxaca (Constitución, artículo 50, fracción V)
- Puebla reconoce el derecho de iniciativa al 2.5% de los ciudadanos registrados (Constitución, artículos 22, fracción I, y 63, fracción V)

---

derecho fundamental ya se encuentra previsto en la Constitución federal, la cual, como ley suprema de la Unión, tiene vigencia en todos los estados. El derecho de petición se incluye, pues la terminología usada en los estados varía, en ocasiones muy poco, de la utilizada en la Constitución federal.

<sup>20</sup> En algunos estados, como Guerrero, aunque existen las instituciones de referendo, plebiscito y/o iniciativa popular, la sujetan a la petición formal del gobernador y no existe como un derecho de la ciudadanía (Constitución artículo 25). En San Luis Potosí también se reconoce el plebiscito y referendo, pero sometido a las condiciones establecidas por las "autoridades competentes" (Constitución, artículos 26, fracción I, y 39). En otros casos la iniciativa popular se establece de manera indirecta, ya que los ciudadanos sólo pueden presentar sus peticiones de iniciativas legales a través de los diputados o de los ayuntamientos correspondientes, como sucede en el estado de Hidalgo (Constitución, artículo 123), así también en Tamaulipas (Constitución, artículo 64, fracción V).

<sup>21</sup> Morelos cuenta con un sistema detallado en cuanto a estas formas de democracia directa, pues exige el 5% de ciudadanos para propiciar un plebiscito, el 10% para tramitar un referendo y el 3% para ejercer la iniciativa popular.

- La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas

- Querétaro (Constitución, artículo 33, fracción V)
- Quintana Roo (Constitución, artículo 68, fracción IV)
- San Luis Potosí se refiere de manera genérica a los ciudadanos para iniciar leyes (Constitución, artículo 61)
- Sinaloa (Constitución, artículo 10, fracción IV)
- Sonora reconoce la iniciativa popular al 1% de los ciudadanos registrados (Constitución, artículo 53, fracción V)
- Tabasco (Constitución, artículos 7º, fracción II, 8 bis y 33, fracción V)<sup>22</sup>
- Tlaxcala requiere un 5% de ciudadanos para el referendo de leyes, un 10% para el relativo a reformas constitucionales y un 25% para solicitar un plebiscito (Constitución, artículos 12, fracciones VI y VII, y 48)<sup>23</sup>
- Veracruz (Constitución, artículos 15, fracción I, y 34, fracción VII)
- Yucatán (Constitución, artículo 16, fracción II, y 35, fracción V)
- Zacatecas (Constitución, artículo 14, fracción II, y 48).<sup>24</sup>

## 2. Derecho de petición en materia política, ejercido de manera respetuosa y pacífica

- Baja California (Constitución, artículos 8º, fracción II, y 28, fracción VI)<sup>25</sup>
- Baja California Sur (Constitución, artículo 28, fracciones IV, V y VI – Petición para toda clase de negocios y participar en consultas ciudadanas)
- Chiapas (Constitución, artículo 10, fracciones III y IV)
- Durango (Constitución 17, fracción V)
- Guanajuato (Constitución, artículo 23, fracción V)

---

<sup>22</sup> Para el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular se exige en Tabasco el 10% de los ciudadanos inscritos.

<sup>23</sup> En Tlaxcala se prevé adicionalmente a la consulta popular como el mecanismo para crear un nuevo municipio (Constitución, artículo 21, fracción XI).

<sup>24</sup> Zacatecas dedica un capítulo completo para regular estas formas de participación directa.

<sup>25</sup> La Constitución de Baja California excluye expresamente a los extranjeros del disfrute de derechos políticos (Constitución, artículo 8º., fracción III).



- Nuevo León (Constitución, artículo 36, fracción III)<sup>26</sup>
- Sonora (Constitución, artículo 16, fracción V)
- Tabasco (Constitución, artículo 7º., fracción IV)
- Tamaulipas (Constitución, artículo 70, fracción V)
- Tlaxcala (Constitución, artículo 12, fracción IV)

3. Derecho a exigir a los servidores públicos electos el cumplimiento de sus promesas de campaña

- Chiapas (Constitución, artículo 10, fracción VII)

4. Derecho a fomentar y ejercer los instrumentos de participación ciudadana que establezca la ley

- Coahuila (Constitución, artículo 19, fracción III)
- Guanajuato (Constitución, artículo 15)
- Sonora (Constitución, artículo 16, fracción I)
- Tamaulipas (Constitución, artículo 270, fracción IV)

5. Derecho de preferencia para ocupar cargos públicos, e igualdad de circunstancias y cumpliendo los requisitos de ley

- Distrito Federal (Estatuto, artículo 20, fracción II)
- Durango (Constitución, artículo 17, fracción VI)
- Guanajuato (Constitución, artículo 23, fracción VI)
- Jalisco (Constitución, artículo 8º, fracción III)
- Nayarit (Constitución, artículo 17, fracción III)

6. Derecho a desempeñar los cargos electorales que se les asignen

- México (Constitución, artículo 29, fracción III)

---

<sup>26</sup> Incluye explícitamente el derecho de hacer reclamaciones o protestas en asuntos públicos.

7. Derecho a tomar las armas en la guardia nacional<sup>27</sup>

- Durango (Constitución, artículo 17, fracción III)
- Sonora (Constitución, artículo 16, fracción IV)
- Tlaxcala (Constitución, artículo 12, fracción V)

8. Derecho a desempeñar cualquier empleo con equidad de género<sup>28</sup>

- Sonora (Constitución, artículo 16, fracción II)
- Zacatecas (Constitución, artículo 22)

9. Derecho a votar en el extranjero

- Yucatán (Constitución, artículo 7º., fracción I)
- Zacatecas (Constitución, artículos 13, fracción II, y 14, fracción III)

Como puede observarse, los derechos consagrados específicamente en las Constituciones estatales escapan del ámbito electoral propiamente dicho y se ubican dentro del ámbito político o civil en su espectro más amplio. Con respecto a la equidad de género en materia política, a continuación se ofrece un cuadro sinóptico de su situación en las Constituciones estatales:

---

<sup>27</sup> La guardia nacional es una institución estatal conforme a la fracción XV del artículo 73 constitucional.

<sup>28</sup> Este derecho implica ciertas políticas de acción afirmativa para promover la representación igualitaria de los géneros estableciendo un máximo de porcentaje en los cargos de elección para cualquier género. Sin embargo, habrá que notar que las Constituciones estatales consagran la igualdad de géneros, de acuerdo con lo establecido por la Constitución federal.

REGULACIÓN DE LAS CUOTAS DE GÉNERO  
EN LOS CÓDIGOS ELECTORALES  
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS<sup>29</sup>

	<i>Diputaciones de mayoría relativa</i>	<i>Diputaciones de representación proporcional</i>	<i>Candidaturas de las presidencias municipales</i>	<i>Candidaturas de las regidurías</i>	<i>Candidaturas de las síndicas</i>
Aguascalientes	✓	✓	✓	✓	✓
Baja California					
Baja California Sur	✓	✓	✓	✓	✓
Campeche	✓	✓	✓	✓	✓
Coahuila	✓	✓	✓	✓	✓
Colima	✓	✓	✓	✓	✓
Chiapas					
Chihuahua	✓	✓	✓	✓	✓
Distrito Federal	✓	✓			
Durango	✓	✓	✓	✓	✓
Estado de México	✓	✓	✓	✓	✓
Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓
Guerrero	✓	✓	✓	✓	✓
Hidalgo					
Jalisco		✓		✓	
Michoacán	✓	✓	✓	✓	✓
Morelos	✓	✓	✓	✓	✓
Nayarit					
Nuevo León					
Oaxaca	✓	✓			
Puebla	✓	✓	✓	✓	✓
Querétaro	✓	✓	✓	✓	✓
Quintana Roo	✓	✓	✓	✓	✓
San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	✓
Sinaloa		✓	✓	✓	✓
Sonora	✓	✓	✓	✓	✓
Tabasco					
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	✓
Tlaxcala	✓	✓	✓	✓	✓
Veracruz	✓	✓	✓	✓	✓
Yucatán	✓	✓	✓	✓	✓
Zacatecas	✓	✓	✓	✓	✓

Como se observa, cuatro estados no contemplan la acción afirmativa dentro de la equidad de género en sus Constituciones: Baja California, Chiapas, Hidalgo, Nuevo León. El Distrito Federal regula las cuotas de género, para el caso de los candidatos a jefes delegacionales. Por su parte, el estado de Nayarit hace una declaración general sobre el tema y regula la integración de los consejos electorales, estatales y municipales, estableciendo un tope máximo de 70% de un mismo género.

<sup>29</sup> Cuadro elaborado por Helen Peña.

PORCENTAJE DE GÉNERO EN LA REGULACIÓN  
EN LAS LEGISLACIONES  
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Entidades federativas	Porciento de regulación
Aguascalientes	Mínimo de 30 %
Baja California	No regula
Baja California Sur	Máximo de 2/3 partes de candidatos
Campeche	Máximo de 60 %
Coahuila	Máximo de 70%
Colima	Máximo de 70%
Chiapas	No regula
Chihuahua	Máximo de 70%
Distrito Federal	Máximo de 70%, Mínimo de 50 %
Durango	Máximo de 70%
Estado de México	Máximo de 70%
Guanajuato	No establece porcentajes
Guerrero	Máximo de 70%
Hidalgo	No regula
Jalisco	Máximo de 70%
Michoacán	Máximo de 70%
Morelos	Máx. 2/3 partes candidatos a diputados y máx. 70% para ayuntamientos
Nayarit	Máximo de 70%, para la integración de los consejos electorales estatales y municipales.
Nuevo León	No regula
Oaxaca	Mínimo de 30 %
Puebla	Máximo de 75%
Querétaro	Máximo de 70%
Quintana Roo	Máximo de 70%
San Luis Potosí	Máximo de 70%
Sinaloa	Máximo de 70%
Sonora	No establece porcentajes
Tabasco	No establece porcentajes
Tamaulipas	Máximo de 70%
Tlaxcala	Máximo de 70%
Veracruz	Máximo de 70%
Yucatán	Máximo de 70%
Zacatecas	Máximo de 70%

La interpretación de estas tablas permite concluir lo siguiente: en el primer caso, de las 32 entidades que componen la Federación, 28 regulan, de una forma u otra el tema de equidad de género. De éstas, 24 contemplan la equidad para las diputaciones de mayoría relativa, 26 lo hacen para las diputaciones de representación proporcional, 23 lo regulan en los ayuntamientos, como un todo, y una lo considera sólo para las candidaturas de las regidurías.

En la segunda tabla, de las 28 entidades que regulan el tema: 18 establecen un tope máximo de 70% de cuota de un mismo género, una considera el 75%, dos estados regulan el tema considerando un máximo de 2/3 de las candidaturas, una entidad reconoce un tope máximo de 60%, un estado contempla un mínimo de 50% y dos entidades reconocen el 30%, como tope mínimo.

En este contexto, es necesario aclarar que el estado de Sonora no establece un porcentaje específico en las cuotas de género. Por su parte, el estado de Tabasco remite a los documentos internos de los partidos políticos, para la regulación de género, y tampoco hace alguna especificación al respecto.

#### NIVEL SANCIONADOR DE LAS LEGISLACIONES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

<i>ENTIDADES FEDERATIVAS QUE ESTABLECEN UNA SANCIÓN ESPECÍFICA POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS CUOTAS DE GÉNERO</i>	
Aguascalientes	Estado de México
Campeche	Guanajuato
Colima	Guerrero
Chihuahua	Tlaxcala
Durango	Zacatecas

ENTIDADES FEDERATIVAS QUE ESTABLECEN DE MANERA GENERAL SANCIONES QUE PUEDEN SER APLICADAS EN EL INCUMPLIMIENTO DE LAS CUOTAS DE GÉNERO	
Baja California Sur	Puebla
Coahuila	Querétaro
Distrito Federal	Quintana Roo
Jalisco	San Luis Potosí
Michoacán	Sinaloa
Morelos	Sonora
Nayarit	Tabasco
Oaxaca	Veracruz
	Yucatán

Las sanciones que se establecen en los códigos y leyes electorales de las entidades federativas se enmarcan dentro de las sanciones de tipo administrativo. En la mayor parte de los casos corresponden a la obligación de subsanar el error de cuota multas, la reducción o suspensión total de las ministraciones del financiamiento que les corresponda a los partidos políticos o coaliciones, y las más drásticas son la suspensión o pérdida del registro. En sentido general, corresponde velar por su ejecución al Consejo General (en el caso de las candidaturas a diputados) o al respectivo consejo electoral municipal o distrital (candidaturas a integrantes de ayuntamientos y juntas municipales). Seguidamente el Tribunal Electoral Estatal o del D. F. según sea el caso, será el encargado de ejecutar la sanción correspondiente.

Resulta evidente el comportamiento de la punibilidad de este incumplimiento, según los datos mostrados. Es menor la cantidad de entidades federativas (10) que consideran necesario establecer sanciones específicas, que obliguen a los estados a cumplir con las cuotas de género y en consecuencia a propiciar que esta sanción pueda ser acatada sin que medien otras vías de interpretación que posibiliten su desacato.

Dentro de este grupo cabe mencionar que las regulaciones de Guerrero y Zacatecas destacan por establecer de manera acuciosa el procedimiento que deberá seguirse para el cumplimiento de la sanción.

Por su parte, 18 entidades federativas cumplen con establecer las cuotas, pero no regulan el incumplimiento de esta disposición de manera explícita. En estos casos corresponde al juzgador, a través de su labor interpretativa, utilizar las disposiciones generales contenidas en las legislaciones electorales para propiciar que el incumplimiento comentado tenga una sanción justa y vinculatoria.

## **II. Los juicios de protección de derechos políticos de los ciudadanos en las entidades federativas**

Como complemento necesario del anterior catálogo de derechos políticos, algunos estados protegen con medios de impugnación locales tales derechos a sus ciudadanos. La Constitución federal determina en el artículo 1º que todos los derechos establecidos en su texto son garantías individuales, por lo que las prerrogativas del ciudadano, o sea, sus derechos políticos, deben contar, necesariamente, con algún medio de protección jurisdiccional para su defensa, bien federal o estatal; de ahí el carácter complementario de los juicios de protección de derechos del ciudadano del juicio de amparo. Dicho principio puede enunciarse de la siguiente manera: todo derecho político que no esté garantizado por el juicio de amparo estará protegido por el juicio de protección de derechos político-electorales del ciudadano. Este principio aplica igualmente tanto para los juicios locales como para los federales.<sup>30</sup>

En el cuadro que se presenta a continuación podemos ver los diversos medios de impugnación local, por el cual ocho estados prevén juicios de protección de derechos, y otros ocho establecen recursos donde defienden parcialmente algunas violaciones contra los derechos políticos de sus ciudadanos.

<sup>30</sup> Por supuesto, en el caso de que en el estado haya un juicio de protección de derechos genérico, equivalente al juicio de amparo, como el caso de la Constitución de Veracruz.

ESTADOS QUE REGULAN MEDIO DE IMPUGNACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES<sup>31</sup>

No.	Entidad federativa	Medio de impugnación	Legislación	Observaciones
1	<b>Coahuila</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.	Arts. 94-97 Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.	Contra violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado, de asociación y afiliación.  El Tribunal Electoral puede emitir jurisprudencia <art. 137 Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza>.
2	<b>Distrito Federal</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.	Arts. 247, 321-324 Código Electoral del Distrito Federal.	Contra violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado, de asociación y afiliación.  El Tribunal Electoral puede emitir jurisprudencia <arts. 130 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 227 Código Electoral del Distrito Federal >.
3	<b>Durango</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.	Arts. 286, 317, 352-358 Código Estatal Electoral de Durango.	Contra violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado, de asociación y afiliación.  La Sala Colegiada del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado puede emitir jurisprudencia <arts. 97 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; 169 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; 81-90 Reglamento Interno del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado>.

<sup>31</sup> Cuadro elaborado por Martín Juárez del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



No.	Entidad federativa	Medio de impugnación	Legislación	Observaciones
4	<b>Guanajuato</b>	Recurso de Inconformidad.	Arts. 292 y 293 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.	<p>Contra negativa de expedición de credencial para votar, indebida inclusión o exclusión de la lista nominal de electores correspondiente.</p> <p>El Tribunal Estatal Electoral puede emitir jurisprudencia &lt;arts. 351 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, y 11 Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato&gt;.</p>
5	<b>México</b>	Recurso de apelación.	Art. 303 Código Electoral del Estado de México.	<p>Contra negativa de inclusión o exclusión de la lista nominal de electores correspondiente.</p> <p>* Como existe convenio con el IFE, no hay Registro Estatal de Electores por lo que resulta inoperante la disposición, por tal motivo, a la fecha no existe medio de impugnación interpuesto en este sentido; sin embargo, el artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México prevé que el sistema de medios de impugnación garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación en los términos de la Constitución Federal.</p> <p>El Tribunal Electoral puede emitir jurisprudencia &lt;art. 289 Código Electoral del Estado de México&gt;.</p>

• La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas

No.	Entidad federativa	Medio de impugnación	Legislación	Observaciones
6	<b>Michoacán</b>	Recurso de revisión.	Art. 42 Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.	Contra negativa de registro como candidato a un cargo de elección popular, así como observador electoral.  El Tribunal Electoral puede emitir jurisprudencia <arts. 71 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 207 Código Electoral del Estado de Michoacán>.
7	<b>Morelos</b>	Recurso para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.	Arts. 227, 250 bis 1-250 bis 13 Código Electoral para el Estado de Morelos.	Contra actos o resoluciones relativas al registro o su cancelación, de un candidato o bien la sustitución de éstos.  El Tribunal Estatal Electoral puede emitir jurisprudencia <art. 215 Código Electoral para el Estado de Morelos>.
8	<b>Nuevo León</b>	Recurso de revocación.	Art. 239 Ley Electoral del Estado de Nuevo León.	Contra negativa de expedición de credencial para votar; indebida inclusión o exclusión de la lista nominal de electores correspondiente, así como negativa de registro como observador electoral.
9	<b>Quintana Roo</b>	Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano quintanarroenses.	Arts. 6, 94-98 Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Contra violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones locales, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.  El Tribunal Electoral puede emitir jurisprudencia <art. 23 Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo>.

No.	Entidad federativa	Medio de impugnación	II Legislación	Observaciones
10	<b>Sinaloa</b>	Recurso de aclaración.	Arts. 218 y 219 Ley Electoral del Estado de Sinaloa.	<p>Contra indebida inclusión o exclusión de la lista nominal de electores correspondiente, o cuando por errores en la credencial para votar respecto de su datos personales o cualesquier información que les impida votar.</p> <p>El Tribunal Estatal Electoral puede emitir jurisprudencia &lt;arts. 205 bis Ley Electoral del Estado de Sinaloa; 74-79 Reglamento Interno del Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa&gt;.</p>
11	<b>Sonora</b>	Recurso de apelación.	Arts. 326 y 328 Código Electoral para el Estado de Sonora.	Contra actos del Registro Electoral después de agotar la instancia administrativa correspondiente.
12	<b>Tabasco</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.	Art. 9 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; 14 Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco.	<p>El artículo 9 de la Constitución local prevé que el sistema de medios de impugnación garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.</p> <p>El Tribunal Electoral puede emitir jurisprudencia &lt;art. 15 Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco&gt;.</p>
13	<b>Tamaulipas</b>	Recurso de revisión.	Art. 243 Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.	Contra negativa de acreditación como observadores electorales.

No.	Entidad federativa	Medio de impugnación	Legislación	Observaciones
14	<b>Tlaxcala</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.	Arts. 6, 16, 90-93 Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.	Contra violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado, de asociación y afiliación.
15	<b>Veracruz</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.	Arts. 270, 320-324 Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Contra violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado, de asociación y afiliación.
16	<b>Yucatán</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales.	Art. 19 Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán.	Contra violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado, de asociación y afiliación.

En los juicios de protección de los derechos políticos establecidos en las entidades federativas se debaten con gran profesionalismo los temas recurrentes que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en ocasiones revisa.

En los juicios TEDF-JLDC 001 al 005/2006 resueltos por el Tribunal Electoral del Distrito Federal se aplica la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior, identificada bajo el número S3ELJ 16/2003, que establece que contra la designación de los funcionarios electorales resulta improcedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ya que no se realiza a través del sistema de elección mediante voto emitido de manera popular ni directa.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> FUNCIONARIOS ELECTORALES. CONTRA SU DESIGNACIÓN RESULTA IMPROCEDENTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 138 y 139.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal determinó que los ciudadanos que aspiran a cargos electorales ostentaban un derecho de carácter político-administrativo. Esta caracterización “con guiones” resulta inconsistente, en mi opinión, con la naturaleza constitucional de los derechos políticos, a los cuales no se les limita con ningún guión.

La Constitución designa a estas prerrogativas del ciudadano como derechos políticos, y en el artículo 35, fracción II, hace equivalente al derecho de ser votado el ser “nombrado para cualquier otro empleo o comisión”, reiterando este derecho como obligación, cualidad del término prerrogativa, en el artículo 36, fracción V, cuando se refiere al derecho a desempeñar las funciones electorales.

Al respecto, hemos sostenido que es un derecho político del ciudadano el de ejercer un cargo o comisión electoral. Efectivamente, en el voto particular emitido en el juicio SUP-JRC 24/2007 mencionamos:

Por lo tanto, sostengo el criterio que el derecho a pretender ocupar un cargo de consejero electoral o consejero ciudadano es un derecho político, a ejercerse en el ámbito electoral, sin que sea menester para su ejercicio que medie un proceso de votación popular para acceder al cargo. El hecho de que el cargo que se busque sea de carácter electoral lleva implícito un derecho político del ciudadano que lo hace valer y debe haber medios de impugnación idóneos, pues la integración de la máxima autoridad administrativa electoral en el Estado puede y debe poder ser revisada a la luz de la constitucionalidad y la legalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos constitucionales 41, fracción IV y 99, fracción V.

Lo anterior se robustece con la jurisprudencia de la Sala Superior que ha reconocido los derechos políticos de los militantes en un partido político para interponer con interés jurídico juicios de protección de derechos:

REGISTRO DE CANDIDATOS. NO IRROGA PERJUICIO ALGUNO A UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL POSTULANTE, CUANDO SE INVOCAN VIOLACIONES ESTATUTARIAS EN LA SELECCIÓN DE LOS MISMOS Y NO DE ELEGIBILIDAD.- No le perjudica a un partido político

el hecho de que un candidato de otro partido haya sido seleccionado sin cumplir algún requisito estatutario del postulante; lo anterior, en razón de que un partido político carece de interés jurídico para impugnar el registro de un candidato, cuando éste, no obstante que cumple con los requisitos constitucionales y legales de elegibilidad, es cuestionado porque su designación no fue hecha conforme con los estatutos del que lo postula o que en la misma designación se cometieron irregularidades, toda vez que, en este último caso, sólo los ciudadanos miembros de este partido político o los ciudadanos que contendieron en el respectivo proceso interno de selección de candidatos, cuando ese partido político o coalición admita postular candidaturas externas, pueden intentar, en caso de que la autoridad electoral otorgue el registro solicitado por el propio partido o coalición, alguna acción tendente a reparar la violación que, en su caso, hubiere cometido la autoridad.<sup>33</sup>

Esta tesis muestra que no se requiere una votación popular, sino que cualquier selección de candidatos o consejeros electorales puede ser protegida mediante los medios de impugnación establecidos para los ciudadanos en las cuestiones electorales.

Por último, los juicios de protección de los derechos políticos sustanciados ante los tribunales estatales ha efectuado una importante labor para solventar las omisiones y dilaciones de algunas instancias partidistas en la resolución de recursos de militantes ante las propias organizaciones políticas en la defensa de sus derechos, lo que confirma que la defensa de tales derechos debe comenzar en los Estados y ante las propias instancias partidistas.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 18/2004. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 280-281. En el mismo sentido la tesis de jurisprudencia número S3ELJ 03/2003, *op. ult. cit.*, pp. 161-164.

<sup>34</sup> Al respecto es interesante referirse a la resolución del Tribunal del Distrito Federal TEDF-JLDC 014/2006; así como la del Tribunal Estatal de Tabasco en el juicio TET-JDC 015/2006.

**PANEL**

**LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL  
LOCAL**





# LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

*César Camacho Quiroz\**

## I. La justicia constitucional local

### 1.1 Federalismo constitucional

Desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y la Constitución del mismo año, los mexicanos nos declaramos una “república representativa popular federal”. Las leyes, por mandato expreso de la Constitución, tenían el objeto de mantener la independencia de los estados entre sí, en lo respectivo a su gobierno interior, y cada estado tenía la obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a Norma Fundamental.

Las Constituciones de 1857 y 1917 recogen esta expresión federalista, y de sus artículos 39, 40 y 41, que se mantienen en los mismos términos en ambas Constituciones, se desprenden tres grandes premisas de nuestro federalismo, reconocidas expresamente: la soberanía nacional reside en el pueblo; como expresión de la voluntad popular, nos constituimos en una república compuesta de estados libres y soberanos; el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de los estados en todo lo concerniente a sus regímenes interiores.

Las autoridades locales tienen absoluta legitimidad en el ejercicio del poder. Esta última proviene de la misma fuente que la del poder

---

\* Diputado Federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión.

federal: el voto popular. En síntesis, las autoridades locales gozan de igual legitimidad e idéntica responsabilidad y compromiso con los mexicanos, quienes no son federales, estatales ni municipales.

Si bien al suscribir el pacto federal, los estados asumieron limitaciones, también establecieron la base constitucional que los hace gobierno, por lo que ejercen sus propios poderes en lo legislativo, lo administrativo y lo judicial. Esto es, se reservaron el derecho a gobernarse.

A los estados libres y soberanos corresponde determinar todo lo relacionado con su régimen interior según la realidad, la cultura y las convicciones políticas de cada uno.

Si los estados son libres y soberanos, y sus constituciones políticas son de naturaleza suprema, lo lógico es que existan sistemas estatales que tengan por objeto la tutela de sus normas fundamentales.

## 1.2 El federalismo de nuestros días

El artículo 124 constitucional establece que las facultades que no están expresamente concedidas a la federación, se entienden reservadas a los estados, pero en la práctica se ha interpretado a *contrario sensu*, pues cada vez se amplía más el ámbito federal, reduciendo el estatal.

En cuanto al orden jurídico mexicano, también subsisten conflictos de interpretación, pues hay posturas que sostienen que las leyes federales están por encima de las locales. Al respecto, se estima que no hay supremacía entre ambos órdenes legales, pues su ámbito de aplicación es distinto y, por ende, excluyente uno del otro; coexisten, en armonía con el orden jurídico superior: el constitucional.

Incluso la Suprema Corte, mediante jurisprudencia de 1999, determinó, de la interpretación de diversos artículos constitucionales, que puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional.

En cuanto al régimen interior de los estados, se requiere de mayor precisión, pues ningún precepto constitucional lo define, lo que da lugar a intromisiones indebidas por parte de la federación al respecto,

pues no puede existir supremacía entre la soberanía de los estados y la que ejerce la federación; deben coexistir también, en sintonía con la Constitución General de la República.

En cuanto a la justicia, también se ha centralizado, pues subsiste la facultad de la Suprema Corte de resolver controversias constitucionales que se susciten entre dos poderes de un mismo estado, o entre un estado y uno de sus municipios.

### **1.3 Necesidad de reivindicar el constitucionalismo local**

Los estados deben rescatar su avasallado constitucionalismo local, para fortalecer así el ejercicio de su soberanía.

Hace falta una reforma constitucional que establezca mínimos, eso sí, elevados, a efecto de precisar con claridad que las constituciones locales son la norma suprema de cada estado suscriptor del pacto federal, y que un tribunal o un órgano jurisdiccional, en el sentido más lato, pueda ser quien salvaguarde su vigencia y observancia.

También es necesario que exista una definición a nivel constitucional, del régimen interior de los estados, para delimitar con exactitud los alcances de su soberanía.

Para ello, es preciso construir un modelo constitucional para atender los problemas nacionales, a partir de una visión local, sin necesidad de recurrir al centralismo agotado y nada benéfico.

## **2. Por una efectiva justicia constitucional local**

### **2.1 Reformas a la Constitución Federal**

Para lograr la eficacia de las constituciones políticas estatales, es importante establecer mecanismos que permitan tutelar lo dispuesto en esas normas fundamentales, lo que necesariamente redundará en el fortalecimiento del régimen interno al que se refiere el artículo 41 de la Constitución Federal. De ahí la relevancia de implantar un sistema inte-

gral de medios de control constitucional local, que permita a cada estado contar con tribunales dotados de potestades constitucionales, que se erijan en órganos terminales en materia de interpretación y control de las decisiones fundamentales y las prescripciones jurídicas plasmadas en sus respectivas constituciones. Esto, adicionalmente, contribuiría terminantemente a la consolidación del federalismo judicial.

Parece obvio, y no lo es, que en la Carta Magna se establezca rotunda y literalmente, la supremacía constitucional local, tratándose de la competencia de cada estado, y el establecimiento de un mecanismo de control y protección constitucional. Un claro ejemplo de ello es la Constitución de Baja California, que no se autodefine de manera expresa como norma suprema de dicho estado.

A este respecto, el 27 de abril de 2006, el Senado de la República aprobó la adición de un segundo párrafo al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de establecer que “la constitución de cada estado será la norma fundamental de su régimen interior”, así como que “para su garantía y control, podrá haber un órgano jurisdiccional que vigile el cumplimiento de sus disposiciones”. Actualmente, dicha minuta se encuentra en estudio en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

## **2.2 Insuficiencia de los sistemas de justicia constitucional local**

Existen en el país tres estados con salas constitucionales, y cinco más que dotan al pleno de sus tribunales superiores de justicia, de facultades para velar por el control constitucional. Los principales mecanismos de protección previstos son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Pese a ello, ningún estado prevé el principio de definitividad, lo que aunado a la facultad conferida a la Suprema Corte para resolver controversias constitucionales suscitadas al interior de los estados, da como resultado que los sistemas de justicia constitucional local sean

insuficientes, pues en la mayoría de los casos, las partes acuden a la justicia federal, como una especie de “segunda instancia”.

Las consecuencias no son menores, pues subsiste una intromisión indebida que va del centro a la periferia, cuando lo ideal sería que sean los propios estados los que controlen la constitucionalidad local y pugnen por la plena vigencia de su propia norma fundamental.

### **2.3 Propuesta de sistema de justicia constitucional local**

La existencia de la justicia constitucional en un estado, garantiza la supremacía y el orden constitucionales, y de ahí, todo el sistema jurídico del país.

La justicia constitucional local contribuirá a defender la soberanía de los estados, revitalizará sus poderes, fortalecerá el sistema federal y evitará injerencias indebidas por parte de la federación en asuntos que sólo a ellos competen, orillando a que las controversias que se susciten se resuelvan mediante la instancia legitimada por antonomasia para ello. Sobra decir que esto contribuiría a reducir la carga de trabajo del Poder Judicial Federal y ayudará a eficientar su función.

#### **2.3.1 Tribunales constitucionales o salas especializadas**

Este es, obligadamente, el primer dilema. Las salas constitucionales, al crearse dentro de la estructura orgánica de los poderes judiciales locales, limitan su actuación, ya que se verían imposibilitadas para resolver controversias que se susciten entre dos poderes de un mismo estado, en los casos en que el poder judicial sea una de las partes —posibles competencias que se plantearán más adelante—. Además, en la designación de magistrados, generalmente intervienen las legislaturas, por lo que dada la supremacía del bien jurídico a tutelar —la supremacía constitucional—, no debe correrse el riesgo de que la justicia constitucional se politice.

La independencia de los jueces en el ejercicio de sus funciones, así como su libertad frente a interferencias de otros poderes, sostiene Loewenstein,

constituye la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de derecho. En este tenor, se propone la creación de tribunales constitucionales, dotados de plena autonomía e independencia frente a los poderes existentes, para garantizar una efectiva justicia constitucional local.

### **2.3.2 Principios generales mínimos necesarios**

Entre éstos se pueden mencionar:

- Establecer de alguna forma el principio de definitividad.
- Procedencia solo en casos de constitucionalidad (garante del control constitucional, no de legalidad).
- Prever la suspensión del acto reclamado, en los casos en que la consumación del mismo pueda tener consecuencias de imposible reparación.
- Sujetos legitimados: tanto poderes del estado como particulares. También organismos públicos autónomos.
- Posibilidad de sentar jurisprudencia en materia constitucional local, obligatoria para los juzgadores estatales.
- Procedimientos expeditos, para garantizar su eficacia.

### **2.3.3 Ámbito competencial**

Debe circunscribirse a la esfera estatal —tal como lo ha señalado el Ministro Valls— dejando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver en los casos en que esté de por medio una posible vulneración de carácter constitucional federal. Si concurren en un mismo caso violaciones a una constitución política estatal y a la federal, prevalecerá la defensa de la Constitución Federal, cuya jurisdicción corresponderá al máximo tribunal del país.

### **2.3.4 Medios de control constitucional**

Los medios de control constitucional que se sugieren son los siguientes:

a) *Juicios locales de amparo por violación de garantías individuales*: Retomando la propuesta del ministro Valls, los tribunales constitucionales serían competentes para resolver juicios de amparo, cuando se violen garantías individuales consagradas en la Constitución Federal, siguiendo los criterios de interpretación de la Suprema Corte (figura del Lockstep). Además, se sugiere que la competencia se amplíe a los casos en que se vulneren derechos fundamentales reconocidos expresamente en las constituciones locales, en forma adicional a los consagrados en la Constitución Federal.

b) *Controversias constitucionales*: Cuando se susciten conflictos entre poderes de un estado o alguno de éstos y organismos públicos autónomos, o bien entre órdenes de gobierno —estatal y municipal— por invasión, restricción o limitación de esferas competenciales, de acuerdo a lo estipulado en la constitución local.

c) *Acciones de inconstitucionalidad*: Mediante las cuales se denuncie la posible contradicción entre leyes estatales y la constitución local. En caso de que sea declarada la invalidez de la norma por ser contraria al mandato constitucional, la resolución deberá tener efectos generales, si fue adoptada por una mayoría calificada de magistrados.

d) *Acciones de inconstitucionalidad por omisión*: Este mecanismo de protección constitucional consiste, *grosso modo*, en impugnar la ausencia de una ley, y que dicha ausencia suponga una violación constitucional. Se trata de un medio de control constitucional relativamente novedoso, en proceso de consolidación y adopción. Desde una perspectiva de derecho comparado, puede apreciarse que son pocos los países que la han introducido. En el caso de México en particular, resulta importante subrayar que a nivel federal, nuestra Carta Magna no prevé esta figura; no obstante, algunos estados como Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, ya la han adoptado en sus constituciones políticas.

Sin duda, se trata de un medio de control constitucional de la más alta relevancia, pues se dan múltiples casos en que por una actitud omisiva o extemporánea del legislador, se incumplen mandatos constitucionales, generando graves perjuicios al Estado o a los particulares.

Se propone que la acción de inconstitucionalidad por omisión, sea procedente en los casos en que el Poder Legislativo estatal no expida o reforme un ordenamiento jurídico, teniendo la obligación formal de hacerlo por mandato expreso de la constitución local o federal.

e) *Control preventivo constitucional legislativo*: Este es un medio de control ya explorado en Europa, también denominado “control preventivo de constitucionalidad a priori”, y tiene su ámbito temporal de aplicación antes de la promulgación de las leyes. El más claro ejemplo de su funcionamiento lo encontramos en Francia, donde es el Consejo Constitucional quien debe pronunciarse sobre los proyectos de ley, y su estricto apego a la norma fundamental. Si el Consejo lo estima inconstitucional, no puede ser promulgado ni, en consecuencia, entrar en vigor.

Se sugiere como una atribución del tribunal constitucional, con el propósito de vigilar que la producción jurídica estatal se apegue siempre a las disposiciones constitucionales. Cabe resaltar que en nuestro país, este sistema no existe, por lo que sería un buen mecanismo de protección constitucional de tipo preventivo, que insertaría a la justicia constitucional mexicana dentro de los más modernos sistemas en el mundo.

Podría implementarse como una opinión formulada por el tribunal constitucional, que formara parte del proceso legislativo —como en el caso de las iniciativas que son turnadas a comisiones no para efectos de dictamen, sino para opinión—. Ello evitaría el retraso en el proceso de creación o modificación de leyes. Además, lejos de implicar una invasión en la esfera de atribuciones del Poder Legislativo, tendería a fortalecer y enriquecer la tarea legislativa.

### 2.3.5 Sujetos legitimados

Para lograr la justicia constitucional deseada, los medios de control deberán ponerse al alcance tanto de los poderes de los estados como de los ciudadanos; para estos últimos, la única restricción sería que el acto o ley que se estime inconstitucional, le genere un perjuicio



directo, es decir, deberá acreditar su interés jurídico, para no abusar de los mecanismos de defensa y evitar que sean usados para otros fines que no sean el de proteger la estricta aplicación de la ley fundamental. Los demás sujetos legitimados también deberán acreditar su interés jurídico para acudir a los mecanismos de protección constitucional.

Es de suma trascendencia, al abordar este punto, recordar la reciente resolución de la Suprema Corte respecto a la controversia constitucional promovida por el IFE, contra la Cámara de Diputados federal, pues pone de manifiesto un supuesto no contemplado en la Carta Magna: los organismos públicos autónomos carecen hoy de un medio de defensa constitucional para los casos en que estimen que sus facultades legales sean invadidas; no tienen medios de defensa jurídica para salvaguardar su esfera de competencia ante actos que les pudieran causar lesión. Eso significa, en la práctica, que sin facultad para iniciar controversias constitucionales, la autonomía de un organismo de esta naturaleza se ve limitada.

Es por ello que se incluyen en esta propuesta. Vale la pena hacer mención al caso de Coahuila, que sí contempla a organismos públicos autónomos, pero sólo para el caso de controversias constitucionales.

Los sujetos legitimados y los medios de control constitucional a que podrían acceder, son:

a) Ciudadanos: juicios locales de amparo por violación de garantías individuales, acciones de inconstitucionalidad, acciones de inconstitucionalidad por omisión.

b) Poderes de los estados: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones de inconstitucionalidad por omisión.

c) Organismos públicos autónomos: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acción de inconstitucionalidad por omisión.



## **CONFERENCIA MAGISTRAL**

**LA REGULARIDAD DEL ORDEN  
CONSTITUCIONAL DE LA  
REPÚBLICA FEDERAL  
LA FUNCIÓN ASIGNADA A LA  
JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL**



## LA REGULARIDAD DEL ORDEN CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL LA FUNCIÓN ASIGNADA A LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

*Sergio A. Valls Hernández\**

**L**as Constituciones son normas jurídicas, y como toda norma jurídica tienen el propósito de ser cumplidas. Pero decir que una norma es norma suprema en su ámbito territorial es simplemente demagogia política si dicha norma no cuenta efectivamente con los instrumentos de defensa para proteger su supremacía. Por ello la doctrina distingue entre Constituciones “nominales” y Constituciones “normativas”. Las primeras son Constituciones sólo de nombre, meros disfraces que buscan legitimar el ejercicio arbitrario del poder con la majestad de la palabra “Constitución”. Por contraste, las Constituciones “normativas” son Constituciones por la función que efectivamente desempeñan dentro del sistema político: garantizar el apego a la Constitución tanto del ejercicio del poder público de los gobernantes como del goce de los derechos y libertades de los gobernados.

Muchos ejemplos podríamos dar de Constituciones “nominales” en América Latina —tanto del pasado como aun, dolorosamente, en el presente—. Pero la Constitución federal mexicana se ubica definitivamente dentro de las constituciones “normativas” de los Estados democráticos de derecho.

---

\* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para garantizar su supremacía como reguladora del sistema político, la Constitución federal mexicana prevé dos tipos de defensa constitucional, que son complementarios entre sí. En primer lugar establece una defensa extraordinaria de la Constitución mediante instrumentos dirigidos a hacer frente a situaciones excepcionales que buscan expresamente la fractura del orden constitucional —como los golpes de Estado o las agresiones militares de potencias extranjeras—. En segundo lugar, la Constitución establece una defensa ordinaria de sí misma, mediante instrumentos idóneos para protegerse ante los embates cotidianos, ante situaciones comunes que con ánimo expreso o sin él implican la fractura de las disposiciones constitucionales perpetrados por los poderes públicos o por los propios particulares.

Así, la Constitución federal mexicana establece instrumentos extraordinarios de defensa constitucional, como son los establecidos en el artículo 29 —suspensión de garantías y poderes excepcionales en el presidente delegados por el Congreso; en el artículo 35, fracción IV, que impone la obligación a los ciudadanos de defender la patria aun con las armas, y en el artículo 136, que sirve de corolario a los dos anteriores, y señala la penalización de los enemigos del orden constitucional y ordena el retorno a la normalidad constitucional.

Al lado de los aludidos instrumentos para la defensa extraordinaria de la Constitución, ésta integra los mecanismos para defender su supremacía de los ataques cotidianos deliberados o no, que sobre sus disposiciones realicen los poderes públicos o los ciudadanos; instrumentos que identificamos bajo el concepto de “control constitucional”.

La Constitución federal dispone que los mecanismos de control constitucional son de dos clases según el tipo de órgano y proceso al que se le encomiende la tarea de vindicar la regularidad constitucional. Uno es el control constitucional por órgano y proceso político. En ellos se encuentra la figura del veto, que provee el esquema de separación de poderes para que el presidente se oponga a los actos legislativos del Congreso que estime inconstitucionales. También en este rubro se encuentra la protección constitucional que una cámara realiza sobre los actos de la otra en el proceso legislativo, y como el control más impor-

tante, se incluye dentro de los controles de regularidad constitucional por órgano político, el voto del pueblo o del cuerpo electoral —ciudadanos vigilantes que en cada elección general premian o castigan la lealtad a la Constitución de quienes aspiran a un cargo de elección popular y a sus respectivos partidos políticos—.

El otro tipo de instrumento de control constitucional es el proveído por órgano y proceso jurisdiccional, al que llamamos “justicia constitucional”. La justicia constitucional es el conjunto de instrumentos jurisdiccionales cuyo propósito es expulsar del orden jurídico toda norma que sea contraria a la Constitución. Los instrumentos de justicia constitucional reconocidos en nuestra Constitución federal son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, considerados en los artículos 103 y 105.

Pasemos ahora a revisar el esquema de defensa de las Constituciones estatales. Comencemos con una tautología: las Constituciones estatales son Constituciones. En tanto que Constituciones y en tanto que normas jurídicas que buscan su efectivo cumplimiento, deben proveer su propio esquema de defensa como Constitución. Pero estas Constituciones están integradas dentro del marco de una Constitución federal, que provee las coordenadas generales del orden político de los estados, y por ello su esquema de defensa varía del esquema general descrito líneas arriba, es decir, del esquema de defensa de la Constitución federal.

Al igual que la Constitución federal, las Constituciones de los estados pueden sufrir atentados directos y frontales a los que hemos calificado como extraordinarios —que pueden ser “sublevaciones o trastornos interiores” (artículo 119, Constitución federal)—. Pero las Constituciones de los estados mexicanos no proveen instrumentos locales para la defensa *extraordinaria* de la Constitución local. En casos de crisis severas que desbordan la regularidad constitucional proporcionada por el proceso político democrático local y por la justicia constitucional local, la defensa extraordinaria de las constituciones de los estados se atribuye a los poderes federales.

Es en la Constitución federal y no en las Constituciones de los estados donde están referidos dichos instrumentos de defensa ex-

traordinaria. Tales instrumentos están señalados, aunque no de forma exhaustiva, por la Constitución federal. Uno de ellos es la potestad que la Constitución federal le confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 97. Otro más, el más contundente, es el establecido en el artículo 119 y en el 76 de la Constitución federal, en relación con el 89 en su última fracción, que la doctrina conoce como “intervención reconstructiva de los poderes federales”.

Por otra parte, los instrumentos para la defensa ordinaria de las Constituciones estatales deben estar en las propias Constituciones estatales. La soberanía de los estados no puede ser arbitrariamente ejercida por los poderes públicos, y de ahí que la norma suprema federal asume que los estados provean su propio esquema de control constitucional local ordinario, como parte del sistema para la protección del orden constitucional de la República federal.

Reitero: por las razones anteriores yo sugiero, ante este ilustrado foro, que la justicia constitucional local cumple una función de primer orden en la tarea de la regularidad del orden constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, como sugiere el título de esta intervención académica. En febrero de 2007 impulsé, en colaboración con el IJ/UNAM, el Primer Seminario de Justicia Constitucional en los Estados Federales. Las disertaciones de los profesores de otros Estados federales confirmaron la lectura estructural que yo he venido haciendo de nuestra Constitución, a través de la cual le otorgo un gran peso al principio federal. Tanto en mis intervenciones en la Corte como en actividades eminentemente académicas he venido sosteniendo la necesidad de integrar en los estados un esquema de justicia constitucional local. Ésta es una cuestión necesaria para los estados y para la nación con el fin de mejorar la protección del orden constitucional en los Estados Unidos Mexicanos.

Una definición formal del derecho constitucional es la del conjunto de normas que regulan la relación entre el ciudadano y su gobierno, así como las relaciones de las instituciones públicas entre sí. Una definición material, como sugiere un reputado profesor de derecho español, sería que el derecho constitucional es el “derecho de la política”; es *el conjunto de normas que por el consentimiento de los gobernados regula la forma*



*de dominación del hombre por el hombre, y por tanto la que regula las conductas de los políticos profesionales y de los ciudadanos más concernidos y activos en asuntos públicos (también evidentemente la de los ciudadanos pasivos).* Desde este último punto de vista se puede entender que cuando un estado no cuenta con un esquema de justicia constitucional como parte de su defensa de constitucionalidad ordinaria, las controversias políticas de los estados escalan en magnitud y toman con mayor facilidad otros cauces —entre ellos el recurso extraordinario de solicitar la intervención de los poderes federales— sea a través de la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fundamento en el artículo 97, o del Senado, con fundamento en el artículo 76 en su fracción V.

Pero como antes dije, éstas son las medicinas más potentes de la República federal, sobre todo la última, las que de aplicarse no dejan de ocasionar importantes daños colaterales. Antes de llegar a este tipo de crisis políticas, la justicia constitucional local —si se instaura en un estado que no la tiene— puede proveer un cauce institucional, menos traumático que el proveído por la intervención reconstructiva de los poderes federales.

Pero ello, sobre tres condiciones necesariamente:

1. Que el diseño de la justicia constitucional esté bien definido en las Constituciones estatales, y las normas que lo reglamentan, debidamente construidas.
2. Que se procure efectivamente la independencia de los jueces constitucionales, mediante procedimientos de elección que eviten que los grupos políticos locales (que serán objeto de control constitucional) “colonizen” el Tribunal Supremo de Justicia.
3. Que las Constituciones de los estados, por lo que diré más adelante, establezcan su lista de derechos fundamentales, tomando como referencia los de la Constitución federal y los que corresponden a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Para ello se requiere que se hagan reformas en las Constituciones de los estados y se elaboren leyes para reglamentar dicha función de control constitucional. También se requiere de una nueva aproximación

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al tema del federalismo judicial para buscar la colaboración de los poderes judiciales de los estados en la protección de los derechos fundamentales. El desarrollo de la justicia constitucional de los estados no requiere necesariamente tener el mismo ritmo, pues hay estados mejor preparados en términos de capital humano y de voluntad política, que otros. Pero idealmente todos los estados deben tender a ello en el mediano y largo plazo.

El orden constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se compone de la Constitución federal y de las Constituciones de los estados. Es un orden constitucional dual donde cada orden debe tener procesos políticos y jurisdiccionales para garantizar la regularidad constitucional con sus propios instrumentos de defensa constitucional. De ahí la necesidad de que los constituyentes de los estados elaboren su esquema de control constitucional.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que es una Constitución federal, asume que los estados deben contar con su propio esquema de justicia constitucional. La omisión de algún estado de no configurar en su Constitución estatal y en sus leyes reglamentarias un esquema de justicia constitucional, simplemente —como ya he dicho en otras ocasiones— es una *cesión silenciosa de su soberanía estatal*.

Si el problema de omisión del constituyente local lo observamos con la lente de la periferia al centro, observaremos que la omisión de la justicia constitucional es un problema de soberanía de los estados, con resultados muy importantes en la calidad de la justicia y en la economía del proceso judicial.

Hoy en día, el hecho de que un juez local conozca un caso que luego sabe que va a ser objeto de un proceso federal puede generar un incentivo para la corrupción. Si un juez estuviera obligado a dictar una sentencia como última instancia, esto es, no revocable por regla general por un juez federal, sabría que la desviación sistemática de poder no podría pasar desapercibida en su estado. En cambio, como ahora sucede, un asunto local que luego se traslada al ámbito federal es una cuestión de simple “error” sin consecuencia alguna para el juez que deliberadamente pudo haber cometido el “error”.

Desde luego, tener que litigar en el ámbito estatal y luego en el ámbito federal es más caro para el gobernado, en tanto que contribuyente, y como parte de un juicio que se prolonga en el tiempo.

Debemos tomar conciencia de que el esquema actual en materia de federalismo judicial impide el desarrollo de los poderes judiciales de los estados, pues éstos se acostumbran a que su labor la habrán de “corregir” los jueces federales, de tal manera que la calidad de la función jurisdiccional local no adquiere el peso que debiera, ni siquiera en muchas ocasiones ante los ojos de quienes la imparten.

Pero el problema no es sólo de soberanía de los estados, si en lugar de la periferia al centro observamos este mismo problema desde la lente del centro a la periferia observaremos que es un problema muy serio de eficiencia del Poder Judicial del Estado mexicano, que particularmente se manifiesta en la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los estados deben resolver sus propias controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. No es infrecuente que una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad pendiente ante la Suprema Corte sea finalmente votada después de varios años. Por lo que antes dije, la falta de celeridad en la atención de una controversia constitucional puede tomar en un estado concreto un cauce diferente, y la Corte simplemente no puede atender todos los casos pendientes con la celeridad que las necesidades locales lo ameritan, sino que la Corte establece su calendario siguiendo sus propias prioridades.

No hay razón para que los estados no asuman sus propios instrumentos de control de constitucionalidad, y de esta manera participen de forma indirecta en la protección de la Constitución federal de acuerdo con un esquema de colaboración que ya he propuesto en otras ocasiones: cuando una ley de un estado se impugne mediante una acción de inconstitucionalidad local por violar un derecho fundamental de la Constitución estatal *que cuenta con un derecho homólogo en la Constitución federal*, el tribunal superior de justicia debe seguir la interpretación que la Corte haya hecho de ese derecho. A este tipo de interpretación es a lo que he llamado, siguiendo a la doctrina estadounidense, “interpretación constitucional estatal bloqueada”.

La misma regla se puede aplicar para los juicios locales de amparo. Cuando se impugne ante el tribunal superior de justicia de un estado concreto un acto de autoridad por ser contrario a un derecho fundamental de la Constitución de dicho estado, el tribunal superior de justicia puede resolver en forma definitiva siguiendo la interpretación que la Corte haya hecho del mismo derecho, reconocido en la Constitución federal.

Para poder hacer esta sencilla fórmula de colaboración se requiere que las Constituciones de los estados adopten sus propios instrumentos de justicia constitucional estatal y su elenco de derechos fundamentales, considerando la Constitución federal y los instrumentos internacionales de protección de los derechos. Los jueces locales necesitan tener un fundamento constitucional local. Por ello es necesario contar en las Constituciones estatales con atribuciones para resolver controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y juicios locales de amparo; y, además, repetir los derechos reconocidos en la Constitución federal en las Constituciones de los estados, y hacer el traslado a éstas de los derechos de las convenciones internacionales —entre ellas la Convención Americana de Derechos Humanos, mejor conocida como Pacto de San José—.

En la actualidad trece estados de nuestra República federal cuentan con al menos un instrumento de justicia constitucional estatal: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz. El estado de Chiapas reconoce cuatro instrumentos en el artículo 56 en sus fracciones I, II, III y IV, de la Constitución Política del Estado, respectivamente, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, acción por omisión legislativa, y lo que la doctrina española y en general la europea llama “control concreto de constitucionalidad”.

Pero el esfuerzo del constituyente chiapaneco por establecer un esquema completo de justicia constitucional local se ha quedado trunco, en tanto que la Constitución de Chiapas no cuenta con un juicio local de amparo y un elenco propio de derechos fundamentales.

Con respeto, convoco al constituyente permanente de mi estado a configurar un juicio local de amparo y a sustituir la cláusula vigente de

remisión a la Constitución federal en materia de derechos individuales que hace la Constitución del estado en su artículo 4, que dice:

Toda persona gozará de las garantías individuales y sociales que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que la presente Constitución reitera; garantías que no podrán restringirse o suspenderse, sino en los casos y las condiciones que la primera de dichas constituciones establece.

Es necesario introducir el catálogo de derechos en la propia Constitución estatal, incluso hasta como una cuestión de pedagogía política. Pero sobre todo para dar sustento a la colaboración entre los poderes judiciales federal y del estado de Chiapas. Me explico: para evitar que se aplique el criterio que la SCJN viene sosteniendo sobre el artículo 133, que anula la participación de los jueces locales, la Corte puede recurrir a configurar un nuevo criterio constitucional que puede llamarse “fundamento constitucional estatal adecuado”, sin desplazar necesariamente su anterior interpretación del artículo 133. La Corte definiría cuándo un tribunal superior de justicia está haciendo una interpretación con fundamento estatal suficiente, pues el juez interpretaría sólo derechos locales, no federales. El juez local estaría “interpretando” el “derecho fundamental local” —que cuenta con un derecho homólogo federal—, pero estaría constreñido por el precedente sentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la interpretación del derecho federal. El juez local no podría hacer una interpretación libre del derecho fundamental, que es la preocupación que está detrás de la actual interpretación jurisprudencial del artículo 133. Bajo esta modalidad se podría construir un esquema de colaboración entre el Poder Judicial federal y los poderes judiciales de los estados.

La colaboración es esencial en cualquier sistema federal, incluido el de nuestro país. La colaboración se puede observar con claridad en las relaciones del Congreso Federal y los Congresos de los estados, y también entre el presidente de la República y los gobernadores. Pero falta colaboración en el Poder Judicial; es decir, entre el Poder Judicial federal y los poderes judiciales de los estados. Ésta es una deficiencia

que nos separa de otros Estados nacionales con estructura federal, en donde la colaboración judicial es absolutamente natural —como en Estados Unidos, Alemania o Argentina, por citar algunos—.

No hay que tener miedo a que la participación de los jueces locales pueda llegar a afectar la uniformidad de la interpretación de los derechos fundamentales de la carta federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede definir el “contenido o núcleo esencial de los derechos” e imponer por conducto de los tribunales federales esta interpretación a los jueces locales por efecto de la cláusula de supremacía establecida en el artículo 133 de la Constitución. Sólo en estos casos el amparo directo podría tener legitimidad para interferir con el funcionamiento de la jurisdicción local, al tiempo que se constriñe el uso y abuso que se ha hecho del amparo directo y que ha frenado el desarrollo de la justicia constitucional y de los poderes judiciales de los estados.

Con base en las consideraciones expuestas, concluyo que la justicia constitucional local es un componente imprescindible para la regularidad del orden constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y que en el marco de la reforma del Estado actualmente en proceso —y que pasa también por la reforma del Estado en las entidades federativas— los constituyentes de los estados deben hacer su contribución estableciendo un esquema de justicia constitucional local y un catálogo de derechos fundamentales.

## PRESENTACIÓN DE CONCLUSIONES

*César de Jesús Molina Suárez\**

Estimados congresistas:

**E**l Estado mexicano desde su conformación no ha quedado exento de la realidad social e histórica que lo caracterizan como país. La experiencia y la convivencia de la vida humana que lo compone, a través del enlace de fines y medios recíprocos, han sentado los principios necesarios para determinar paulatinamente su tipificación y, en consecuencia, su evolución.

La realidad social de nuestro país ha dejado clara su existencia como ser objetivo, pero a su vez con distintas características de subjetividad.

Desde el punto de vista ontológico, podemos decir que el Estado mexicano existe en el tiempo y en el espacio, concebido por la conjunción de los elementos que lo integran y que además por su diversidad resulta complejo.

Por ello considero que a partir de foros de discusión como el que hoy culmina y en el que se tocaron diversos temas de justicia constitucional, se ha dado la pauta para buscar una reorientación a la compleja problemática de nuestra realidad nacional.

Ahora sabemos que la justicia constitucional no puede reducirse a enunciados que se evocan para justificar o legitimar acciones de gobierno, pues ésta sólo es posible en la medida en que responda realmente a los requerimientos de una sociedad compleja como la nuestra, la cual también se encuentra en constante transformación.

---

\* Director General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, nuestro objetivo fundamental no puede ser sólo una simple manifestación de opiniones y propuestas, sino la aplicación de éstas para la mejora de nuestra vida democrática, y eso sólo es posible en la medida en que analicemos y reflexionemos sobre la articulación real y concreta de la defensa de los derechos fundamentales, así como de la relación entre los diversos poderes.

Hoy en día no podemos quedarnos con la idea de que la justicia constitucional es un tema relativamente nuevo en la ciencia jurídica, toda vez que después del análisis, estudio y propuestas que derivaron de este foro se nos han mostrado los enormes caminos que ha recorrido en su concepción, materialización e innovación, mediante los cuales, sin lugar a dudas, se han fortalecido los diferentes medios de defensa constitucional.

En tal virtud, el papel que desempeña la justicia constitucional es cada vez más importante en las sociedades democráticas, derivado de la enorme trascendencia que las decisiones jurisdiccionales tienen en la vida política, social y económica del país.

El sentido de la justicia constitucional representa un freno efectivo a la opresión gubernamental, especialmente cuando recae sobre los derechos y libertades de los ciudadanos y sobre los derechos e intereses de las minorías políticas en la democracia representativa.

Una de las principales atribuciones de un Estado democrático-constitucional radica en crear los órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia, por ende, en México, durante los últimos años se ha pretendido establecer un verdadero equilibrio entre los entes de poder, mediante lo cual se garantice el desarrollo y bienestar de la población.

Ahora bien, si el tema de la justicia constitucional lo enfocamos, como se hizo en esta Cuarta Mesa Redonda, a la naturaleza jurídica del Estado federal en el que se encuentra constituido nuestro país, resulta importante destacar cómo se ha ampliado la participación de las entidades federativas dentro del marco de creación de los sistemas para la defensa de los derechos fundamentales.

Lo anterior deriva de la estructura natural del Estado federal, la cual radica en la adecuada composición y distribución de los órganos que la integran. Asimismo, se nutre por dos principios esenciales,



como son la autonomía constitucional de los estados que lo conforman, así como la descentralización política, que supone un régimen especial de los poderes locales frente a los federales.

El Estado federal mexicano se ha creado en la Constitución, y en ella se prevén dos sistemas de poder: la Federación y las entidades federativas, quienes cuentan con una competencia y límites específicos, y entre las cuales no hay subordinación, sino coordinación.

Por eso es que hoy vemos con agrado y a partir de la participación de todos ustedes en este Congreso, que la esencia del federalismo en nuestro país empieza a tomar nuevamente su rumbo, pues se han planteado y generado la creación de instituciones y procesos dentro de las entidades federativas, que han aumentado la solución de los problemas de justicia constitucional en nuestro país.

Afortunadamente, el reparto de competencias entre la Federación y los estados ya no obedece a una regla general determinada e impuesta, sino que se ha adecuado a la realidad histórica, política, cultural y social en la que vivimos, que además se ha nutrido y desarrollado con la toma de decisiones compartidas y mediante el respeto a la autonomía de cada entidad federativa por lo que toca a su régimen interior, toda vez que es uno de los atributos que constituyen la esencia y la razón de ser del sistema federal.

El correcto funcionamiento de la distribución de competencias en el Estado federal ha sido el equilibrio de los entes que lo componen, y no sólo es un mandato constitucional para la distribución de funciones, sino también una garantía de que gozan los particulares para la defensa de sus derechos fundamentales.

En ese sentido, el sistema federal constituye una de las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ya que se justifica en los principios básicos que construyen y definen la estructura política del país, así como para proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de ofrecer estabilidad y permanencia a la nación.

De este modo, y como pudimos observar dentro de las mesas redondas que se presentaron en este importante foro de discusión, la

justicia constitucional local es un tema de debate nacional, que busca dar un nuevo enfoque al federalismo, es decir, la posibilidad de que los estados de la República puedan resolver sus problemas constitucionales en el marco de sus instancias jurisdiccionales.

Sabemos que en nuestro país, por razones históricas, sociales y políticas, no se ha cumplido cabalmente con la naturaleza y esencia del federalismo, toda vez que el poder central ha mantenido en gran medida, entre muchas otras cuestiones, la unidad jurídica nacional, así como la interpretación constitucional.

Por ello, mediante este tipo de eventos, en el que se integraron las diversas propuestas, mediante un análisis y discusión para el mejoramiento de la justicia constitucional local en México, se logró exponer la conveniencia de adecuar la justicia constitucional a la nueva realidad que estamos viviendo.

De esta manera, la doctrina constitucional local resulta de suma importancia en el avance de la democratización del ejercicio del poder, a través de jueces constitucionales que salvaguarden el Estado de derecho y den solución a los conflictos internos de una entidad federativa, con la idea de que no sea el centralismo judicial el único que resuelva los problemas constitucionales.

En efecto, no cabe duda que la independencia y autonomía de la justicia constitucional local es un requisito fundamental para el asentamiento, desarrollo y funcionamiento del Estado de derecho a nivel nacional, indispensable para cualquier reforma que pretenda mejorar la administración de justicia.

La justicia constitucional en el ámbito de las entidades federativas debe organizarse de manera integral, armonizando las esferas de competencia federal con las locales, que no deben verse como extrañas, y menos aún como adversarias, sino como complementarias.

En nuestros días, los estados que forman parte de la federación en nuestro país han trabajado con la certeza de que la justicia constitucional es un valor esencial para la convivencia social y para la preservación y fortalecimiento de la democracia, avanzando sustancialmente en la creación de una administración de justicia con elevados niveles de opor-

tunidad, probidad, eficiencia y calidad, principalmente con absoluto respeto a los derechos humanos.

Por tanto, las nuevas propuestas para el desarrollo de las actividades jurisdiccionales en la esfera local nos permite asegurar la legalidad, la equidad y la seguridad jurídica de la sociedad mexicana, lo cual apoya a fortalecer la administración de justicia constitucional, que motivan el respeto, la solidaridad y la confianza de la sociedad en sus órganos de gobierno, respondiendo así a las necesidades actuales del país.

Lo anterior demuestra que las entidades federativas no se han mantenido al margen ni han asumido una actitud de mera contemplación ante las circunstancias de la transformación social.

En ese orden de ideas, y como se hizo ver en las mesas de discusión que tuvieron lugar en este encuentro, podemos considerar que es el momento de trabajar en varias opciones para equilibrar los mecanismos de control constitucional entre la jurisdicción local y la federal.

En tal virtud, para que se genere un auténtico sistema de distribución de competencias entre los diferentes niveles de protección constitucional se requiere que cada uno de estos niveles cuente con autonomía para resolver los conflictos relativos a la aplicación de sus leyes, ya que sería difícil pensar en un federalismo funcional si no se cuenta con una estructura que haga realidad la independencia judicial en materia de control constitucional.

El federalismo judicial es ahora una exigencia para la conformación de un Estado democrático, que advierte, de manera seria y responsable la necesidad de un nuevo pacto federal y social, como un proyecto para el mejoramiento de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales en México.

La mejor referencia a lo antes expuesto ha sido esta Cuarta Mesa Redonda sobre la Justicia Constitucional en las Entidades Federativas, en la que se plantearon los distintos problemas y soluciones que es preciso llevar a la reflexión en esta materia, mediante lo cual se pretende un progreso simultáneo y paralelo entre el Estado de derecho y el desarrollo del papel que juega la justicia constitucional.

No cabe duda que los objetivos de este foro se cumplieron gracias a la intervención y participación de las diferentes instituciones y personas que en el ámbito jurisdiccional y académico contribuyeron en este intercambio de ideas, análisis, discusión y divulgación para el mejoramiento de la justicia constitucional local en México, en donde se lograron integrar propuestas que buscan constituir una ventana a la expresión de un fin común.

Sin más preámbulos, daré inicio a una presentación de las conclusiones más importantes que derivaron de las ponencias de los distintos disertantes en cada una de las mesas de trabajo.

## **MESA 1 JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN MEXICANA**

*Ponente: Rafael Estrada Michel*

El doctor Rafael Estrada Michel presentó en su ponencia diversos temas trascendentales en torno a la creación de nuevos tribunales constitucionales en los estados.

Desarrolló el concepto de la justicia constitucional, como el poder de expulsar del ordenamiento jurídico a las normas contrarias a la Constitución.

Citando a distinguidos tratadistas nos precisó que la nota característica del orden federal radica en la coexistencia de ordenamientos constitucionales en un mismo territorio, con la particularidad de que al coexistir en un tiempo y un territorio determinado pueda ser revisable la actuación de un tribunal constitucional por otro de mayor jerarquía.

El expositor dejó ver que si se considera que las constituciones de los estados conforman un bloque de constitucionalidad, en ese sentido, el tribunal nacional estaría llamado a controlar en su calidad de órgano integrante e integrador del orden jurídico la constitucionalidad estadual o federal de cualquier ley que se expida en el territorio de la República.

A ese respecto señaló que en nuestra Constitución Política no se prevé de forma expresa que las Constituciones locales conformen la “Ley Suprema de la Unión”.

Entre los puntos abordados en su ponencia, Estrada Michel puso en discusión la pérdida de conciencia normativa local, pues en forma casi absoluta las reformas y las iniciativas de reforma en materia constitucional local subordinan a los ordenamientos rectores locales ante las autoridades federales.

Consideró el ponente que bajo la premisa de que los estados de la Unión tienen derecho a controlar la regularidad constitucional dentro de sus ordenamientos locales, se debe aceptar la característica normativa de sus textos constitucionales y con ello la existencia de un propio y exclusivo, donde la Federación no tenga competencia.

Como parte de su exposición, Estrada Michel se refirió al sistema jurídico alemán para ejemplificar la posible coexistencia de los tribunales constitucionales provinciales alemanes con el Tribunal Federal, recalcando la importancia en esa convivencia de herramientas procesales adecuadas.

Destacó que el modelo adoptado hasta el momento en las entidades de la Unión mexicana que poseen instituciones de control de la constitucionalidad local incluyen a dichos tribunales en el Poder Judicial Local.

No dejó de lado el expositor la importancia del amparo de la Unión, pues mientras otorgase un beneficio al ciudadano no perdería su vigencia, con lo que recalcó su idea de que “la Constitución se hizo para el hombre, y no el hombre para la Constitución”.

Aludió a que la problemática en el ejercicio de ambos sistemas de protección constitucional se presenta en dar armonía a las diversas interpretaciones emitidas por esa clase de tribunales soberanos.

Asimismo, manifestó como un punto de referencia desconsolador, la falta de independencia de los tribunales superiores de justicia locales, pues siguen siendo controlados por los representantes del Ejecutivo local.

Trató los casos de los estados de Tlaxcala y Veracruz, en los que se muestra una aliciente practicidad del sistema constitucional local, que contiene en su ámbito competencial efectos generales y prevé la posi-

bilidad de obtener la protección de la justicia constitucional local al demostrar un interés difuso.

Por último, Estrada Michel resaltó que en algunos casos los instrumentos locales de protección constitucional se limitan a proteger los derechos.

Esta mesa contó con los interesantes comentarios del diputado Fermín Gerardo Alvarado Arroyo, y fue moderada por el doctor Carlos González Blanco.

## **MESA 2**

### **LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA JUSTICIA ELECTORAL ESTATAL**

*Ponente: Pedro Esteban Penagos López*

En esta ponencia, el magistrado Pedro Esteban Penagos López nos permitió conocer su punto de vista acerca de la jurisdicción electoral y nos hizo ver su relevancia como pieza fundamental para el funcionamiento de los modernos Estados democráticos de derecho.

Así, mencionó que la función jurisdiccional en materia electoral es garante de las promesas democráticas establecidas en la Constitución federal, por lo cual destacó la importancia del estudio y aplicación de los valores y principios constitucionales rectores de los actos emitidos por las autoridades en la materia electoral y que sirven como directrices para ajustar sus actos a la norma suprema.

Entre estos principios rectores previstos en la Constitución, el ponente enfatizó los de independencia, autonomía, legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, definitividad de las etapas electorales, equidad en la contienda y acceso a la tutela judicial efectiva; además de otros principios de interpretación, como el de *in dubio pro homine* o *pro libertate*, reconocidos en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano y aplicados en diversas ocasiones para resolver juicios.

En ese sentido, Penagos López se refirió a la conformación de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral, e hizo hincapié en

los principios de autonomía e independencia, de donde se derivan interesantes interpretaciones que protegen la estabilidad en el empleo de los magistrados electorales locales, su ratificación, la protección a su remuneración durante el período de su encargo y la irreductibilidad del presupuesto.

El magistrado señaló que en la integración de los órganos jurisdiccionales locales la autonomía e independencia judicial son una característica primordial de las autoridades electorales, pues aseguran que la justicia y la organización de las elecciones no estarán supeditadas a influencias, injerencias o presiones extrañas de los poderes jurídicos y fácticos, y como ejemplos de la aplicación de este principio mencionó

- La inamovilidad de los jueces electorales locales y la posibilidad de ser ratificados y
- La facultad de los tribunales locales para presentar propuestas de ley en materia electoral.

En cuanto a la función jurisdiccional en materia electoral local, el expositor destacó los principios de legalidad, acceso a la tutela judicial efectiva y de interpretación constitucional, de los que hizo notar la existencia del control de constitucionalidad por parte de los tribunales electorales locales, pues, como mencionó, antes, actualmente existe una tendencia a la proliferación de la inclusión del modelo de control constitucional en las entidades federativas para defender su propia soberanía estatal.

Asimismo, Penagos López mencionó otros principios, como el de administración de justicia pronta y expedita, que se da en el derecho electoral, al prevalecer en éste la concentración procesal y los procesos sumarios; además, citó los principios de imparcialidad y objetividad.

En este contexto, refirió que estos principios constitucionales influyen decisivamente en la forma en que deben interpretarse las normas jurídicas que regulan los comicios locales, mismos que deben observar los tribunales locales, quienes no están al margen de esos contenidos.

Aunado a ello, el magistrado Penagos mencionó que resultaba recomendable que los magistrados electorales de las entidades federativas

supieran extraer valores y principios constitucionales, tales como el de *in dubio pro libertate* o *pro homine*; o el de *pro actione* y aplicarlos al momento de interpretar las normas locales, sin que pasara desapercibido que existían otros principios que para consolidar nuestro sistema democrático deben observarse a nivel estatal, como son los del voto libre y secreto, el principio de autonomía y la libre autodeterminación de las comunidades indígenas, el principio de elecciones libres y periódicas, el principio de no reelección y el principio de no discriminación en razón de las preferencias políticas.

Finalmente, Penagos López concluyó que debían tomarse en serio los principios constitucionales de la justicia electoral local, pues ello permitirá la conformación de un sistema más justo y democrático que satisfaga las necesidades político-jurídicas de los ciudadanos y fortalezca nuestras instituciones.

A esta interesante ponencia se hicieron comentarios del doctor Carlos Axel Morales Paulín, del doctor Francisco Martínez Sánchez, del licenciado Germán Froto Madariaga, y fueron moderados por el maestro Alfonso Oñate Laborde.

### **MESA 3**

## **LA CODIFICACIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ESTATAL**

*Ponente: Carlos Emilio Arenas Bátiz*

En esta ponencia, el magistrado Carlos Emilio Arenas Bátiz hizo ver que algunos aspectos de la codificación de la justicia constitucional estatal han frenado o dificultado el desarrollo de la justicia constitucional local en diversas entidades del país, y para ello puso a nuestra consideración algunas propuestas de medidas colectivas.

Para empezar, mencionó que si bien la adopción en Veracruz, en el año 2000, de un sistema estatal de medios judiciales de control de la constitucionalidad local despertó una gran expectativa de la justicia constitucional en el país, ante lo cual diversos estados decidieron también



legislar en esta materia, lo cierto era que actualmente esta inquietud vive una desaceleración.

Refirió que si los estados no incorporan en su derecho local un mecanismo judicial para que sea el Poder Judicial del estado el que garantice la vigencia de su propia Constitución estatal, ésta de cualquier manera estará garantizada por el Poder Judicial Federal, y el hecho de que no existiera una clara frontera y reglas que distinguieran entre la jurisdicción que en materia de control de la constitucionalidad corresponde ya sea a los poderes judiciales y a los locales, podía resolverse gradualmente.

En ese sentido, el ponente puso a nuestra consideración interesantes propuestas para que la justicia constitucional siga avanzando, y para ello hizo notar que en México debía codificarse la frontera y articulación entre la constitucionalidad general y la local, refiriendo al respecto que debía establecerse en nuestra carta magna la norma constitucional general, conforme a la cual la citada frontera debería ser dibujada, y la articulación, instrumentada, así como establecer reglas específicas que desarrollaran esa regla general, en determinados casos concretos, mismas que podrían establecerse en las leyes o en la jurisprudencia.

Así, el expositor sostuvo que la norma constitucional que en términos generales marcara la frontera entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción local debía fundarse en el concepto de régimen interior de los estados.

Para ello, Arenas Bátiz propuso que debía incorporarse un último párrafo al artículo 105 de la Constitución federal, en el cual se estipulara que las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad debían ser improcedentes respecto de actos, sentencias judiciales y normas que exclusivamente pertenecieran al régimen interior de los estados.

Asimismo, nos compartió su idea de que esta regla general se desarrollara mediante reglas específicas, que podían ser precisadas por los legisladores en las leyes o que pudieran irse desarrollando en la jurisprudencia que definiera gradualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese sentido, el conferencista expresó que tales reglas específicas podían ser, entre otras:

- a) El que la defensa de los derechos fundamentales del individuo debiera corresponder originariamente a la jurisdicción constitucional nacional, en la medida en que tales derechos estuvieran garantizados en la Constitución federal;
- b) Que sin perjuicio de lo anterior, convendría que la jurisdicción local, actuando como jurisdicción concurrente, pudiera intervenir para garantizar estos derechos consignados tanto en la Constitución federal como en la respectiva Constitución estatal, estando obligada a aplicar la jurisprudencia definida por el Poder Judicial de la Federación;
- c) Asimismo, que los estados pudieran establecer derechos fundamentales nuevos o ampliar los previstos en la carta magna del país, caso en el cual tales derechos fundamentales deberían ser considerados como parte del régimen interior de la entidad federativa, y su defensa correspondería exclusivamente a la jurisdicción local;
- d) Que atento a lo anterior, deberían considerarse impugnables ante la Suprema Corte de Justicia, vía controversia constitucional, o ante los tribunales colegiados de circuito, vía amparo directo, aquellas sentencias que hubiera dictado la jurisdicción estatal actuando como jurisdicción concurrente, al resolver juicios de constitucionalidad local en los que se hayan planteado violaciones a los derechos fundamentales o garantías individuales, con excepción de las sentencias locales que declaran derechos fundamentales adicionales o nuevos, y que por lo tanto sólo pertenecen al régimen interior del estado.
- e) Y otras directrices más, que resultan muy interesantes y novedosas.

Finalmente, Arenas Bátiz propuso que en aquellos estados en los que no se ha regulado un sistema de justicia constitucional local, el Poder Judicial Federal debería tener competencia subsidiaria para intervenir y resolver los conflictos de constitucionalidad local, perteneciente al régimen interior de tales estados, misma que dejaría de tener

efecto tan pronto como la respectiva entidad legislara un sistema para defender su propia Constitución local.

La ponencia recibió los atinados comentarios del magistrado Osmar Armando Cruz Quiroz, del magistrado Casto Domínguez Bermúdez y del licenciado Rafael Coello Cetina.

#### **MESA 4**

### **EL DESEMPEÑO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

*Ponente: César Iván Astudillo Reyes*

El doctor César Iván Astudillo Reyes habló acerca del desarrollo de la justicia constitucional en las entidades federativas, en donde se refirió en primer lugar a los orígenes de estos sistemas de regulación que se suscitó con la reforma constitucional del estado de Veracruz, pionera en la incorporación de mecanismos de “autogarantía constitucional”, lo que convirtió a su Constitución local en una verdadera norma fundamental de garantía exigible a través de mecanismos de naturaleza procesal.

Relató las peculiaridades del desarrollo de la justicia constitucional en distintas entidades de la República, y reconociendo la existencia de un sistema de justicia constitucional integral basado en una función estatal específica y llevado a cabo por órganos particulares mediante el empleo de instrumentos procesales específicos, comentó que se han ido extendiendo en diversos estados de la República atribuciones de control de constitucionalidad en un entorno en el que no se verifica una distinción clara entre lo que representa la jurisdicción constitucional, por un lado, y la jurisdicción ordinaria, por el otro.

Astudillo Reyes abordó la problemática de la justicia constitucional local desde el desarrollo de los diferentes obstáculos que se interponen para una adecuada constitucionalización de la justicia local en ese rubro.

Hizo alusión al serio problema de cultura y análisis jurídico, que impide incluso a los operadores jurídicos más calificados advertir una

elemental distinción entre los ordenamientos jurídicos que conforman el sistema jurídico mexicano.

En su estudio, el conferencista expresó que en todo Estado federal deben coexistir dos sistemas constitucionales; el primero de ellos general, y el segundo estatal, que sentarán las bases para la organización política y social en determinados ámbitos de validez.

El expositor manifestó que la distribución competencial consiste, por un lado, en que la extensión del nivel de autonomía local viene detallada en la Constitución estatal, y por el otro, la determinación de las competencias y atribuciones del ámbito federal está determinada por la Constitución general. En ese orden de razonamiento, los mínimos que las Constituciones estatales deben salvaguardar se encuentran expresamente establecidos en la Constitución nacional.

En torno a dichos razonamientos, Astudillo Reyes se refirió al problema de la falta de homogeneidad en los sistemas de control de las Constituciones locales.

Destacó y desarrolló un estudio de los siguientes puntos de diferencia:

1. El sistema de justicia constitucional establecido y la familia a la que pertenece.
2. El órgano que administra justicia constitucional.
3. El parámetro de constitucionalidad que se utiliza.
4. La extensión del objeto del control.
5. La determinación de las garantías judiciales.
6. Los instrumentos procesales de control.
7. Las modalidades de acceso al órgano de control.
8. Los efectos de las sentencias constitucionales.

Comentó el expositor que el peligro sustancial de dicha diferencia entre sistemas jurídicos provoca que en algunas entidades los gobernados adquieran o gocen de mayores o menores garantías que en el resto de los estados, sin dejar de lado que con ello también las entidades federativas están ejerciendo los márgenes de autonomía que les garantiza la Constitución general.

Asimismo, en su exposición se refirió a las deficiencias “orgánicas” en el diseño institucional. Como ejemplo de ello se refirió al procedimiento de omisión legislativa estatuido en Chiapas, del cual, más que fungir como medio de provocar el cumplimiento de los mandatos constitucionales en torno a la emisión de leyes; dijo que sirve de apoyo al proceso legislativo, ya que tiene el objeto de que las iniciativas legislativas presentadas a trámite no se dejen archivadas en el olvido, o congeladas.

Otro ejemplo aludido fue el de Coahuila, en donde se presenta una incompatibilidad del sistema difuso y concentrado, y la ampliación del objeto de control en la acción de inconstitucionalidad local.

En ese tema mencionó que existe un control concentrado en manos del Tribunal Superior de Justicia y uno difuso en poder de todos los jueces y tribunales de la entidad, por virtud del cual pueden desaplicar normas al caso concreto por considerarlas inconstitucionales.

La problemática apareció con la Ley de Justicia Constitucional local, expedida en julio de 2005,<sup>1</sup> en donde se incorporó la “cuestión de inconstitucionalidad”, instrumento que es típico de los sistemas concentrados, cuya función es justamente servir de puente de comunicación entre los jueces ordinarios y los constitucionales, allí donde aquéllos no pueden participar en el control de constitucionalidad.

Como idea trascendente, el conferencista mencionó que esa misma reforma amplió el margen de procedencia para la acciones de inconstitucionalidad, pues a partir de esa fecha dentro de esos medios de control se pueden impugnar las “omisiones legislativas”, con lo que choca frontalmente con su característica esencial de que se ejercitan frente a la existencia de normas, pero que difícilmente pueden implementarse frente a la ausencia de éstas.

Al referirse al problema de las deficiencias “procesales” en el diseño institucional, Astudillo Reyes mencionó que este no se refiere en exclusiva al diseño orgánico de la justicia constitucional local, sino al diseño legislativo de la secuela procesal dentro de cada uno de los instrumentos

---

<sup>1</sup> Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, decreto 419, el martes 12 de julio de 2005.

de garantía. Como problemática importante se refirió a la Ley del Juicio de Protección de los Derechos Humanos, en el estado de Veracruz, pues no se prevé un medio para que el juzgador suspenda los actos reclamados, cuestión que frena de manera importante la consolidación de dicho instrumento procesal.

El expositor se refirió también a los problemas que se encuentran en el desarrollo normativo de la justicia constitucional local, y se menciona en cuanto al tema que se observa, un desempeño en ocasiones escaso y a veces inexistente por parte del legislador local, al no demostrar un interés en emitir las normas respectivas que fortalezcan la justicia constitucional local.

Reconoció la importancia de que existan abogados competentes para obtener un funcionamiento adecuado de los mecanismos de justicia constitucional local y, sobre todo, para impulsar el desarrollo de una verdadera teoría de la Constitución, dejando en ellos la responsabilidad de proponer temas y problemas, argumentos y justificaciones al juez, para intentar persuadirlo del sentido que le han conferido a una determinada prescripción.

Lo anterior también lo relacionó con la escasa doctrina jurídica mexicana que existe en cuanto al tema, pues tal circunstancia no permite que se analicen los requerimientos de cada entidad federativa y estos a su vez se doten de sus propios mecanismos de tutela constitucional.

El doctor César Astudillo aludió a un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al reconocimiento de la protección constitucional estatal en el estado de Veracruz, sólo en cuanto a las garantías establecidas en su carta magna, dejando al más alto tribunal del país la defensa de las prerrogativas previstas en la Constitución general.

La ponencia propuso no perder de vista la diferencia entre órdenes jurídicos, advirtiendo que el constitucional contiene el mínimo de derechos exigibles en el Estado mexicano, siendo función de los órdenes locales acometer a su enriquecimiento y a la elevación de su nivel de protección, aun tratándose de un derecho que sea la fiel transcripción de uno ya reconocido a nivel federal.

Para finalizar, se comentó sobre las garantías protegidas por los órdenes de justicia de referencia en el supuesto de que exista un derecho a nivel local que no se encuentre reconocido a nivel constitucional, es obvia la competencia exclusiva de la jurisdicción local.

En cuanto a las denominadas “garantías individuales”, su aplicación no puede compartirse entre la doble jurisdicción existente, correspondiendo únicamente al Poder Judicial de la Federación, pero sin que ello impida que los tribunales estatales puedan interpretar la Constitución a partir de la jurisprudencia de los tribunales de la federación.

Así, el reconocimiento de una multiplicidad de sistemas de derechos, de igual número de sistemas locales de protección y de niveles diferenciados de protección constitucional forma parte del debate recientemente abierto sobre el “federalismo judicial”, pues el fortalecimiento de la autonomía estatal es el tema que se ubica como punto de partida y de llegada dentro de toda esta discusión.

Esta ponencia fue enriquecida con los comentarios del doctor David Cienfuegos Salgado, del maestro Carlos Báez Silva y del licenciado Ricardo Morales Carrasco, y como moderador el magistrado Juan Luis González Alcántara y Carrancá.

## **MESA 5**

### **LOS DERECHOS POLÍTICOS Y SU PROTECCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO**

*Ponente: Manuel González Oropeza*

El distinguido magistrado Manuel González Oropeza hizo referencia en su ponencia a los principios constitucionales en materia electoral, en donde destacó que a partir de 1977 la Constitución mexicana ha reconocido a los partidos políticos y su papel en las elecciones, y definió a los procesos electorales como una función de Estado.

De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que para el análisis de toda ley electoral se debe acudir a

interpretar los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116 fracción IV de la Constitución federal.

Se dice en la exposición, que la ley fundamental requiere que nuestra República sea federal, es decir, que los estados sean libres y soberanos en su régimen interior, el cual se ve plasmado en sus respectivas Constituciones, y requiere a su vez que la celebración de sus elecciones siga los mismos principios que la Constitución general señale, sin detrimento de otros más.

En torno a estas ideas, identifiqué 17 principios contenidos en la Constitución federal, que los estados de la Federación reconocen en términos similares:

1. Constitucionalidad
2. Legalidad
3. Imparcialidad
4. Objetividad
5. Certeza
6. Independencia
7. Definitividad
8. Igualdad
9. Publicidad
10. Audiencia
11. Gratuidad
12. Equidad
13. Profesionalismo
14. Excelencia
15. Honradez
16. Proporcionalidad en la representación poblacional
17. Representación proporcional

Comentó además que existen otros principios que si bien los podemos encontrar en las Constituciones estatales, que lo están en el ámbito federal:



1. Baja California; concentración procesal, economía.
2. Coahuila; racionalidad, fidelidad.
3. Jalisco; proporcionalidad.
4. Sonora; alternancia de género.

En su exposición, el magistrado Oropeza aludió a la existencia de derechos civiles y políticos que se encuentran en las Constituciones estatales, que encuadró en las siguientes categorías:

1. Derecho de petición, iniciativa de leyes, de referendo y plebiscito.
2. Equidad de género, tanto para ocupar cargos públicos como para fungir como candidatos de los partidos políticos.

Al respecto declaró que resulta claro que los derechos políticos pueden ser reconocidos como garantías en las constituciones estatales. Según la interpretación del artículo 1º de la Constitución federal, que prohíbe que las garantías individuales consagradas en ella puedan ser restringidas o suspendidas en términos distintos a su texto, los Estados de la República han regulado los derechos de sus habitantes con plena responsabilidad, ya que el reconocimiento de los mismos no es facultad exclusiva de ninguno de los ámbitos de gobierno, sino una facultad concurrente de todos.

Como derechos de naturaleza política especificó los siguientes:

1. Solicitar la celebración de referendo, plebiscito y/o iniciativa popular.
2. Derecho de petición en materia política, ejercido de manera respetuosa y pacífica.
3. Derecho a exigir a los servidores públicos electos el cumplimiento de sus promesas de campaña.
4. Derecho a fomentar y ejercer los instrumentos de participación ciudadana que establezca la ley.
5. Derecho de preferencia para ocupar cargos públicos, e igualdad de circunstancias y cumpliendo los requisitos de ley.
6. Derecho a desempeñar los cargos electorales que se les asignen.
7. Derecho a tomar las armas en la guardia nacional.

8. Derecho a desempeñar cualquier empleo con equidad de género.
9. Derecho a votar en el extranjero.

En cuanto a este tipo de derechos el Magistrado Oropeza también nos comentó algunas reflexiones sobre los juicios de protección de derechos políticos de los ciudadanos en las entidades federativas.

Complemento necesario del anterior catálogo de derechos políticos, algunos estados protegen con medios de impugnación locales tales derechos a sus ciudadanos.

Esta ponencia fue enriquecida con los comentarios del doctor Héctor Rivera Estrada, de la doctora Paula García Villegas y de la magistrada Nayibe del Carmen Valencia Sansores, moderados por el magistrado Jorge Meza Pérez.

## **CONFERENCIA MAGISTRAL**

De igual modo, nos fue grato tener la oportunidad de escuchar la conferencia magistral pronunciada por el ministro Sergio A. Valls Hernández, quien nos aportó dentro de este foro sus comentarios acerca del control local de la constitucionalidad, y nos dejó propuestas y alternativas de mejoramiento en esta materia.

Podemos concluir que la discusión en las mesas de trabajo originó diversos puntos importantes de reflexión, derivados de los cambios que a través del tiempo van sufriendo las estructuras sociales y políticas de toda comunidad organizada, que han motivado como consecuencia necesaria que aquellas instituciones que originalmente les servían de sostén, requirieran de novaciones normativas que actualicen sus sistemas para que funcionen conforme a las necesidades de nuestros días.

Es decir, detrás de cada acción política debe haber una concepción del Estado que sirva de sustento para darle sentido y definirlo de acuerdo con las luchas sociales y políticas.

Toda concepción del Estado contiene diversos elementos teóricos que muestran las tendencias sociales en la conformación y desarrollo

de las instituciones políticas, y sobre todo en el ejercicio del poder político en la sociedad.

De esta manera, con el análisis desarrollado respecto a la justicia constitucional en las entidades federativas se nos presentó una manera diferente de entender y explicar los diversos conceptos que se encuentran estrechamente ligados a las funciones de los órganos de justicia constitucional.

No hay que olvidar que la justicia constitucional se encuentra acotada bajo el principio de supremacía constitucional que rige en la mayoría de los Estados democráticos, mediante lo cual se han creado diversos instrumentos para la defensa de la Constitución.

Lo anterior también debe ser tomado en cuenta por la justicia constitucional local, la cual además debe garantizarse con aspectos como los de autonomía e independencia de los gobiernos estatales, requisitos fundamentales para el asentamiento, desarrollo y funcionamiento del Estado de derecho a nivel nacional.

De tal modo, en la medida en que progrese el grado de autonomía de la justicia constitucional en los estados, los justiciables tendrán mayor confianza para acudir a defender sus derechos fundamentales, y de esta manera la justicia constitucional y el régimen democrático se integrarán, mejorarán y prosperarán de forma recíproca.

Sin duda, y dada su importancia en la vida de la sociedad mexicana, debe desarrollarse una revisión profunda tendiente a lograr una renovación del pacto federal que permita establecer el equilibrio de poderes, junto con una nueva distribución de competencias entre los ámbitos jurisdiccionales federal y estatal.

Por último, debo subrayar muy encarecidamente que eventos como este sólo pueden ser posibles gracias al apoyo incondicional que han brindado las señoras y señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su incansable labor de difundir la cultura jurídica de la legalidad con objeto de beneficiar lo mayor posible a la población mexicana.

Me corresponde agradecer a las y los ministros la confianza que depositan en la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica a mi cargo para llevar a cabo eventos como este.

Asimismo, debo evocar en esta oportunidad, una vez más, al gran equipo de trabajo con el que tengo la oportunidad de contar en la Dirección General y en las Casas de Cultura Jurídica, en el presente caso la de Tuxtla Gutiérrez.

De igual forma, deseo resaltar el apoyo incondicional que como siempre mis compañeros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación muestran para la realización de este evento. Me refiero a las direcciones generales del Canal Judicial, Tesorería, Presupuesto y Contabilidad, así como de Comunicación Social.

No puedo concluir sin agradecer nuevamente la colaboración de la Magistratura Superior del Estado de Chiapas, encabezada por su presidenta, la magistrada Sonia Simán Morales, y a la presidenta municipal de este maravilloso lugar, la profesora Victoria Olvera, quien nos facilitó la ocupación de este auditorio en que hemos sido atendidos de forma por demás cordial.

Siempre digo que todos los aciertos en la logística del evento se deben a la calidad humana y de servicio con que se caracteriza el equipo que me honro en dirigir. A ellos mi reconocimiento nuevamente. De los inconvenientes me asumo responsable y ofrezco disculpas por ellos.

*La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas. Memorias de la Cuarta Mesa Redonda* es una publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se imprimió en mayo de 2008 en la Coordinación de Información, Documentación y Transparencia.

Carlota Armero 5000, Colonia CTM Culhuacán, Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares

