

Memoria de la Sexta Mesa Redonda
La Justicia Constitucional en los Estados

Campeche, Campeche

28 al 30 de octubre de 2009



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Contenido

El Poder Judicial y el control de la Constitucionalidad en la Constitución Política 2000 del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Controversias constitucionales **1**

Dr. José Lorenzo Álvarez Montero

Obstáculos e incentivos de la justicia constitucional local **12**

Carlos Emilio Arenas Bátiz

El funcionamiento de la justicia constitucional en los Estados. El caso de la controversia constitucional en Veracruz **17**

Carlos Báez Silva y David Cienfuegos Salgado

La sombra de la justicia federal ante los intentos por consolidar una justicia constitucional local con autonomía plena **39**

Julio Bustillos Ceja

La justicia electoral local como justicia constitucional: el caso del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán **83**

Jaime del Río Salcedo

El Juicio de Amparo Estatal. Origen, Memoria y Tiempo **99**

Víctor Manuel Collí Ek

El origen estatal del juicio de amparo **115**

Guadalupe Cordero Pinto

La materia electoral en la justicia constitucional local **125**

Cynthia Chanut Esperón

Sobre la justicia constitucional en Coahuila **165**

Germán Froto Madariaga

Las constituciones locales y el control de constitucionalidad en materia electoral **169**

Manuel González Oropeza

¿Por qué han fallado los intentos en algunas entidades federativas en la impartición de justicia constitucional local? **177**

Francisco Martínez Sánchez

Sobre los retos de la controversia constitucional a nivel local **201**

Silvia del Carmen Moguel Ortiz

La duda de ley: Interpretación creadora de leyes secundarias locales por la Sala Constitucional del Estado de Veracruz **207**

Ricardo Morales Carrasco

La acción de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa a nivel local ¿Cómo han funcionado? **217**

Alejandro Naime González

El Poder Judicial y el control de la Constitucionalidad en la Constitución Política 2000 del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Controversias constitucionales

Dr. José Lorenzo Álvarez Montero

1. Introducción

El estado de Veracruz ha tenido a la fecha 10 constituciones que se nombran y se conocen por los años en que fueron expedidas: Constitución Política de 1825; Constitución Política de 1848; Constitución Política de 1850; El Estatuto Orgánico del Estado de Veracruz de 1855; Constitución Política de 1857; Constitución Política de 1871; Constitución Política de 1873; Constitución Política de 1902; Constitución Política de 1917, y Constitución Política 2000.

Con excepción de la última citada, ninguna de las constituciones mencionadas estableció un sistema de control constitucional. Fue precisamente en la Constitución de 2000 en la que se incorporan órganos e instrumentos de control constitucional a los que haremos breve referencia, con especial énfasis en el tema de nuestra exposición que son las controversias constitucionales.

2. Integración del Poder Judicial y el control de la constitucionalidad

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es el relativo al control de la constitucionalidad depositado en el Poder Judicial de la entidad, que a través de la Sala Constitucional conoce de los diferentes mecanismos del citado control.

De conformidad con lo dispuesto en el vigente artículo 55: “El Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en un Tribunal Electoral,¹ en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en un Tribunal de Conciliación y Arbitraje y en los juzgados

¹ Incorporado al Poder Judicial por reforma publicada en la Gaceta Oficial núm. ext. 201 del 24 de junio de 2009, sustituyendo a la Sala Electoral que integraba el Tribunal Superior de Justicia.

que señale la Ley Orgánica de la materia”, señalando a dicho Poder, entre otras atribuciones las de garantizar la supremacía y el control de la Constitución mediante su interpretación y anulación de las leyes y decretos contrarios a ella y proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente, de acuerdo con las fracciones I y II del artículo 56, ambos de la Constitución del Estado.

3. Órganos jurisdiccionales de control constitucional

Las citadas facultades de control recaen tanto en la Sala Constitucional como en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Los artículos 64 y 65 de la mencionada Constitución precisan la integración tanto de la Sala como del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, sus funciones respectivas.

3. A. Sala constitucional

Así, la Sala Constitucional se integra por tres magistrados, un Secretario de Acuerdo, Secretarios Proyectistas y demás personal judicial.

La Sala tiene doble atribución que se desdobra en facultades de plena jurisdicción y facultades como instructora.

Respecto de la primera facultad la Sala conoce y resuelve sobre el juicio de protección de los derechos humanos, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 282 del Juicio de Protección de los Derechos Humanos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial número 134 de 5 de julio de 2002; de las Impugnaciones de las resoluciones del Ministerio Público de reserva y no ejercicio de la acción penal, a través del recurso de queja con base en los artículos 337, 338, 339, 340 y 341 del Código de Procedimientos Penales de la entidad, y al auto de sobreseimiento dictado por los Jueces con motivo del desistimiento de la acción penal del Ministerio público por conducto del recurso de inconformidad con fundamento en el artículo 336, del Código citado y de la duda de ley, que por cierto carece de ley.

Como instructora, la Sala Constitucional somete su proyecto de resolución al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, tratándose de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad y de las acciones por omisión legislativa con base en el artículo 65 de la Constitución.

3. B. Pleno del Tribunal Superior de Justicia

Como órgano de control al Pleno del Tribunal Superior de Justicia corresponde resolver en definitiva sobre: las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia se integra por los presidentes de las cuatro Salas penales, los tres de las Salas civiles y el propio de la Sala Constitucional, a los que debe sumarse el Presidente del Tribunal citado. Así, son nueve los magistrados integrantes del Pleno referido.

Sentado lo anterior, nos ocuparemos a continuación de manera específica de los instrumentos de control incorporados a la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave del año 2000.

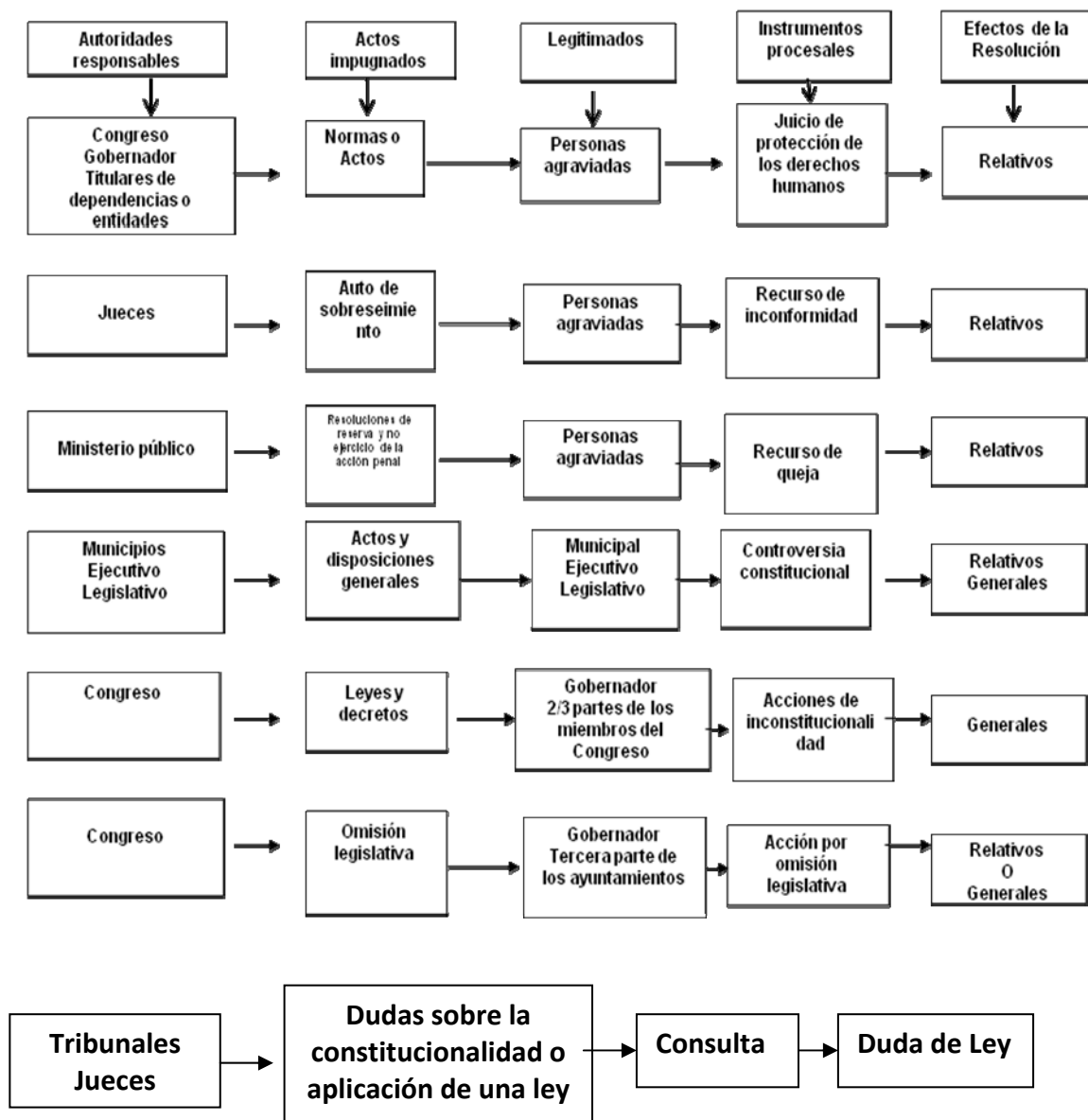
4. Instrumentos de control constitucional

En los artículos 56, fracciones I y II, 64 y 65 de la Constitución, se estableció el sistema de control de la constitucionalidad a través de las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, el juicio de protección de los Derechos Humanos, las impugnaciones a las determinaciones del Ministerio Público, la acción por omisión legislativa, y la duda de ley.

De las instituciones de control, las impugnaciones a las resoluciones del Ministerio Público, que a la fecha han constituido la principal actividad de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia a través del recurso de queja. A lo anterior deben agregarse los juicios de protección de los derechos humanos y la duda de ley que han sido ejercidos de manera regular. No puede afirmarse lo mismo de las restantes instituciones, en primer lugar por la falta de ley reglamentaria, lo que seguramente ha influido en que a la fecha en

que esto se escribe sólo se ha presentado una acción de inconstitucionalidad, dos controversias constitucionales, y no se ha ejercido ninguna acción por omisión legislativa.

4. A. Resumen de los instrumentos de control: Autoridades responsables, actos impugnados, legitimados, instrumentos procesales y efectos de la resolución



Por el tema de la exposición a continuación se hace referencia a las controversias constitucionales que a la fecha se han presentado.

5. Controversias constitucionales

Esta figura procesal se encuentra contemplada en el artículo 64, fracción III de la Constitución, reiterándose en la fracción III del artículo 45, de la Ley Orgánica del Poder Judicial en los términos siguientes:

Artículo 64. ..

III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia;

La controversia constitucional se promueve cuando surgen conflictos de competencia y de atribuciones entre los municipios; éstos y los poderes ejecutivo o legislativo; o bien, entre los citados poderes.

Siempre que la controversia verse sobre disposiciones generales de los poderes ejecutivo, legislativo o de los municipios, y la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia las declare inconstitucionales, ésta tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por las dos terceras partes de sus miembros y surtirá efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

Puede definirse la controversia constitucional de la siguiente manera: “Conflictos entre los poderes superiores del Estado, como entre estos mismos poderes y los que devienen producto de la descentralización política, por ejemplo, en Italia”. (Ruggeri y Spadaro, 1998: 329).

El derecho mexicano no distingue los conflictos de atribuciones y los de competencia, como sucede en España a través de la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por tanto, bajo la interposición de la misma institución pueden conocerse,

tanto conflictos entre los mismos poderes y los que devienen, producto de la descentralización política, como acontece en Italia.

Este mecanismo tiene una jurisdicción competencial o arbitral garante de la división de poderes, desde un punto de vista horizontal, comprendiendo a los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, y vertical, atendiendo al conjunto de niveles de gobierno en que se estratifica el ejercicio del poder.

En ese sentido, la doctrina esgrime que las controversias son instrumento de defensa del federalismo que determinan con precisión las atribuciones que corresponden a la federación, a los estados y a los municipios.

5. A. Las características de la controversia constitucional son las siguientes:

1) Se instaura para garantizar el principio de división de poderes, señalado en el artículo 17 de la Constitución Política de Veracruz, pues mediante ella se plantea una invasión de las esferas competenciales;

2) Constituye un proceso, pues consta de demanda, contestación de demanda, ofrecimiento de pruebas, alegatos, incidentes, sentencia y recursos;

3) Es procedente para impugnar normas generales como reglamentos, leyes y decretos; y

4) Los efectos de la sentencia consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales, siempre que haya sido aprobada por lo menos por seis integrantes del pleno del Tribunal Superior de Justicia.

6. Controversias constitucionales promovidas

6. A. La sala constitucional, resolvió el diez de febrero de dos mil cuatro, el cuadernillo 57/2003, relativo a la demanda de controversia constitucional interpuesta por Diego Antonio Ferrer Taibo, en su carácter de síndico y representante legal del H. Ayuntamiento de Veracruz, solicitando la declaración de invalidez de los artículos 272 y 381 del Código Hacendario para los Municipios de la Entidad, publicado en la Gaceta Oficial el veintidós de noviembre de dos mil dos.

Los citados preceptos disponen:

Artículo 271.- La Tesorería emitirá los lineamientos bajo los cuales se brindarán los servicios que presta y dictará las reglas administrativas que establezcan los sistemas e instrucciones en la materia.

Artículo 381.- El Ayuntamiento presentará al Congreso, para su estudio, dictamen y aprobación, la cuenta pública del ejercicio presupuestal inmediato anterior, en los plazos establecidos en la ley de la materia.

(REFORMADO, G.O. 28 DE FEBRERO DE 2003)

De no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso, el presidente, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el tesorero serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal. La Dirección de Servicios Jurídicos del Congreso presentará de oficio la denuncia ante el Ministerio Público.

La autoridad señalada como responsable fue la Quincuagésima Novena Legislatura del H. Congreso Local.

El promovente estimó que este ordenamiento violentaba el contenido del cardinal 71 de la Constitución Política local, así como diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado y lo estatuido en el numeral 115 fracción II, en sus párrafos primero, segundo y tercero, inciso a), de nuestra Carta Magna.

La demanda fue desechada por unanimidad, por la sala de merito, argumentando en primer lugar que el impetrante alegó que el acto legislativo, conculcaba un precepto de la Constitución Federal y, por lo tanto tal conocimiento y resolución corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como lo prescribe el artículo 105, fracción I, de la norma suprema.

Asimismo, también la Sala señaló que hasta la fecha no existe ley procedimental alguna que regule los pasos a seguir en la aludida controversia, es decir, los plazos en que debe

interponerse la demanda, causas de improcedencia, de sobreseimiento, entre otros aspectos.

6. B. La segunda controversia constitucional identificada como 1/2006 también se desechó. Fue interpuesta por Ángel Valencia Muñoz, Síndico Único del Ayuntamiento de Alvarado, Veracruz, contra actos de la Dirección General de la Comisión del Agua, de nuestra entidad, consistente en omisión de la entrega física, administrativa y contable de las funciones del servicio público de agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, ya que mediante resolución emitida el diez de julio de dos mil seis, los integrantes de la sala constitucional, decidieron no admitir dicho medio defensivo, argumentando que no se había emitido la reglamentación respectiva. El citado proyecto fue sometido a la consideración del Pleno de Tribunal Superior de Justicia, mismo que fue aprobado por unanimidad el dieciocho de septiembre de ese año.

Resolución en la parte que nos interesa señaló:

“... QUINTO.- En principio, el punto a definir es si corresponde a este Pleno o a la Sala Constitucional decidir acerca de admitir o no la demanda sobre la controversia constitucional planteada en la especie. Ahora bien, este órgano colegiado considera que la atribución para conocer del presente Asunto se la otorgan los artículos 64 fracción III, 65 fracción II de la invocada Constitución, 3 fracción I, 38 fracción I inciso b) y 45 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial local, pues el propio asunto está determinado por la circunstancias de que el auto sometido a su potestad se hizo consistir en la inadmisión de la demanda de controversia constitucional intentada por el Síndico Único del Ayuntamiento Constitucional de Alvarado, Veracruz; acuerdo que si bien no decide el problema de fondo planteado, por sus características pone fin al juicio, en virtud de que impide la continuación del procedimiento, según se deriva de la aplicación por analogía al caso de la parte conducente de la jurisprudencia número cinco de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la pagina cuarenta y siete del tomo VIII, noviembre de mil novecientos noventa y uno de la

Octava Época del Semanario Judicial de la Federación, que dice: **DEMANDA FISCAL, DESECHAMIENTO DE LA. EL AMPARO DIRECTO PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LO CONFIRMA.** La resolución de una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que confirma el auto que desecha una demanda es de aquéllas a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46 de la Ley de Amparo, que si bien no deciden el problema planteado por el actor en su demanda, dan por terminado el juicio relativo. Por tal motivo, su reclamación debe hacerse en amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad con lo establecido en los artículos 107, fracción III, inciso a), constitucional, así como 44 y 158 de la ley citada, de acuerdo con sus textos reformados vigentes a partir del 15 de enero de 1988, y no en amparo indirecto como procedía antes de las referidas reformas. Esto es así, porque, para los efectos del amparo, el juicio se inicia con la presentación de la demanda ante el órgano correspondiente, pues independientemente de las concepciones doctrinarias del concepto genérico de juicio, éste debe entenderse atendiendo a la intención de las reformas constitucionales y legales citadas. Cuando no se requieren pruebas no allegadas a la responsable para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto procesal proveniente de tribunales administrativos, no se justifica la promoción de un amparo que admite hasta dos instancias y supone la celebración de una audiencia con un período probatorio, sino la de un juicio constitucional que normalmente se tramita en una sola instancia y que no requiere de la celebración de una audiencia con términos para el ofrecimiento y desahogo de pruebas. Lo anterior, por motivos de economía procesal. En el caso de la resolución que confirma el desechamiento de la demanda, los elementos para juzgar si estaba o no en condiciones de ser admitida, ya debieron ser aportados ante la autoridad de primera instancia o ante la responsable. Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno hace suyos en todas y cada una de sus partes los fundamentos y consideraciones contenidos en el precitado proyecto de resolución elaborado por la mencionada Sala Constitucional, teniéndolos aquí por

íntegramente reproducidos en beneficio de la economía procesal y con base en ello lo procedente es no admitir la puntualizada demanda...”

6. C. Cuadro de las demandas de las controversias constitucionales anteriormente relacionadas

Falta que se emita la Ley

1. Controversia Constitucional,

Actor: Síndico Único y representante legal del Ayuntamiento de Veracruz,

Acto reclamado: la invalidez de los artículos 272 y 381 del Código No. 302, denominado Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz.

Autoridad responsable: Poder Legislativo.

Se Desecha.

2. Controversia Constitucional

Actor: Ayuntamiento de Alvarado.

Acto reclamado: Norma general.

Autoridad Responsable: Dirección General de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz.

Se Desecha

7. Conclusiones

1. La Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece diversos instrumentos de control de la constitucionalidad local;
2. A pesar de aproximarse el décimo aniversario de la promulgación y vigencia de la Constitución Política de 2000, no todos los instrumentos de control incorporados a su texto tienen un procedimiento detallado por falta de la expedición de la Ley correspondiente;
3. Han sido las impugnaciones a las determinaciones del Ministerio Público principalmente las que le han dado presencia a la Sala Constitucional;

8. Propuestas

1. Adicionar la fracción I del artículo 65 con el inciso d) de la Constitución de la entidad para incluir a los organismos autónomos como sujetos de las controversias constitucionales que puedan presentarse con los municipios de la entidad, con el titular del poder ejecutivo o el poder legislativo;
2. Expedir la Ley Reglamentaria de la fracción III del artículo 64 de la Constitución Política de la entidad;
3. Que en el ámbito de su competencia, las resoluciones de los órganos de control constitucional local sean definitivos e inatacables.

Obstáculos e incentivos de la Justicia Constitucional local

Carlos Emilio Arenas Bátiz

Las causas que han obstaculizado el avance de la Justicia Constitucional Local (JCL), son básicamente cuatro, que respectivamente constituyen el lado negativo de las cuatro causas que en el ámbito nacional han determinado el éxito de la Justicia Constitucional Federal (JCF), en la parte relativa a controversias y acciones de inconstitucionalidad, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) desde 1994.

Obstáculos

1. La Primera causa determinante del éxito actual de la JCF, fue una ausencia política. En 1994, el tránsito de un sistema de partido hegemónico a un sistema competitivo de partidos, hacía inminente el término del Presidencialismo mexicano y el fin de la atribución meta-constitucional del Presidente, de ser árbitro final en todos los conflictos entre poderes y autoridades públicas. Y como el Presidente de hecho perdió esta atribución, el Presidente entonces no rivalizó con que esa atribución se encargara a la SCJN, la cual así tuvo un panorama favorable para desempeñarse con éxito.

Pero a nivel estatal, el fin del Presidencialismo no hizo disminuir, sino aumentar el poder político de los gobernadores, los cuales conservan su poder de influir decisivamente en la resolución de los conflictos políticos. Consolidar en los Estados la atribución de los Poderes Judiciales Estatales para resolver jurisdiccionalmente los conflictos entre poderes y autoridades locales, implica por lo tanto, reducir el poder de los gobernadores. Lo cual, obviamente se ha constituido en un obstáculo que ha impedido el desarrollo de la JCL.

2. La segunda causa que determinó el éxito de la JCF, fue una laguna jurídica. Prácticamente no había hasta 1994, vía jurisdiccional para imponer la vigencia de la parte orgánica de la Constitución federal, y tampoco vía jurisdiccional para derogar con efectos generales, una ley inconstitucional. Así, la reforma de 1994 que introdujo las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, vino a colmar un gran vacío, llegó para colmar una necesidad evidente, y esto determinó el éxito de la JCF.

Pero a nivel estatal, aunque los estados carezcan de vías jurisdiccionales para la defensa de la Constitución estatal, de cualquier manera las violaciones a la Constitución estatal pueden hacerse valer por las vías jurisdiccionales del Juicio de Amparo, o la Controversia Constitucional, o la Acción de Inconstitucionalidad, o los juicios electorales de Protección de Derechos del Ciudadanos o de Revisión Constitucional Electoral, todos a cargo del Poder Judicial de la Federación. Así, aunque la vigencia de las Constituciones estatales no la garanticen los juzgadores locales, de cualquier modo son salvaguardadas por los juzgadores federales. Y esto aunque constituye un absurdo en términos de federalismo judicial, sin embargo, en los hechos lo que provoca es que no se advierta la necesidad de la JCL. Antes al contrario, los críticos de la JCL cuestionan ¿para qué crear una instancia judicial más en el estado si la finalidad de ésta no es sustituir, sino agregarse a la instancia judicial federal, provocando así sólo mayor dilación de la Justicia? Por esto, bien puede decirse que la tutela omnipresente del PJF sobre todos los ámbitos del Derecho, se ha convertido en un pretexto para que en los estados no se encargue a los Poderes Judiciales Locales, la custodia de la Constitución local, porque a ésta ya la custodia el PJF.

3. La tercera causa que determinó el éxito de la JCF, lo fue la existencia de una doctrina consolidada respecto del derecho sustantivo que la justicia constitucional protege: El Derecho Constitucional Federal.

En cambio, constituye un obstáculo de la JCL, la ausencia de una doctrina fuerte en materia de Constitucionalismo Estatal. Sobre esta materia están aún indefinidos temas tan fundamentales como el de la naturaleza misma de las Constituciones estatales. ¿Son éstas leyes reglamentarias de la Constitución federal, o son leyes constitucionales autónomas que los estados expiden en ejercicio de su soberanía en temas de su régimen interior?

4. La cuarta causa determinante del éxito de la JCF, lo fue la integración de la SCJN con ministros reconocidos como expertos en materia constitucional y de acreditada independencia judicial.

En los estados, es cierto que los magistrados también tienen prestigio, pero no como constitucionalistas, sino como expertos en temas como el derecho penal, civil, familiar o

mercantil. Y esto genera en el foro jurídico duda sobre si los magistrados podrán resolver técnicamente temas de constitucionalidad, y si podrán o no enfrentar con total independencia las presiones políticas asociadas a los litigios de constitucionalidad. Además, hay que reconocer autocráticamente, que uno de los mayores obstáculos a la JCL, proviene del interior de los propios Poderes Judiciales Estatales, cuyos magistrados pueden sentirse inseguros para asumir y ejercer competencia en la materia constitucional local, que es nueva y desconocida para la mayoría.

Incentivos

Pero frente a cada uno de los anteriores obstáculos de la JCL, afortunadamente hay por lo menos un poderoso incentivo favorable a ésta.

1. Frente a la resistencia de los gobernadores, de ceder o disminuir su poder informal o atribución meta-constitucional, de intervenir en la resolución de los conflictos entre órganos políticos locales; existe el incentivo de que al darle al respectivo Poder Judicial local, la competencia para ser árbitro institucional en conflictos de constitucionalidad local, se fortalece el entramado democrático de las entidades federativas, pues en cada un de éstas el Poder Judicial local se incorpora como contrapeso de los otros poderes estatales (rol que actualmente se ejerce de manera muy precaria en aquellos estados sin JCL).

2. Frente al obstáculo que implica el hecho de que la mayoría de las sentencias de justicia constitucional local, dictadas por los Poderes Judiciales locales, son impugnables ante el PJJ, a tal punto que algunos litigantes opinan que “a nada práctico conduce, agregar una instancia local previa, que sólo alarga los juicios constitucionales”; existe el siguiente incentivo. La SCJN puede llegar a tardar años en resolver un juicio de constitucionalidad (*vgr.* caso de transparencia judicial en Nuevo León),¹ en cambio la instancia judicial local, podría hacerlo en mucho menor tiempo, lo cual constituiría un

¹ La acción de inconstitucionalidad 25/2004, promovida por la Procuraduría General de la República en contra de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, por haber establecido estas nuevas reglas que autorizaban a cualquier persona, y no sólo a las partes de un juicio, el acceso a la información contenida en todos los procesos judiciales incluyendo los no concluidos; fue resuelta por la SCJN hasta el año de 2009.

avance práctico, ya que la mayoría de los juicios constitucionales, en lugar de “alargarse” se “acortarían”. Además, hay que ver que la propia SCJN impulsa la justicia constitucional local,² para que la mayoría de las controversias concluyan con sentencia estatal, o para que aquellas que sean impugnadas ante la SCJN lleguen a ésta más procesadas.

3. El obstáculo que implica que en México, aún sea difusa la frontera entre Constitucionalidad general y Constitucionalidad local; tiene frente a sí, el incentivo de que “una justicia constitucional activa en las entidades federativas puede generar —como lo ha reconocido la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación— un ambiente propicio para el desarrollo de los derechos fundamentales en México”,³ así como de una doctrina fuerte en materia de constitucionalismo estatal.

4. Por último, frente a las voces que opinan que a los Poderes Judiciales locales no puede dárseles la competencia de constitucionalidad local, sino hasta que sean completamente autónomos e independientes, particularmente respecto de su respectivo gobernador, y frente a los propios magistrados locales que se oponen a esta competencia, porque consideran que “politiza” al Poder Judicial y porque prefieren no ejercer una materia en la que no son expertos; existen los siguientes incentivos.

La plena autonomía e independencia del Poder Judicial estatal, más que un presupuesto de la Justicia Constitucional Local, debe esperarse como uno de los resultados positivos de esta nueva competencia. En efecto, colocar al Poder Judicial en la posición de resolver un conflicto, por ejemplo entre Poder Ejecutivo y Legislativo locales, o entre ayuntamientos de diverso partido político, forzará al Poder Judicial a actuar imparcialmente en estos asuntos de gran visibilidad pública, y así se consolidará la autonomía e independencia judiciales.

Además, darle a los Tribunales Superiores de Justicia, competencia en materia de constitucionalidad local, equivale elevarlos hasta ser verdaderas “Cortes Estatales”,

² Como una muestra de este apoyo, baste recordar que esta sexta Mesa Redonda, y las cinco anteriores, se han realizado precisamente con el apoyo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Libro Blanco de la Reforma Judicial, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 137.

elevando también la dignidad de sus magistrados, lo cual constituye sin duda un incentivo, aunque para acceder a esta revalorización los magistrados locales deben aceptar asumir mayores responsabilidades laborales, políticas y sociales.

Epílogo

Me he referido sólo a estos cuatro obstáculos que dificultan la JCL, con sus correlativos incentivos, porque los considero los más importantes, y porque para superarlos implican la voluntad y la participación de por lo menos los siguientes sectores:

1. De la clase política de los estados: que vea como favorable empoderar a los Poderes Judiciales estatales, para estos actúen como garantes de la constitucionalidad local, y por lo tanto contrapeso democrático a los otros poderes, particularmente a los Gobernadores.

2. Del poder Judicial de la Federación: que a golpe de jurisprudencia, vaya definiendo el territorio exclusivo del constitucionalismo local, dentro del cual las autoridades estatales deben poder actuar soberanamente, sin poder ser revocados por instancia superior.

3. De la academia: que avance en la consolidación de una doctrina de constitucionalismo estatal, y

4. De los magistrados estatales: que día a día demostremos nuestra independencia judicial y la disposición para garantizar la vigencia de las constituciones estatales.

El funcionamiento de la justicia constitucional en los estados

El caso de la controversia constitucional en Veracruz

Carlos Báez Silva

David Cienfuegos Salgado

I. Los retos de la justicia constitucional estatal

Herederos de una tradición que, disfrazada de federalismo, centralizó no sólo el ejercicio del poder político, sino también la forma de enseñar el derecho, durante muchos años las clases de derecho constitucional que fueron impartidas en las aulas de las universidades estatales tuvieron por objeto fundamental la descripción y el análisis de las normas constitucionales federales con escasa orientación hacia el régimen de las entidades federativas. Poca atención se ponía a la constitución estatal, lo que se manifestaba en la muy limitada producción académica al respecto.

El poco interés pedagógico parece que puede ser explicado por la falta de utilidad que tenían dichas normas en la vida pública. Situación lamentable en un país en el que una de sus instituciones jurídicas más importantes y características, el juicio de amparo, no nació en el orden normativo federal, sino en el de las entidades federativas. Excepcionales fueron las constituciones locales que difirieron del esquema y contenido de la federal, como ninguno el esfuerzo doctrinal que propusiera una nueva comprensión del derecho del federalismo mexicano, especialmente luego de su configuración en el siglo XIX, en las constituciones de 1824 y 1857.

Sin embargo, hacia finales del siglo XX las cosas comenzaron a cambiar. Al percibir a la constitución como una norma jurídica, más que como un pacto político, el interés por tornarla enteramente vigente aumentó. Por supuesto que el contexto político del país resultó determinante para ese cambio de percepción en torno a nuestras constituciones. En una situación de profunda pluralidad política, la mayor certeza es la que deriva de la existencia de una norma que prescriba la distinción entre lo permitido y lo no permitido, papel que desempeña la Constitución local.

Estos dos factores, pluralidad política y la percepción de que la Constitución es sobre todo una norma jurídica, parecen explicar el impulso que durante los últimos 10 o 12 años han tenido las reformas constitucionales en muchos estados de la Unión. Varias de tales reformas han tenido por objeto, entre otras cosas, instaurar y mejorar los mecanismos de protección de la propia constitución estatal.

Si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define y forma parte de la ley suprema de la Unión, a su vez cada una de las constituciones estatales es la base del propio sistema normativo local y resulta, por tanto, la ley fundamental de esa entidad. Así como Kelsen, en su debate con Schmit, se preguntó ¿quién debe ser el guardián de la Constitución?, los diferentes reformadores de las constituciones locales se plantearon la misma duda: ¿a quién ha de encomendársele la protección de la constitucionalidad local?

Es evidente que el planteamiento de dicha duda implica la siguiente afirmación: así como existe una constitucionalidad federal, existe o debe existir una constitucionalidad local. Por supuesto que el primer tema a discusión al respecto tiene que ver con el contenido del canon constitucional. En Veracruz, hace ya más de una década, se discutió fuerte y seriamente en torno a la cuestión: ¿es factible que las constituciones estatales contengan o proclamen derechos fundamentales diversos a los consagrados en la federal? Si así fuera ¿a quién le toca protegerlos o garantizarlos? ¿Por cuáles medios?

Un Estado nacional cuyo sistema normativo contemple diferentes tipos de constituciones, pero que sólo garantice la plena vigencia de algunas de ellas no puede ser considerado, sin duda, un auténtico Estado de constitucional Derecho. Éste requiere que todas las normas fundamentales, en sus diferentes ámbitos de validez, se respeten, se observen, se acaten, se obedezcan a cabalidad.

Al cabo de más de una década de reformas constitucionales estatales en torno a la justicia constitucional en las entidades federativas, algunas breves y tímidas, otras arriesgadas e integrales, cabe proponer que se hable ya, no sólo del “estado de la cuestión”, sino inclusive de los retos de la justicia constitucional estatal. El primero de ellos que es posible identificar estriba, precisamente, en la existencia de estados que aún no

contemplan mecanismos de protección jurisdiccional de su propia constitución: Jalisco, Michoacán¹ o Sonora son sólo algunos ejemplos al respecto.

No se trata de seguir una moda o hacer lo que los demás hacen, pero en este momento nadie puede negarle o restarle importancia al hecho de que las constituciones estatales reclaman plena vigencia y que para evitar que su violación quede impune es exigible un conjunto de mecanismo procesales que reparen el menoscabo. De aquí la relevancia de sugerir las reformas correspondientes.²

Otro reto de la justicia constitucional local estriba en un adecuado desarrollo legislativo de las normas constitucionales, es decir, no basta con incluir en la constitución los mecanismos para su defensa si el funcionamiento de éstos se hace depender de una legislación secundaria cuya creación es olvidada por el legislador. Si bien el principio de supremacía constitucional se manifiesta, entre otros aspectos, en la aplicación directa de la Constitución, en no pocas ocasiones esto resulta imposible ante la ausencia de normas que desarrollen procesalmente las garantías constitucionales. Al respecto, el caso de Nuevo León es ilustrativo; el caso de Veracruz, como se expondrá, resulta trágico.

Pero tanto las normas constitucionales como el desarrollo legislativo de la justicia constitucional local deben ser eficaces, es decir, se deben diseñar buenas instituciones; para ello se requieren estudios comparados de justicia constitucional, tanto entre las diferentes entidades federativas de este país, como entre entidades federativas de diversos países. Esto seguramente contribuiría a analizar nuestros sistemas de justicia constitucional local y percibir si están bien diseñados o no. Este, sin duda, es también un reto.

¹ Aunque en el caso de Michoacán está en pie la discusión sobre la instauración de un sistema de control constitucional.

² Véase David Cienfuegos Salgado, José Gilberto Garza Grimaldo y Manuel González Oropeza, *Proyecto de reforma integral a la Constitución del Estado de Guerrero*, México, Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 2006, 142 p. De igual manera, David Cienfuegos Salgado, “La justicia constitucional local en México. Propuesta para un modelo aplicable en las entidades federativas mexicanas”, en Raquel S. Contreras López y Gonzalo Santiago Campos, coords., *El legado de un jurista. Estudios en homenaje a don Ernesto Gutiérrez y González*, México, Porrúa, 2008, pp. 33-55.

A lo anterior se suma el reto del funcionamiento eficaz de los instrumentos locales de la justicia constitucional, puesto que, como bien lo sabemos, no basta con crear las normas, es preciso que éstas funcionen y consigan los objetivos que les fueron fijados. Conforme a los datos recabados, el panorama es poco halagüeño. Salvo en Coahuila y Tlaxcala, en donde se ha resuelto un número de casos que pueden ser contado con los dedos, en las demás entidades se ha hecho un uso poco frecuente, por no decir que nulo, de estos mecanismos de protección de la constitucionalidad.

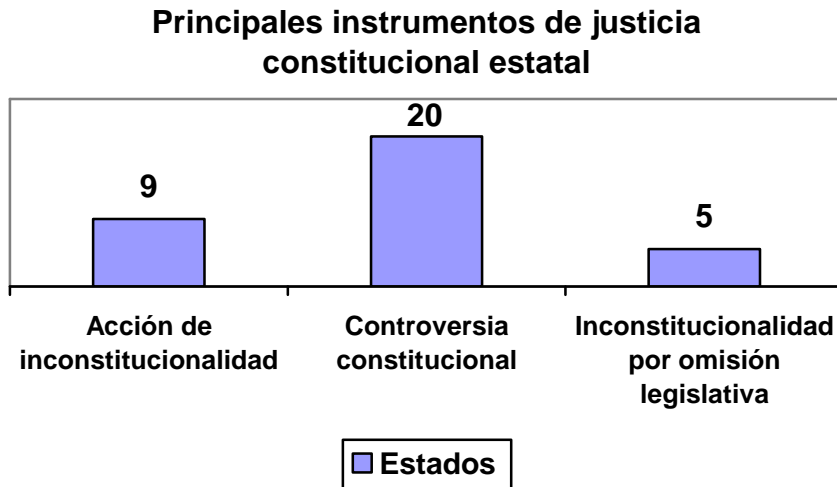
Es evidente que ésta no necesariamente es una consecuencia adjudicable al diseño de los instrumentos procesales, sino que ello puede ser causa de la poca difusión que de los mismos se ha hecho, aunado al hecho de la inexperiencia explicable en esta materia. Los tribunales y jueces constitucionales no andan por las calles o en las oficinas buscando “deshacer entuertos”, sino que su acción depende de que la solicitud que los sujetos legitimados le hagan, y en tal sentido debe mencionarse que las necesidades organizacionales varían de momento a momento.

Así, el reto relacionado con el uso de los mecanismos de protección de la constitucionalidad local recae en los usuarios de los mismos, en los abogados que patrocinan litigios constitucionales, por ejemplo. Pero, sin duda, una buena difusión de tales medios influirá de manera notable en uso cada vez más frecuente que de ellos se haga.

II. El funcionamiento de la controversia constitucional federal

El 3 de febrero de 2000 fue publicada en la Gaceta Oficial la reforma integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En el artículo 65, fracción I de ésta se prescribe que el pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de las controversias constitucionales. En este sentido, los veracruzanos incorporaron a su Constitución al comienzo del nuevo siglo un instrumento de control de la constitucionalidad local con el que ya contaban otras entidades federativas.

En efecto, de los diversos mecanismos de control que actualmente contemplan las constituciones estatales, la controversia constitucional es la más común o frecuente, de acuerdo con la siguiente gráfica:



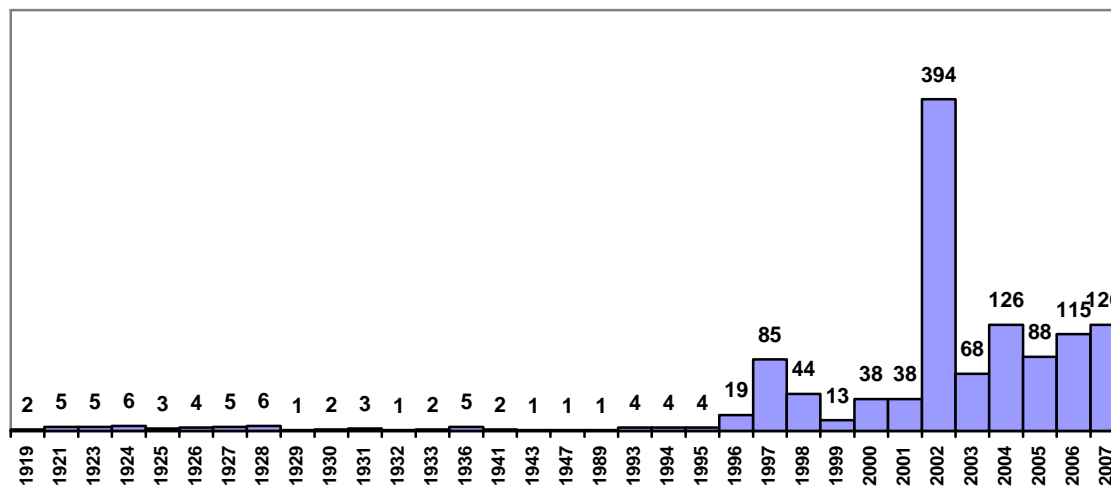
Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 1059 ss.

Colima y Querétaro contemplan en sus constituciones, desde 1917, la controversia constitucional; Oaxaca a partir de 1922, en tanto que Morelos la incorporó a su constitución en 1930; Chihuahua lo hizo en 1950, Durango en 1973, Tabasco en 1975, Sinaloa en 1984, Zacatecas en 1998 y, finalmente, Veracruz en 2000.³

Si bien, la Constitución federal también contemplaba desde 1917 la controversia constitucional, a partir de la reforma de 1994, tal instrumento, renovado, comienza a ser empleado con mucha mayor frecuencia que en el pasado, tal como se aprecia en la siguiente gráfica:

³ Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, p. 1059 y ss.

Controversias constitucionales federales



Elaboración propia a partir de datos obtenidos en José Ramón Cossío Díaz, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, p. 108; Julio Bustillos, *La justicia constitucional en México*, México, UNAM, 2009, p. 43.

Es evidente que existe una diferencia notable en la presentación de controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre el periodo que va de 1917 a 1989 y el de 1993 en adelante. Al respecto, Cossío Díaz reitera lo que él denomina un lugar común: “la constitución de un régimen de partido único y de un presidencialismo fuerte, terminaron haciendo poco necesarios los mecanismos constitucionales de resolución de conflictos”.⁴

Para el actual ministro, el incremento en la cantidad de controversias constitucionales promovidas a partir de 1993 “puede tener que ver con la creciente pluralidad política de la sociedad mexicana. En la medida en que la titularidad de los órganos públicos (legislativo federal, ejecutivos y legislativos locales y autoridades municipales) dejó de estar en manos de los integrantes del PRI, resultó imposible que los órganos de éste o, inclusive, el Presidente de la República, estuvieran en posibilidad de actuar como árbitro de conflictos

⁴ José Ramón Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 109.

en los que, básicamente, se daba disputas de poder encaminadas a la sustitución de los priístas por individuos pertenecientes a otros partidos políticos o respecto del entendimiento de preceptos jurídicos en los que unos y otros trataban de sustentar sus actuaciones jurídicas y, desde ahí, su ideario político, los intereses o compromisos de sus miembros, o lo que correspondiera en cada caso”.⁵

Así, la reforma de 1994 tendría como principales causas, entre otras, la creciente competencia electoral, la pluralidad social, la composición diversificada de órganos públicos y que, paulatinamente, la constitución fue siendo considerada más como una norma y menos como un programa político.⁶ Ya se ha afirmado que el poder judicial de la federación resultaba un órgano o poder débil en virtud del contexto en el que existía y actuaba, es decir, el régimen político condicionaba no sólo el diseño institucional, sino fundamentalmente el funcionamiento del Poder Judicial federal.⁷ Así, un cambio en el contexto político tendría un impacto directo en el diseño y funcionamiento de dicho poder.

Al respecto resulta por demás ilustrativo el famoso Amparo Mexicali (4521/1990), caso en el cual el ayuntamiento del referido municipio (militante del PRI) promovió juicio de amparo en contra de actos del gobernador del estado de Baja California (militante del PAN) relacionados con la asignación o distribución de recursos financieros. Lo más relevante de la resolución respectiva consistió en que la Suprema Corte afirmó que, en aquel contexto, al municipio se le debería reconocer el carácter de “poder” para promover controversias constitucionales.⁸

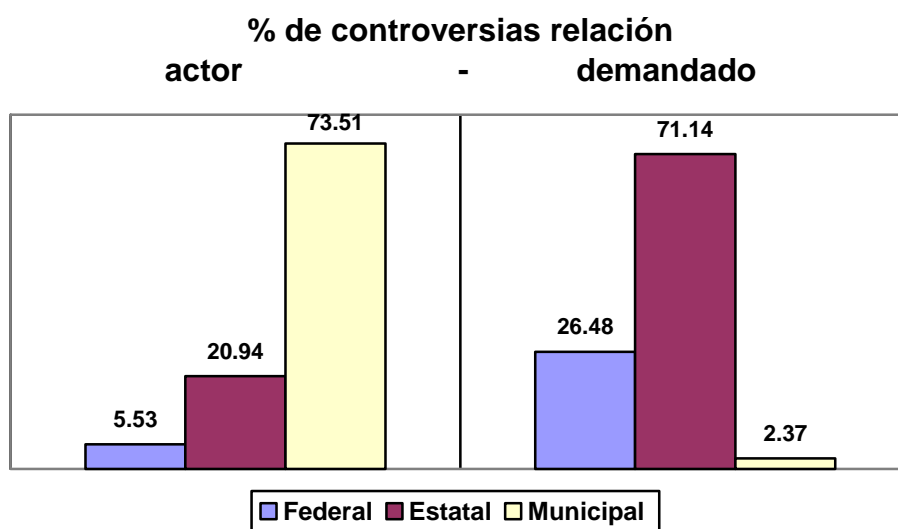
⁵ *Ibidem*, p. 111.

⁶ Una “comprensión política” de la Constitución, más que normativa, significa que la interpretación de ésta “antes que orientarse por los significados técnico-jurídicos posibles de las disposiciones constitucionales, se basa preferentemente en una explicación de los orígenes y finalidades exógenas de dichas disposiciones en un proceso histórico que se asume como esencialmente legítimo, es decir, en un determinado ejercicio del poder”, Héctor Fix-Fierro, “Poder Judicial”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (editores), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, p. 178.

⁷ Carlos Báez Silva, “Cambio político y poder judicial en México”, en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Guadalajara, vol. XI, núm. 32, enero-abril de 2005, pp. 51-92.

⁸ Cfr. Manuel González Oropeza, “El amparo Mexicali”, en *Semillero de Ideas*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California, año 2, núm. 7, julio-septiembre de 1994, pp. 31-36.

Conforme con los datos que ofrece Bustillos Ceja, los sujetos legitimados que con mayor frecuencia acuden, en calidad de actores, a este mecanismo de solución de conflictos constitucionales son los ayuntamientos; en tanto que los sujetos legitimados que con mayor frecuencia resultan demandados pertenecen, precisamente, al “ámbito de autoridad estatal”.⁹

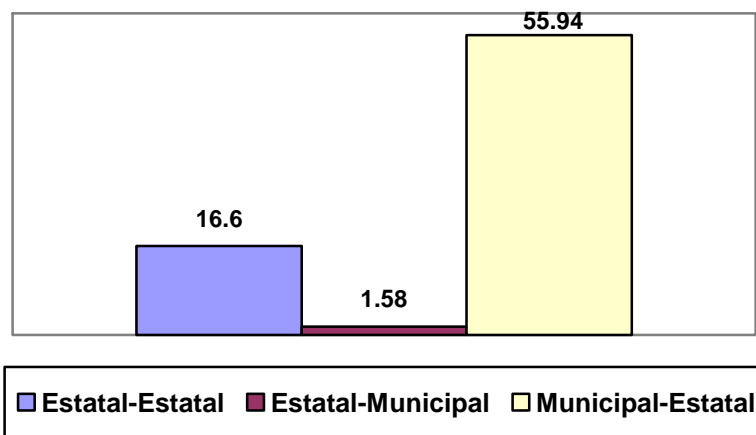


Elaboración propia a partir de información proporcionada por Julio Bustillos, *La justicia constitucional en México*, México, UNAM, 2009, pp. 45-46.

Lo anterior implica que la controversia constitucional federal es empleada muy frecuentemente para resolver disputas entre órganos de entidades federativas y órganos municipales, o bien entre los ámbitos jurídicos estatal y municipal. Ahora bien, en la utilización de la controversia federal como mecanismo de solución de conflictos constitucionales, son los municipios, a través de las autoridades del ayuntamiento, quienes actúan con mayor frecuencia en contra de las autoridades estatales, tal como se corrobora en la siguiente gráfica:

⁹ Julio Bustillos, *La justicia constitucional en México*, México, UNAM, 2009, p. 46.

% de la relación actor demandado



Elaboración propia a partir de información proporcionada por Julio Bustillos, *La justicia constitucional en México*, México, UNAM, 2009, pp. 45-46.

Lo anterior supone que, en las entidades federativas existen frecuentes conflictos entre órganos y entre órdenes jurídicos en torno a la distribución de sus competencias; este tipo de diferendos está siendo planteado comúnmente ante la Suprema Corte, aún en el caso de estados que cuentan ya con un mecanismo de solución de conflictos similar. Entonces, si el contexto político parece haber sido determinante para que, con la intención de resolver problemas entre distintos órganos y órdenes jurídicos, el uso de la controversia constitucional federal se incrementara, ¿ha sucedido lo mismo con las controversias constitucionales estatales? En esta ocasión se plantea el caso de Veracruz.

II. El funcionamiento de la controversia constitucional en Veracruz

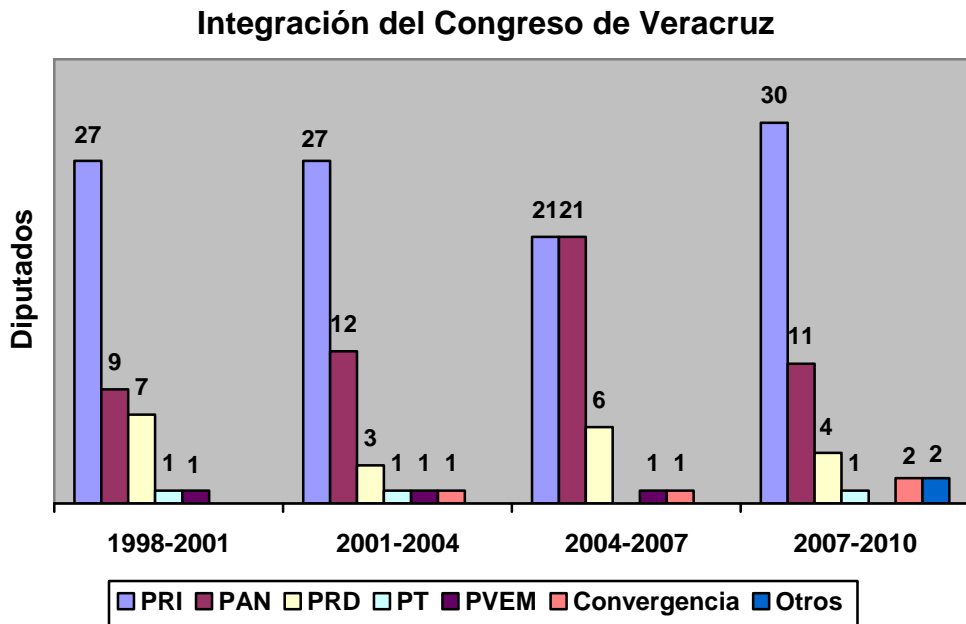
En 2000 se llevó a cabo una reforma integral a la Constitución de dicho Estado, y entre las principales innovaciones se puede identificar la creación de mecanismos de control de la constitucionalidad local y de órganos judiciales encargados de conocer de dichos mecanismos. Uno de éstos es, precisamente, la controversia constitucional.

Se ha mencionado que las principales causas de la reforma a la constitución federal en 1994 en esta materia fueron la creciente competencia electoral, la pluralidad social, la composición diversificada de órganos públicos y que, paulatinamente, la Constitución fue siendo considerada más como una norma y menos como un programa político. Sin embargo, resulta evidente que la composición diversificada de órganos públicos es resultado directo de una creciente competencia electoral, y que ésta no es sino resultado, en buena medida, de una pluralidad social en aumento. Así, la causa inicial y directa de un aumento en la promoción de controversias constitucionales sería una composición diversificada de órganos públicos.

En el caso de Veracruz encontramos que, a lo largo del periodo posrevolucionario y hasta el momento de escribir este trabajo, el Poder Ejecutivo ha estado ocupado por personas postuladas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI o sus predecesores); conforme a los datos contenidos en la siguiente tabla, al menos desde 1998, el Congreso de dicho estado no ha tenido una mayoría de un partido político distinto al PRI:

Partido	Legislatura			
	LVIII	LIX	LX	LXI
	1998-2001	2001-2004	2004-2007	2007-2010
PRI	27	27	21	30
PAN	9	12	21	11
PRD	7	3	6	4
PT	1	1		1
PVEM	1	1	1	
Convergencia		1	1	2
Otros				2
Total	45	45	50	50

Como se aprecia en la siguiente gráfica, si bien el Partido Acción Nacional (PAN) ha aumentado paulatinamente su número de diputados, llegando inclusive a contar con una cantidad similar a la del PRI en la LX Legislatura, tal partido no ha tenido, por sí mismo, el control mayoritario del Congreso, aunque según los datos, en el trienio 2004-2007, existió un “gobierno dividido”¹⁰ en Veracruz, lo que, a partir sólo de los datos de la gráfica, habría implicado “la necesidad de construir coaliciones legislativas plurales no sólo para reformar la Constitución local, sino para tomar *cualquier* decisión legislativa (aprobar un acuerdo parlamentario, una ley, el presupuesto de egresos, la cuenta pública del gobierno del estado, las cuentas públicas municipales, etcétera)”.¹¹



Elaboración propia con base en información recabada en Alonso Lujambio y Horacio Vives, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 160 y la página web del Congreso del Estado de Veracruz.

¹⁰ Por “gobiernos divididos” se entienden aquellas “situaciones en las que el partido del gobernador no tiene siquiera el control mayoritario (es decir, la mayoría absoluta de 50% + 1 de los diputados) del congreso local”. Alonso Lujambio y Horacio Vives, *el poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 67.

¹¹ Lujambio y Vives, *ibidem*.

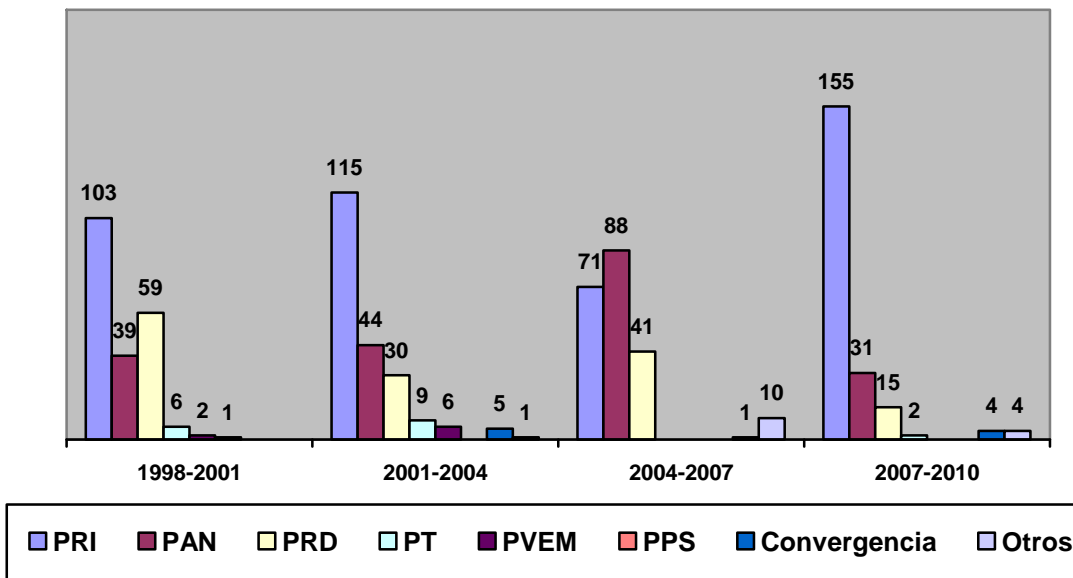
En atención a los datos arriba mostrados, es de suponerse que los conflictos de competencias más frecuentes que reclaman la intervención judicial, se generan entre los ámbitos jurídicos estatal y municipal, o entre órganos de dichos ámbitos. Para observar la pluralidad política en la integración de órganos de gobierno entre los referidos ámbitos, se ha propuesto emplear la expresión “gobiernos yuxtapuestos”.¹² Conforme con los datos contenidos en la tabla y gráfica siguientes, desde 1998 en Veracruz los gobiernos yuxtapuestos han sido no sólo constantes, sino numerosos, llegando al punto máximo precisamente en el mismo trienio en el que el PRI perdió la mayoría absoluta en el Congreso estatal.

Partido	Ayuntamientos			
	1998-2001	2001-2004	2004-2007	2007-2010
PRI	103	115	71	155
PAN	39	44	88	31
PRD	59	30	41	15
PT	6	9		2
PVEM	2	6		
PPS	1			
Convergencia		5	1	4
Otros		1	10	4

¹² “El fenómeno de gobiernos yuxtapuestos se da cuando una unidad territorial bien definida (como un estado o una municipalidad) es gobernada por un partido diferente del que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la federación o el estado)”, Alain de Remes, “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, p. 230; este autor precisa que designará “gobiernos yuxtapuestos” a “aquellos municipios que son controlados por un partido diferente del partido que gobierna el estado”.

Si bien, tras la revolución mexicana, al estado de Veracruz lo ha gobernado siempre el PRI, y sólo entre 2004 y 2007 se presentó un “gobierno dividido”, los “gobiernos yuxtapuestos” han sido frecuentes. Al respecto cabe recordar que el concepto de gobierno dividido se enfoca más en la distribución de competencias entre los distintos órganos de un mismo orden jurídico (legislativo y ejecutivo estatales, por ejemplo), en tanto que el de gobiernos yuxtapuestos atiende sobre todo a la distribución de competencias entre distintos órdenes jurídicos (estatal y municipal) o entre órganos de distintos órdenes (ayuntamiento y legislativo estatal), por lo que el primero de los conceptos “se dirige más a entender la dispersión del poder entre autoridades centrales, mientras que el [segundo] responde más a un fenómeno del federalismo”.¹³

Ayuntamientos de Veracruz gobernados por partidos políticos

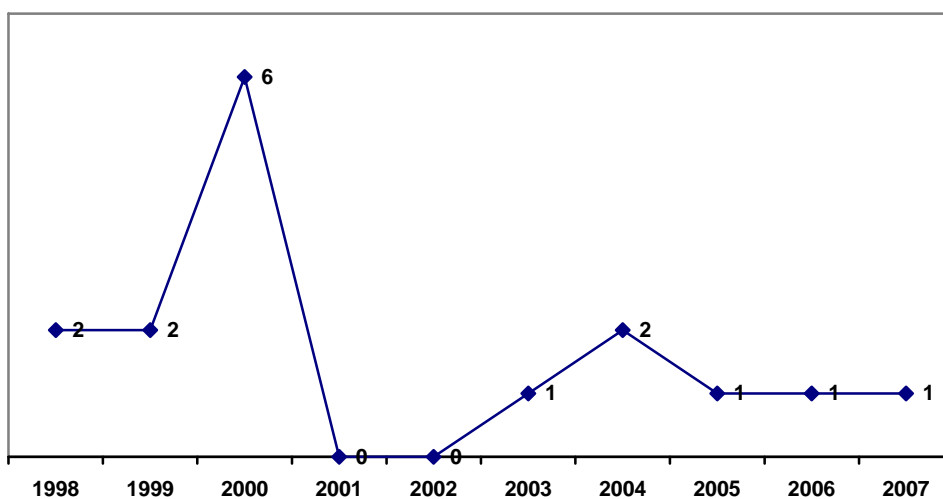


Elaboración propia con base en datos obtenidos de la página web del Instituto Electoral Veracruzano

¹³ Reimes, *ibidem*.

Conforme con estos datos, y según la hipótesis planteada (a una composición más diversificada de órganos públicos una mayor promoción de controversias constitucionales), cabría suponer que, por lo menos desde 1998, se debió haber promovido un número significativo de controversias constitucionales federales en las que estuvieran involucrados órdenes jurídicos y órganos públicos veracruzanos, sobre todo en el trienio 2004-2007, en el cual se experimentó un gobierno dividido y el porcentaje de gobiernos yuxtapuestos fue mayor.

Controversias constitucionales federales promovidas por Ayuntamientos de Veracruz



Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Conforme con la revisión de los archivos electrónicos de la Suprema Corte, han sido los ayuntamientos veracruzanos los que han promovido todas las controversias constitucionales en las que ha estado involucrada tal entidad federativa. Salvo 2000, excepcional puesto que se promovieron controversias en contra de la reforma integral a la constitución, en el trienio 2001-2003 sólo se presentó una controversia y en el trienio con mayor cantidad de gobiernos yuxtapuestos se presentaron 5. En dicho periodo, no obstante la existencia de un gobierno dividido, el congreso local no promovió controversia alguna. En el siguiente cuadro se resumen los datos que sustentan la gráfica anterior.

Controversias constitucionales federales en las que ha estado involucrado el estado de Veracruz					
Núm.	Año	Municipio actor	Partido en el ayuntamiento	Demandado	Expediente
1	1998	Xalapa	PRD	Gobierno del Estado	25/1998
2		Banderilla o Xalapa*	PT o PRD	Congreso del Estado	13/1998
3	1999	Xalapa	PRD	Congreso del Estado y Contador Mayor de Hacienda	37/1999
4		Cosoleacaque	PRD	Congreso del Estado Presidentes de Comisiones Legislativas, Contador Mayor de Hacienda y Jefe del departamento de Auditoría Financiera	10/1999
5		Juan Rodríguez Clara	PAN		18/2000
6	2000	Citlaltépetl	PAN	Ejecutivo, Legislativo, así como diversos Ayuntamientos del Estado	19/2000
7		Xalapa	PRD		10/2000
8		La Antigua	PAN		15/2000

9		Córdoba	PAN		16/2000
10		Tomatlán	PAN		17/2000
11	2003	Veracruz	PAN	Congreso del Estado y Gobernador	38/2003
12	2004	Martínez de la Torre	PAN	Congreso del Estado y Gobernador	11/2004
13		Orizaba	PAN	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado	50/2004
14	2005	Tantoyuca	PAN	Diputación Permanente del Congreso del Estado	60/2005
15	2006	Martínez de la Torre (promueven el presidente y el tesorero municipales)	PAN	Ayuntamiento de Martínez de la Torre	124/2006
16	2007	Tantoyuca	PAN	Gobierno del Estado	57/2007

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

* La información disponible no permite precisar al actor.

De lo anterior se confirma que, en efecto, existe una relación directa entre gobiernos yuxtapuestos (contexto político) y promoción de controversias constitucionales. Por lo tanto, es evidente que en Veracruz se han generado conflictos en torno a la competencia entre los órdenes jurídicos estatal y municipal o entre órganos de éstos. Si bien entre 1994 y 2000 (periodo en el cual se promovieron 10 controversias constitucionales federales) tales conflictos fueron conocidos por la Suprema Corte, en virtud de que no existía mecanismo alguno que alternativamente ofreciera solución, lo cierto es que a partir de la reforma integral a la Constitución veracruzana de 2000, se incorporó, como mecanismo de protección de la constitucionalidad local, a la controversia constitucional, de la que conoce tanto la Sala Constitucional como el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dicho Estado. Si entre 2000 y 2007 se presentaron 6 controversias constitucionales federales, la primera pregunta es por qué no se plantearon los conflictos inherentes a dichas controversias ante la justicia constitucional local.

Por otra parte, es relevante precisar que desde 2000 se han presentado dos controversias constitucionales locales en Veracruz: la correspondiente al expediente 57/2003 y la 1/2006. En el cuadro siguiente se resumen los datos esenciales de tales asuntos.

Controversias constitucionales ante la Sala Constitucional del TSJ de Veracruz

Expediente 57/2003

Promovente Ayuntamiento de Veracruz (PAN)

Demandado Quincuagésima Novena Legislatura del H. Congreso Local del Estado de Veracruz

Acto Declaración de invalidez de los artículos 272 y 381 del Código número 302 denominado Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz-Llave, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintidós de noviembre de dos mil dos y vigente a partir del uno de enero de la

anualidad en curso; por violentar el contenido del artículo 71 de la Constitución Política local, diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, y 115, fracción II, en sus párrafos primero al tercero, inciso A) de la Constitución General de la República.

Resolución Lo procedente es no admitir la demanda de mérito, habida cuenta que el propio petionario alegó que el acto legislativo en cuestión infringe en forma directa e inmediata al artículo 115, fracción II, párrafo primero al tercero, inciso A) de la Constitución General de la República, siendo en consecuencia que es indiscutible que el control constitucional local, que se plantea, es improcedente para estudiar dicha violación, ya que el único órgano competente para su estudio lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También debe destacarse la circunstancia que hasta la fecha no existe ley procedimental alguna que regule los pasos a seguir en el juicio que se promueve.

En el caso de la carencia de ley procedimental, resulta evidente que esta Sala no está autorizada para suplir la ausencia de la ley adjetiva, ya que de hacerlo estaría legislando, lo cual implicaría actuar en contra de la prohibición que señala el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución local.

Expediente 1/2006

Promovente Ayuntamiento de Alvarado (PAN)

Demandado Dirección General de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz

Acto La omisión de la autoridad demandada para entregar física, administrativa y contablemente las funciones del servicio público de agua

potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales al municipio.

Resolución Se desecha porque hasta la fecha no existe ley procedimental alguna que regule los pasos a seguir en el juicio que se promueve.

Al respecto es muy importante resaltar el hecho de que el conflicto que subyacía tanto en el expediente 57/2003 como en la controversia constitucional federal 38/2003 es el mismo, tal como se desprende tanto del cuadro anterior como del siguiente.

Datos fundamentales de la controversia constitucional federal 38/2003				
Promovente	Demandado	Acto	Fecha presentación	Sentido
Municipio Veracruz (PAN)	Poderes ejecutivo y legislativo	Norma general: artículo 271, fracción IV; artículo 275, primer párrafo y artículo 379, segundo párrafo, del código hacendario para el municipio de Veracruz, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado el primero (sic) de marzo del año 2003.	23-abril-2003	Se reconoce la validez constitucional del artículo 275, primer párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el diez de marzo del año dos mil tres.

				Se declara la invalidez constitucional de los artículos 271, fracción IV y 379, segundo párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el diez de marzo del año dos mil tres.
--	--	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De la consulta de la resolución dictada en el expediente 57/2003, se obtiene que la demanda de controversia constitucional local fue presentada en algún momento entre febrero y abril de 2003, pues en mayo de dicho año la Sala Constitucional propuso al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz su desechamiento. La demanda de controversia constitucional federal fue presentada el 23 de abril del mismo año, por lo que es muy probable que ello haya ocurrido en razón de que los representantes del ayuntamiento actor pudieron haber tenido algún tipo de conocimiento del sentido en el que la Sala Constitucional proponía que resolviera el Pleno del Tribunal Superior de Justicia veracruzano.

Al respecto es importante destacar la similitud que existe entre las hipótesis de procedencia de las controversias constitucionales federal y local:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Artículo 105	Artículo 65
La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:	El pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

I. De las controversias constitucionales que surjan entre:

a) Dos o más municipios;

b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y

c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia las declare inconstitucionales, ésta tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, y surtirá efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

Así, se puede advertir que el diseño de la controversia constitucional local posibilita su ejercicio por parte de numerosos actores, aunque está un poco acotada por la propia redacción empleada por el constituyente veracruzano.

Con lo hasta aquí revisado, se puede señalar que en el estado de Veracruz, el diseño constitucional resulta el adecuado, sin embargo, ello no trae aparejado que ante el surgimiento de una controversia, de las establecidas en el texto constitucional, los actores involucrados prefieran la jurisdicción constitucional local, sino que han optado preferentemente por la jurisdicción constitucional federal.

Los cuestionamientos que pueden resultar de esta apreciación, tienen que ver con algunas de las inquietudes vertidas en anteriores mesas, sobre los obstáculos y los incentivos que tiene el actual diseño del control constitucional, especialmente en el ámbito de las entidades federativas mexicanas.

La sombra de la justicia federal ante los intentos por consolidar una justicia constitucional local con autonomía plena

*Julio Bustillos**

Más que hablar sobre los estados que han fallado en sus intentos de crear una justicia constitucional, que es el tema de esta Mesa, me referiré a las fallas u obstáculos que a través del análisis de algunos casos se observan en por lo menos dos de los estados que ya cuentan con un sistema de justicia constitucional, en los que, por razones de constitucionalidad federal,¹ las resoluciones o sentencias emitidas con carácter definitivo por sus tribunales se impugnaron en amparo federal, perdiendo con ello dicha definitividad y obstaculizando, además, la supuesta autonomía plena que debe tener la justicia constitucional local, derivada de la soberanía que teóricamente tienen los propios estados.

El supuesto fortalecimiento al federalismo que se ha efectuado paulatinamente a través del establecimiento de sistemas judiciales de control constitucional local, ha traído aparejado una serie de cuestiones de diversa índole, entre las que se encuentra la cuestión de la falta de “definitividad” de las resoluciones o sentencias en materia constitucional que se emiten en dicha jurisdicción local. Esto significa que las resoluciones o sentencias locales no logran configurar la cosa juzgada, es decir, se convierten en decisiones susceptibles de ser combatidas ante un órgano de instancia superior al órgano que emitió primeramente dicha resolución o sentencia. La cuestión de la indefinitividad, para efectos del presente

* Doctor en derecho. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se ha desempeñado como asesor en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y actualmente colabora como secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Recordemos que en un sistema judicial establecido dentro de un esquema federal con una constitución de carácter nacional, las resoluciones o sentencias locales puede ser revisadas por la jurisdicción federal, es decir, pueden ser combatidas ante los tribunales de este ámbito.

estudio, se abordará a través del análisis de las resoluciones o sentencias locales en materia constitucional impugnadas en AF, principalmente en amparo directo (AD).²

Sobre este planteamiento, cabría formular las siguientes interrogantes: ¿Contribuyen las resoluciones o sentencias definitivas locales en materia constitucional a restituir el orden constitucional local violado?, si no, ¿Qué nos dicen los datos expuestos en este trabajo sobre el futuro de la justicia constitucional local en el sentido de consolidar “su autonomía judicial plena” a través de la definitividad de las resoluciones o sentencias que emite? y, consecuentemente, ¿hasta qué punto la justicia constitucional local “compite” o es complementaria de la justicia constitucional federal?

Creemos que sólo contestando estas preguntas, con fundamento empírico, podremos observar en lo posible si en realidad las resoluciones o sentencias constitucionales locales definitivas, emitidas con este carácter y en el menor tiempo posible, contribuyen a restituir el orden constitucional local violado o, de lo contrario, si es necesaria la intervención de la jurisdicción constitucional federal para restituir dicho orden constitucional, a costa de una mayor duración de los juicios y en detrimento de la definitividad de las decisiones de los jueces locales.

La hipótesis principal en que se sustenta el presente estudio es que, en general, las resoluciones o sentencias locales definitivas en materia constitucional contribuyen, en alguna medida, a restituir el orden constitucional local violado, sin necesidad de la intervención de la jurisdicción federal (lo cual refleja un paulatino fortalecimiento de la autonomía judicial local y, por ende, una relativa “independencia”³ de la jurisdicción

² Sobre la relación entre el AD (federal) y los medios de control de la constitucionalidad (local), véase el capítulo cuarto, apartado V, de nuestro libro *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008. Para una exposición estadística general sobre la práctica de los medios judiciales de control constitucional tanto a nivel federal como local, véase la obra también de nuestra autoría *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

³ Por “independencia”, para efectos de este estudio, nos referimos a la adecuada articulación (o mejor dicho, separación técnica) entre los medios de control constitucional federal y los de naturaleza local, ya que existe evidencia, sobre todo de índole jurisprudencial, que hacen inviable la

eficacia —o por lo menos propician la indefinitividad— de las resoluciones dictadas en dichos medios locales. Al respecto, un sector de la doctrina ha realizado un análisis sobre los posibles obstáculos que pueden tener los medios de control de la constitucionalidad estatal con respecto de los de carácter federal, por lo menos en lo que respecta a la “definitividad” de las resoluciones a través de dichos medios locales frente al ámbito de procedencia de los medios de control federal. A continuación resumimos dicho análisis:

En cuanto a la procedencia del amparo federal (AF) contra los actos emitidos en un juicio de controversia constitucional local (CCL), se ha señalado que sí procede aquél en su vía *indirecta* (AF [AI]) cuando, en algunos casos, se impugnen los actos que, emitidos a través de una resolución interlocutoria, suspendan los efectos de un acto de aplicación de una ley impugnada, siempre y cuando éstos conculquen la esfera de los gobernados. Por otro lado, en algunos supuestos puede proceder el *amparo directo* (AF [AD]) contra la sentencia dictada en una CCL que declara la invalidez de una norma general.

Sobre la procedencia del AF contra las resoluciones dictadas en procedimientos de acciones de inconstitucionalidad local (AIL), se ha sostenido que, bajo algunas hipótesis, procede el *amparo contra leyes* (AF [AICL]) ante el juez de distrito.

Por lo que corresponde a la procedencia del AF contra las resoluciones vertidas en juicios de acciones por omisión legislativa local (AOLL), se ha aducido afirmativamente dicha posibilidad en los casos en que se combatan actos dentro del juicio. Además de esta hipótesis, deben darse los siguientes supuestos: que este juicio lo haya promovido un particular al que se haya legitimado para dicha acción, y que la demanda se le deseche, supuesto por el cual la determinación judicial trasciende a la esfera jurídica de un gobernado y, también, porque al tratarse de un acto concreto sí es factible que se concreten los efectos del fallo protector del AF.

En lo relativo a la procedencia del AF contra actos emitidos en un procedimiento de cuestión de inconstitucionalidad local (CIL), se ha señalado que sí procede el AF (AI) en los casos en que en las resoluciones de CIL se declare la validez o invalidez de una norma general y en virtud de las mismas se afecte al gobernado; ya que en lo general estas resoluciones se consideran actos dentro del juicio que tienen una ejecución de imposible reparación. En cambio, el AF (AD) puede proceder si la parte afectada por la sentencia constitucional local (con efectos generales), al promover dicho amparo aduce como conceptos de violación la existencia de vicios en dicha sentencia (sólo para que se analice en AF la constitucionalidad de lo resuelto).

Sobre la procedencia al AF contra lo resuelto en un juicio de protección constitucional local (amparo local: AL), se ha afirmado que sí es procedente tanto para el que impugnó un acto de autoridad ante el Tribunal constitucional local como para el que recibió algún beneficio jurídico con motivo de la emisión de dicho acto de resolución.

Por otra parte, en referencia a la procedencia de las controversias constitucionales federales (CCF) contra los actos emitidos en un juicio de CCL, se ha sostenido que en lo general sí es viable en el sentido de que en ésta se ha resuelto una contienda entre poderes y órganos de la

constitucional local frente a la jurisdicción del ámbito federal en cuanto al control de constitucionalidad se refiere).

Previo al análisis de las resoluciones o sentencias locales en materia constitucional impugnadas en AF —que es el objeto de estudio principal de este trabajo—, definiremos el concepto de los medios de control de la constitucionalidad que serán parte de dicho análisis y, para mostrar en un contexto más amplio el objeto de análisis principal, ofreceremos además un panorama y un análisis generales de las resoluciones o sentencias

naturaleza prevista en fracción I del artículo 105 de la Constitución federal; además, existe la posibilidad de impugnar actos intraprocesales que se dictan en el curso de esos juicios locales, así como la posibilidad de que los organismos constitucionales autónomos locales combatan las sentencias vertidas en las propias CCL.

En relación a la procedencia de las CCF contra los actos vertidos en un procedimiento de AIL, se ha externado que sí proceden en el caso en que la resolución respectiva declare la invalidez de una ley o reglamento. En este supuesto la legislatura local o el ayuntamiento correspondiente están legitimados para promover la CCF, ya que en dicha AIL sólo se ventilan intereses de los órganos del estado (y no de particulares). También proceden la CCF si la promueven los organismos constitucionales autónomos locales.

Respecto a la procedencia de las CCF para impugnar actos dictados en un procedimiento de cuestión de inconstitucionalidad local (CIL), se ha afirmado su viabilidad siempre y cuando aquélla la promueva la autoridad (responsable) que emitió la disposición general que fue declarada inválida por la resolución en CIL. La razón es que dicha resolución local fue vertida en un procedimiento de un medio de control abstracto en el que propiamente no son parte los gobernados.

Sobre la procedencia de las CCF para combatir actos derivados en un juicio de AL, se ha señalado la no viabilidad de aquélla en razón de que regularmente una de las partes que acuden al AL es un gobernado o un órgano del Estado desprovisto de imperio.

Finalmente, en cuanto a la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad federales (AIF) para combatir actos emitidos en resoluciones derivadas de juicios de CCL, AIL y CIL, se ha manifestado la posibilidad de su viabilidad en los casos en que en dichas resoluciones se invalide uno o más preceptos de una ley en materia electoral (con efectos derogatorios), siempre y cuando se determine si los mismos se pueden analogar a un acto formal y materialmente legislativo.

Sobre los detalles de estos ejemplos, véase Coello Cetina, Rafael, “La definitividad de las resoluciones de los medios de control de la constitucionalidad competencia de los tribunales locales”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 320-338.

constitucionales locales, de las cuales no se encontró información sobre si fueron o no combatidas a través de dicho medio procesal federal. Cabe mencionar también que las resoluciones o sentencias impugnadas en AF, objeto principal del presente estudio, corresponden solamente a las emitidas por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, debido a que fue el único órgano constitucional del cual pudimos obtener información sobre algunas de sus resoluciones o sentencias que le fueron impugnadas ante la jurisdicción federal.

A la *justicia constitucional local* o, mejor dicho, al “derecho procesal constitucional local” —que es la disciplina de donde proviene y se analiza aquella figura— se le ha denominado tal en virtud de la instrumentalización de diversos medios jurisdiccionales de tutela, preservación, interpretación y aplicación directa de la norma constitucional de las entidades federativas.⁴

El llamado “amparo local” —aunque su denominación real es la de “juicio de protección constitucional” o “juicio de protección de derechos humanos”— es el instrumento procesal de control constitucional local establecido para impugnar los actos de autoridad que violen algún precepto constitucional de carácter local en perjuicio de un ciudadano.

Las “controversias constitucionales” de carácter local se refieren a los instrumentos procesales de naturaleza constitucional a través de los cuales los tribunales constitucionales de los estados resuelven los conflictos jurídicos locales que se suscitan entre diversos ámbitos normativos o distintos órganos pertenecientes a esferas diferentes o a un mismo orden.⁵

Por su parte, las “acciones de inconstitucionalidad” de naturaleza local configuran los medios de control de la constitucionalidad de un Estado mediante los cuales se plantea la

⁴ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. 204.

⁵ Para una exposición sobre el concepto de “controversias constitucionales” (de carácter federal), véase Fix-Fierro, Héctor, “Controversias constitucionales”, en *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, t. III, Concur-Custo, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 344.

posible contradicción entre una norma local de índole general y la Constitución del propio estado. El conocimiento y resolución de este tipo de contradicciones normativas están a cargo también de los órganos constitucionales locales.⁶

Se conoce como “cuestión de inconstitucionalidad” a la petición o “pretensión judicial” que realiza un juzgador o tribunal local cuando le surge duda sobre la constitucionalidad de la normatividad que debe o quiere aplicar en un proceso llevado a cabo por aquél, petición que plantea ante el órgano de control de constitucionalidad correspondiente con el fin de que resuelva sobre el sentido en que dicha normatividad debe ser aplicada en tal proceso. Lo cual significa que dicho órgano constitucional, al momento de admitir la cuestión de inconstitucionalidad, “se desvincula de la controversia concreta en la cual ha surgido, y si pronuncia una sentencia estimatoria sus efectos son generales o *erga omnes*, lo que implica la invalidez de las normas respectivas”.⁷

Respecto a las llamadas “acciones por omisión legislativa” de índole local, se observa que son las acciones que se promueven ante el correspondiente Tribunal constitucional del ámbito estatal cuando el legislador local, obligado por una norma constitucional para legislar sobre una norma de la misma índole, omite hacerlo o legisla sobre una norma de igual naturaleza pero de eficacia limitada.⁸

A continuación daremos paso al análisis de las resoluciones emitidas a través de los medios de control de la constitucionalidad local a los que se ha hecho referencia arriba, así como a las mismas resoluciones locales en materia constitucional, pero que fueron impugnadas y resueltas en AF.

⁶ Fix-Fierro, Héctor, “Acciones de inconstitucionalidad”, en *ibídem*, t. I, A-B, p. 104.

⁷ Fix-Zamudio, Héctor, “El derecho procesal constitucional de las entidades federativas”, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 405.

⁸ Para una exposición del concepto de “acción por omisión legislativa”, no obstante su nomenclatura diferente, véase Báez Silva, Carlos, “Una definición del concepto ‘inconstitucionalidad por omisión’”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer..., *op. cit.*, pp. 39 y 47.

Análisis de las resoluciones locales en materia constitucional y de las resoluciones locales en materia constitucional impugnadas y resueltas en amparo federal

Tabla única
Resoluciones locales en materia constitucional y resoluciones locales en materia constitucional impugnadas y resueltas en amparo federal

JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL					JUSTICIA CONSTITUCIONAL FEDERAL				AMBAS JURISDICCIONES CONSTITUCIONALES	
Entidad federativa (TSJ)	Tipo de asunto / número de expediente	Tipos de las partes procesales*		Duración del juicio o procedimiento (días naturales)	Sentido de las resoluciones	Tribunal federal	Tipo de asunto / número de expediente	Duración del juicio de amparo (días naturales)	Sentido de las resoluciones	Duración de todo el proceso (días naturales)
		PROMOVENTE	DEMANDADA							
Chiapas	CC-01/2003	Ciudadano	Poder Legislativo	12	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Chiapas	CC-02/2003	Ciudadano	Poder Legislativo	11	Desechado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Chiapas	CC-03/2003	Municipio	Poder Legislativo	17	Desechado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Chiapas	CC-01/2006	Municipio	Poder Legislativo	106	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Coahuila	AIL-002/2005	Órgano autónomo estatal	Municipio	88	Negado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Coahuila	AIL-001/2006	Órgano autónomo estatal	Municipio	165	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Coahuila	AIL-002/2006	Municipio	Órgano autónomo estatal	242	Desechado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Coahuila	AIL-003/2006	Municipio	Órgano autónomo estatal	242	Desechado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Coahuila	AIL-004/2006	Municipio	Órgano autónomo estatal	242	Desechado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Coahuila	AIL-/2007	n. d.	Órgano autónomo estatal	n. d.	<u>SOBRESEÍDO</u>	Cuarto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito (a través del juez Segundo	<u>AR-</u> 261/2007	<u>144</u>	(Confirma) <u>SOBRESEE</u>	n. d.

						de Distrito en el Estado).				
Coahuila	CC-001/2006	Municipio	Órgano autónomo estatal	242	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Coahuila	CC-002/2006	Municipio	Órgano autónomo estatal	242	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Coahuila	CC-003/2006	Municipio	Órgano autónomo estatal	242	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Coahuila	CIL-001/2005	Órgano autónomo estatal	Poder Legislativo	74	Negado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Guanajuato	CL-01/2006	Municipio	Poder Legislativo	391	Negado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
México	CC-02/2005	Poder Ejecutivo	Municipio	136	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Tlaxcala	AOL-05/2004	Ciudadano	Poder Ejecutivo	1,233	Negado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Tlaxcala	JPC-02/2006	Poder Legislativo	Poder Judicial	495	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Tlaxcala	JPC-03/2006	Ciudadano	Poder Ejecutivo	513	Sobreseído	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Tlaxcala	JPC-04/2006	Ciudadano	Poder Ejecutivo	487	Sobreseído	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Tlaxcala	JPC-09/2006	Ciudadano	Municipio	511	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Veracruz	Toca 237/2001, según la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del estado	n. d.	n. d.	n. d.	NEGADO	Primer Tribunal Colegiado en materia penal del Séptimo Circuito	AD-343/2001	42	DESECHADO	n. d.
Veracruz	1DL-/2007	Poder Judicial (Juez)	(no existe)	22	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Veracruz	3DL-/2007	Poder Judicial (Magistrados)	(no existe)	21	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Veracruz	2JP/2005	Ciudadanos	Poder Ejecutivo	104	Sobreseído	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Veracruz	Toca 4JP/2005 (Revisión Sala 2a. Instancia)	Ciudadanos	Municipio	41	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Veracruz	2JP/2006, según la Sala Civil	Ciudadano	n. d.	n. d.	NEGADO	Segundo Tribunal Colegiado en materia	AD-543/2007	240	DESECHADO	n. d.

“Sexta Mesa Redonda”

	del Tribunal Superior de Justicia del estado					administrativa del Séptimo Circuito				
Veracruz	3JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	Ciudadano	n. d.	n. d.	NEGADO	Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Séptimo Circuito	AD-314/2007	24	DESECHADO	n. d.
Veracruz	Toca 4JP/2006	Ciudadano	Poder Ejecutivo	130	Negado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Veracruz	Toca 7JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	Ciudadano	Órgano autónomo estatal	95	SOBRESEÍDO	Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Séptimo Circuito	AD-633/2007	173	DESECHADO	268
Veracruz	2JP/2007	Ciudadano	Municipio	125	Desechado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Veracruz	3JP/2007	Ciudadano	Poder Ejecutivo	261	Sobreseído	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.

NOTA: La presente tabla es una síntesis de la tabla que contiene la base de datos general y que está ubicada en los anexos de esta investigación. Cabe precisar que las resoluciones locales seleccionadas y expuestas en esta tabla 1 corresponden a los asuntos en los que se encontró información sobre las fechas de presentación de la demanda y de resolución, con excepción de los asuntos que se impugnaron y resolvieron en amparo federal. El mismo criterio se siguió en materia de amparo. Los demás detalles de éstas y el resto de las resoluciones pueden observarse en la aludida tabla de los anexos.

En cuanto al rubro “tipos de las partes procesales”, las variables que responden a los mismos son: “órgano autónomo estatal”, “Municipio”, “Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”, variables que se refieren a cualquier autoridad que tenga relación directa o indirecta (por ejemplo, cuando se trata de un representante legal) con el gobierno de esa estructura política o administrativa. La excepción a los tipos anteriores, en consecuencia, la configura el “ciudadano”.

(CONTINUACIÓN)

Tabla única
(PORCENTAJES Y PROMEDIOS)

(DESGLOSE)	JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL				JUSTICIA CONSTITUCIONAL FEDERAL			AMBAS JURISDICCIONES CONSTITUCIONALES	
	Tipo de asunto	Partes procesales		Duración del juicio o procedimiento (días naturales)	Sentido de las resoluciones	Tipo de asunto	Duración del juicio de amparo (días naturales)	Sentido de las resoluciones	Duración de todo el proceso (días naturales)
		Promovente	Demandada						
Acciones de inconstitucionalidad local	6(19.4%)								
Acción por omisión legislativa local	1(3.2%)								
Controversias constitucionales	9(29.0%)								
Cuestión de inconstitucionalidad local o duda de ley	3(9.7%)								
Juicio de protección constitucional o juicio de protección de derechos humanos	12(38.7%)								
Ciudadano		14 (46.7%)							
Órgano autónomo estatal		3 (10.0%)	8 (29.6%)						
Municipio		9 (30.0%)	6 (22.2%)						
Poder Ejecutivo		1 (3.3%)	6 (22.2%)						
Poder Legislativo		1 (3.3%)	6 (22.2%)						
Poder Judicial		2 (6.7%)	1 (3.8%)						
Duración del juicio, procedimiento o proceso				232		125		268	

“Sexta Mesa Redonda”

Concedido					12 (37.5%)				
Negado					7 (21.9%)				
Sobreseído					7 (21.9%)			1 (20%)	
Desechado					6 (18.7%)			4 (80%)	
Amparo directo						4(80%)			
Amparo en revisión						1 (20%)			
SUMATORIA	31(100%)	30 (100%)	27 (100%)		32 (100%)	5(100%)		5 (100%)	

Veracruz	2JP/2005	Ciudadanos	Poder Ejecutivo	104	Sobreseído	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Veracruz	Toca 4JP/2005 (Revisión Sala 2a. Instancia)	Ciudadanos	Municipio	41	Concedido	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Veracruz	2JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	Ciudadano	n. d.	n. d.	NEGADO	Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Séptimo Circuito	AD-543/2007	240	DESECHADO	n. d.
Veracruz	3JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	Ciudadano	n. d.	n. d.	NEGADO	Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Séptimo Circuito	AD-314/2007	24	DESECHADO	n. d.
Veracruz	Toca 4JP/2006	Ciudadano	Poder Ejecutivo	130	Negado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Veracruz	Toca 7JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	Ciudadano	Órgano autónomo estatal	95	SOBRESEÍDO	Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Séptimo Circuito	AD-633/2007	173	DESECHADO	268
Veracruz	2JP/2007	Ciudadano	Municipio	125	Desechado	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Veracruz	3JP/2007	Ciudadano	Poder Ejecutivo	261	Sobreseído	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.

NOTA: La presente tabla es una síntesis de la tabla que contiene la base de datos general y que está ubicada en los anexos de esta investigación. Cabe precisar que las resoluciones locales seleccionadas y expuestas en esta tabla corresponden a los asuntos en los que se encontró información sobre las fechas de presentación de la demanda y de resolución, con excepción de los asuntos que se impugnaron y resolvieron en amparo federal. El mismo criterio se siguió en materia de amparo. Los demás detalles de éstas y el resto de las resoluciones pueden observarse en la aludida tabla de los anexos.

En cuanto al rubro “tipos de las partes procesales”, las variables que responden a los mismos son: “órgano autónomo estatal”, “Municipio”, “Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”, variables que se refieren a cualquier autoridad que tenga relación directa o

indirecta (por ejemplo, cuando se trata de un representante legal) con el gobierno de esa estructura política o administrativa. La excepción a los tipos anteriores, en consecuencia, la configura el “ciudadano”.

(DESGLOSE)	JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL				JUSTICIA CONSTITUCIONAL FEDERAL			AMBAS JURISDICCIONES CONSTITUCIONALES	
	Tipo de asunto	Partes procesales		Duración del juicio o procedimiento (días naturales)	Sentido de las resoluciones	Tipo de asunto	Duración del juicio de amparo (días naturales)	Sentido de las resoluciones	Duración de todo el proceso (días naturales)
		Promovente	Demandada						
Acciones de inconstitucionalidad local	6(19.4%)								
Acción por omisión legislativa local	1(3.2%)								
Controversias constitucionales	9(29.0%)								
Cuestión de inconstitucionalidad local o duda de ley	3(9.7%)								
Juicio de protección constitucional o juicio de protección de derechos humanos	12(38.7%)								
Ciudadano		14 (46.7%)							
Órgano autónomo estatal		3 (10.0%)	8 (29.6%)						
Municipio		9 (30.0%)	6 (22.2%)						
Poder Ejecutivo		1 (3.3%)	6 (22.2%)						
Poder Legislativo		1 (3.3%)	6 (22.2%)						
Poder Judicial		2 (6.7%)	1 (3.8%)						
Duración del juicio,				232		125			268

procedimiento o proceso									
Concedido					12 (37.5%)				
Negado					7 (21.9%)				
Sobreseído					7 (21.9%)			1 (20%)	
Desechado					6 (18.7%)			4 (80%)	
Amparo directo						4(80%)			
Amparo en revisión						1 (20%)			
SUMATORIA	31(100%)	30 (100%)	27 (100%)		32 (100%)	5(100%)		5 (100%)	

La tabla anterior expone que durante el periodo 2003-2007 los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados de Chiapas, Coahuila, Guanajuato, México, Tlaxcala y Veracruz emitieron 31 resoluciones en materia constitucional. De estas 31 resoluciones constitucionales locales, seis correspondieron a las vertidas a través de acciones de inconstitucionalidad local, una mediante acción por omisión legislativa local, nueve por controversias constitucionales, tres por cuestiones de inconstitucionalidad o duda de ley y 12 por juicios de protección constitucional o juicios de protección de derechos humanos.

Del total de resoluciones locales en materia constitucional, se observa que en 14 los promoventes fueron ciudadanos, en tres fueron órganos autónomos estatales, en nueve fueron municipios, en uno fue el Poder Ejecutivo, también en uno fue el Poder Legislativo y en dos, el Poder Judicial. En cuanto a las partes demandadas, se tiene que en ocho de los asuntos los demandados fueron los órganos autónomos estatales, en seis fueron los municipios, también en seis fueron los Poderes Ejecutivos, también en seis, los Poderes Legislativos, y sólo en uno lo fue el Poder Judicial.

La tabla también señala que, en el ámbito de la justicia constitucional local, los juicios o procedimientos se resolvieron en un promedio de 232 días naturales, es decir, siete meses y medio. Asimismo, se aprecia que de todas las resoluciones o sentencias locales en materia constitucional que dictaron los tribunales superiores de justicia, 12 se concedieron, siete se negaron, siete se sobreseyeron y seis se desecharon.

Por otro lado, la tabla también expone que a la esfera constitucional local (Tribunales Superiores de Justicia de Coahuila y Veracruz) le impugnaron cinco de sus resoluciones o sentencias a través del mismo número de demandas de amparo directo, las cuales fueron (4) desechadas y (1) sobreseída por los órganos de control constitucional federal (tribunales colegiados de circuito), en virtud de considerarse incompetentes para conocer de dichos amparos o porque existió una causal de improcedencia que evitó que se llegara al estudio del fondo de los mismos.

Se aprecia, además, que la duración promedio de las resoluciones en amparo directo (incluyendo uno en revisión) fue de 125 días naturales, es decir, cuatro meses, mientras

que la duración de todo el proceso (desde la fecha de la demanda de primera instancia local hasta la fecha de la resolución en amparo federal) en uno de los asuntos en el que se obtuvo la información completa respectiva, fue de 268 días naturales, es decir, nueve meses.

De lo anterior se desprende que durante el periodo 2003-2007 en los estados de Chiapas, Coahuila, Tlaxcala y Veracruz se observó el mayor número de conflictos judiciales de carácter constitucional, mientras que en los estados de Guanajuato y México la cifra de estos conflictos fue menor.

El medio de control constitucional local más utilizado fue el “amparo local” (juicio de protección constitucional o juicio de protección de derechos humanos), siguiéndole las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad local, las cuestiones de inconstitucionalidad local o dudas de ley, mientras que la menos frecuentada fue la acción por omisión legislativa local.

La parte actora que más promovió algún tipo de juicio o procedimiento constitucional local fue la configurada por los ciudadanos, siguiéndole los municipios, los órganos autónomos estatales y el Poder Judicial, mientras que los actores que menos demandaron en materia constitucional fueron los Poderes Ejecutivo y Legislativo. La proporción de la parte demandada fue relativamente diferente que la anterior, ya que los órganos autónomos estatales fueron los más demandados, siguiendo en una posición similar los municipios y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, mientras que el menos demandado fue el Poder Judicial.

Respecto al sentido de las resoluciones constitucionales locales, se tiene que la gran mayoría se concedió, mientras que proporcionalmente la mitad de la cifra anterior se negó y se sobreseyó y se desechó (proporción: 2 x 1 x 1 x 1). En la jurisdicción constitucional federal sucedió algo muy diverso a lo anterior, ya que todos los amparos se desecharon, con excepción de uno que se sobreseyó.

En cuanto a la duración procesal, de lo anterior se desprende también que los juicios o procedimientos locales de naturaleza constitucional fueron doblemente tardados con

respecto de los juicios de amparo contra las resoluciones o sentencias constitucionales locales, mientras que la demora de la totalidad del proceso (desde la fecha de la demanda de primera instancia local hasta la fecha de la resolución en amparo federal) no varió mucho respecto a la duración procesal observada en la primera instancia local.

Por otra parte y como complemento del análisis cuantitativo anterior, a continuación analizaremos brevemente las resoluciones en amparo directo y en revisión en contra de las resoluciones constitucionales impugnadas a los Tribunales Superiores de Justicia de Coahuila (una) y Veracruz (cuatro).

En el asunto coahuilense la parte actora solicitó a la Comisión de Derechos Humanos estatal que a través de la misma se promoviera una acción de inconstitucionalidad local para plantear la posible contradicción entre normas de carácter general que versaban sobre violaciones a los derechos humanos, y que, por tanto, era un asunto de interés público y no privado. La Comisión consideró que no era procedente la petición de la actora en razón de que los actos impugnados sólo afectaban intereses particulares. La actora demandó en amparo indirecto la negativa de la Comisión ante el Juzgado Segundo de Distrito del estado, el cual decidió sobreseer el asunto en virtud de que encontró elementos que impidieron llegar al estudio de fondo, tales como que la afectación de los actos combatidos eran sólo de carácter personal y de que la Comisión de Derechos Humanos estatal no tenía el carácter de autoridad para efectos del amparo. Ante esta resolución, el quejoso interpuso un amparo en revisión ante el Cuarto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, el cual confirmó la resolución del juez de Distrito.

Respecto al primer asunto de Veracruz, el actor promovió un amparo directo ante el Primer Tribunal Colegiado en materia penal del Séptimo Circuito. El motivo de la demanda fue la impugnación de una resolución de la Sala Constitucional del estado, derivada del recurso de queja interpuesto por la actora contra un acuerdo de no ejercicio de la acción penal emitido por dicha Sala durante un juicio de protección de derechos humanos. El Tribunal Colegiado desechó la demanda de amparo, argumentando que el acuerdo impugnado no configuraba una sentencia definitiva y que, además, el mismo se había dictado fuera del juicio; por tanto, se trataba de un acto reclamable en amparo indirecto.

Sobre los últimos tres amparos directos interpuestos ante el Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Séptimo Circuito en contra de las resoluciones constitucionales emitidas por Sala Constitucional veracruzana en los juicios de protección de derechos humanos, los demandantes impugnaron las sentencias (dos negadas) y resolución (sobreseimiento) que les fueron adversas. En los tres asuntos el Tribunal Colegiado decidió desechar las demandas de amparo en virtud de que se declaró incompetente para conocer de las mismas, en razón de que las sentencias y resolución combatidas fueron dictadas por la Sala Constitucional de una entidad federativa con autonomía propia, la cual está encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local. En este sentido y en el caso de los juicios de protección de derechos humanos, el Tribunal federal puntualizó que la Sala Constitucional se limita únicamente a la salvaguarda de los derechos humanos previstos en la Constitución local; estableciendo así una diferencia con el juicio de amparo, que tutela las garantías individuales contempladas en la Constitución federal.

Reflexiones finales

No obstante que actualmente es prematuro elaborar un “diagnóstico” y observar “tendencias” de la reciente y escasamente impartida justicia constitucional local, creemos posible emitir algunas reflexiones sobre la misma.

De la poca información recabada en esta investigación, podemos señalar que en la justicia constitucional local existe una inclinación a utilizar mayormente el amparo local con respecto de los demás medios de control de la constitucionalidad local existentes. La justicia constitucional local, en cuanto a la prevalencia de sus medios protectores, está reproduciendo lo que la justicia federal experimentó a finales del siglo XX, cuando el amparo desplazó a otros instrumentos de tutela constitucional y legal (por ejemplo, la casación).

En este sentido, al parecer el amparo local mantiene cierta prevalencia —por lo menos cuantitativamente hablando— sobre los otros medios de control constitucional local, debido a que es un instrumento procesal que tutela de manera directa los derechos fundamentales de cada individuo en el ámbito local.

Además de la prevalencia que configura el amparo local o mejor dicho la prevalencia de los ciudadanos, al ser la parte actora que más promueve este tipo de medio de protección constitucional local, los municipios juegan también un papel preponderante en esta prevalencia, en virtud de que son los órganos de poder de los que se presentan mayormente los conflictos de carácter constitucional (especialmente a través de controversias constitucionales locales y acciones de inconstitucionalidad local) en contra de otros órganos locales (principalmente los poderes Ejecutivo y Legislativo y los órganos autónomos), incluso en contra de los propios municipios.

Una de las razones del surgimiento de dichos conflictos pudiera ser la “debilidad” gubernamental de los municipios frente a los órganos estatales —máxime cuando los gobiernos de ambos órganos provienen o representan intereses de partidos políticos diferentes—. En este sentido, al ser los órganos estatales los que poseen una mayor

infraestructura política (presupuestaria, institucional, etcétera) con respecto a los entes municipales, los de índole estatal pueden generar tensiones sociales (principalmente de carácter político) que, al no haber posibilidad de solucionarlas mediante otras vías, se “judicializan” ante los órganos competentes locales o, al no obtener una resolución conforme a sus intereses, ante la jurisdicción federal.

En este sentido, retomando el tema central de este trabajo, la “sombra” de la justicia federal aparece no sólo para remediar lo no resuelto por “otras vías”, sino para solucionar jurídica y definitivamente los conflictos constitucionales locales que no pudieron configurar dicho carácter definitivo, pese a que en la práctica de la justicia constitucional local actual se ha observado que en general sus resoluciones impugnadas en amparo federal no fueron modificadas en nada (por ejemplo, los cinco amparos expuestos en este trabajo contra dichas resoluciones locales fueron [4] desechados y [1] sobreseído).

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el fortalecimiento de la autonomía judicial local en cuanto a la definitividad de sus resoluciones constitucionales, en general pudiera realizarse mediante el mejoramiento institucional (administrativo-operativo) y normativo de los tribunales constitucionales locales, lo cual pudiera redituarse en un aumento en la calidad de las propias resoluciones.

Por lo que respecta a la justicia constitucional federal, su aportación al fortalecimiento de la justicia local pudiera manifestarse a través de criterios interpretativos y demás normativa, especialmente en materia de amparo federal; ya que este instrumento procesal procede contra las llamadas violaciones “directas” o “indirectas” a la Carta Magna, las cuales incluyen las violaciones a los derechos fundamentales que pueden presentarse en las resoluciones constitucionales del ámbito local. Esta situación, pues, convierte al amparo federal en un medio de “doble control”, limitando con ello la autonomía de la jurisdicción constitucional local, particularmente en lo que respecta a la definitividad de sus resoluciones o sentencias.

En este sentido, parece ser que en teoría la justicia constitucional federal obstruye la autonomía judicial del constitucionalismo local, al no “permitir” que las resoluciones que se emiten en la esfera estatal sean de carácter definitivo e inatacable. Sin embargo, la evidencia empírica observada en esta investigación nos indica que la justicia constitucional local está logrando una gradual pero constante efectividad (eficiencia más eficaz), en el sentido de que sus resoluciones dictadas en tiempos razonables, no obstante que sean revisadas por la jurisdicción federal, están quedando “firmes”, en razón de que los órganos federales han encontrado elementos que les han impedido admitir las demandas de amparo respectivas o, si logran ser admitidas, enfrentado obstáculos que han evitado entrar al estudio de fondo. Situación que ha evitado que las resoluciones locales de carácter constitucional sean modificadas, permitiendo con ello conservar el carácter definitivo de las mismas.

Finalmente, y en respuesta a las interrogantes que formulamos al inicio de este trabajo, se puede señalar que las resoluciones definitivas de la justicia constitucional local contribuyen a restituir el orden constitucional violado, sin necesidad de complementarlas o hacerlas “competir” con las de la jurisdicción federal. Por tanto, el futuro de la justicia constitucional local parece estar encaminado a configurar un sistema de control constitucional sólido e independiente de la justicia federal, lo cual coadyuvará a “descargar” a la propia jurisdicción constitucional federal y a fortalecer la autonomía judicial de las entidades federativas.

Fuentes consultadas

Báez Silva, Carlos. 2002. "La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 105, nueva serie, año XXXV (septiembre-diciembre).

_____. 2006. Una definición del concepto "inconstitucionalidad por omisión". En *La justicia constitucional en las entidades federativas*. Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. México: Porrúa.

Brage Camazano, Joaquín. 2000. *La acción de inconstitucionalidad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Bustillos, Julio. 2008. *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México: Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

_____. 2009. La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Carbonell Sánchez, Miguel, coord. 2003. *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Coello Cetina, Rafael. 2006. La definitividad de las resoluciones de los medios de control de la constitucionalidad competencia de los tribunales locales. En Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. *La justicia constitucional en las entidades federativas*. México: Porrúa.

Corzo Sosa, Edgar. 1998. *La cuestión de inconstitucionalidad*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. 2004. *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*. México: Porrúa/Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Fix-Fierro, Héctor. 2006. Acciones de inconstitucionalidad. En *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, t. I, A-B. México: Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

_____. 2006. Controversias constitucionales. En *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, t. III, Concur-Custo. México: Porrúa/ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Fix-Zamudio, Héctor. 2005. *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. México: Porrúa/ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

_____. 2006. "El derecho procesal constitucional de las entidades federativas en el ordenamiento mexicano. (Reflexiones comparativas)". *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 10. Madrid.

_____. y Héctor Fix-Fierro. 2006. Amparo. En *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, t. I, A-B. México: Porrúa/ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

González Oropeza, Manuel y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. 2006. *La justicia constitucional en las entidades federativas*. México: Porrúa.

V. ANEXOS

RESOLUCIONES LOCALES EN MATERIA CONSTITUCIONAL EMITIDAS POR LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA E IMPUGNADAS EN AMPARO DIRECTO

Entidad federativa	PRIMERA INSTANCIA (LOCAL)						
	Tipo de asunto / Expediente	Fecha de demanda	Partes Procesales		Acto reclamado	Fecha de resolución	Sentido de resolución
			Promovente	Demandada			
Coahuila	AIL- /2007	n. d.	n. d.	Comisión de Derechos Humanos del Estado	Negativa de la Comisión para ejercer la AIL por actos que afectan únicamente intereses particulares	24/ago/2007	<u>SOBRESEÍDO</u>
Veracruz	Toca 237/2001, según la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del estado	n. d.	n. d.	n. d.	Delitos del orden común patrimoniales	16/abr/2001	n. d.
Veracruz	2JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	n. d.	Pascual Chontal Cayetano	n. d.	n. d.	01/feb/2007	<u>(NEGADO)</u>
Veracruz	3JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	n. d.	Jesús Antonio Marcial Cisneros	n. d.	n. d.	31/ene/2007	<u>(NEGADO)</u>
Veracruz	Toca 7JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	26/oct/2006	León Ignacio Ruiz Ponce	Comisión de Derechos Humanos y la LX Legislatura locales	n. d.	31/ene/2007	<u>(SOBRESEÍDO)</u>

**RESOLUCIONES EN AMPARO DIRECTO CONTRA RESOLUCIONES LOCALES EN MATERIA
CONSTITUCIONAL IMPUGNADAS ANTE EL PODER JUDICIAL FEDERAL (TRIBUNALES
COLEGIADOS DE CIRCUITO)**

PRIMERA INSTANCIA (LOCAL)		SEGUNDA INSTANCIA (FEDERAL) / IMPUGNACIÓN				
Entidad federativa	Tipo de asunto / Expediente	Fecha de demanda de amparo	Expediente	Acto reclamado	Fecha de resolución	Sentido de resolución
Coahuila	AIL- /2007	28/sep/2007 (ante el juez Segundo de Distrito en el Estado)	AR- 261/2007, según el Cuarto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito (administrativo)	Improcedencia del amparo indirecto contra la negativa de la Comisión a ejercer la AIL por actos que afectan únicamente intereses particulares	22/feb/2008	(Confirma) <u>SOBRESEE</u>
Veracruz	Toca 237/2001, según la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del estado	29/ago/2001	AD-343/2001, según el 1er. Tribunal Colegiado en materia penal del VII circuito	Resolución dictada en el Toca 237/2001	11/oct/2001	El Tribunal se declara <u>incompetente</u> para conocer del asunto <u>DESECHADO</u>
Veracruz	2JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	06/mar/2007	AD-543/2007, según el 2o. Tribunal Colegiado en materia administrativa del VII circuito	Sentencia que niega la protección de la justicia local	06/nov/2007	El Tribunal se declara <u>incompetente</u> para conocer del asunto <u>DESECHADO</u>
Veracruz	3JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	07/mar/2007	AD-314/2007, según el 2o. Tribunal Colegiado en materia administrativa del VII circuito	Sentencia que niega la protección de la justicia local	31/may/2007	El Tribunal se declara <u>incompetente</u> para conocer del asunto <u>DESECHADO</u>
Veracruz	Toca 7JP/2006, según la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del estado	07/mar/2007	AD-633/2007, según el 2o. Tribunal Colegiado en materia administrativa del VII circuito	Sentencia de sobreseimiento al actualizarse una causal de improcedencia	30/ago/2007	El Tribunal se declara <u>incompetente</u> para conocer del asunto <u>DESECHADO</u>

La justicia electoral local como justicia constitucional: el caso del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

Jaime del Río Salcedo

Agradeciendo la amable presentación de mi persona, vengo a compartir con ustedes algunas ideas y experiencias en mi condición honrosísima y pasajera de Presidente del Tribunal Electoral de Michoacán. Llevo puesto, pues, la toga de magistrado.

Ustedes dirán, si tienen la paciencia de escucharme y haciendo uso de su razón crítica, si tengo yo alguna para relacionar aquí y en tan breve tiempo tan numerosas y suculentas —como diría Ortega y Gasset— parcelas de la realidad, de las cuales no me negarán, al menos, que son ciertamente interesantes y problemáticas.

Para quien por obligación, como es mi caso, conoce las características de una determinada institución jurídica, resulta difícil hablar de ella a juristas y académicos reconocidos de todo el país, cualidad de esta distinguida audiencia, porque puedo incurrir en el defecto de omitir referencias a conceptos o principios, necesarios para los oyentes, pero, por el tiempo razonable previsto para la exposición, tampoco puedo descender a la descripción de todas las variables del tema. De ahí la importancia de objetivar el análisis, razones y datos concretos.

Estoy convencido que cuando a mi monólogo le sucedan las reflexiones y observaciones de ustedes seguramente habrá la oportunidad de resolver dudas, llenar silencios y corregir equívocos.

Así pues, la finalidad que se persigue con estas reflexiones, necesariamente generales, es intentar sostener la tesis de que los tribunales y salas electorales del país ejercen un control constitucional en materia electoral respecto de las Constituciones Federal y estatales.

Para poder dar sustento a esta idea, habré de construir en dos momentos, primeramente haciendo referencia al denominado caso Yurécuaro y, posteriormente, abonando otra razón subyacente desde la perspectiva del “*bloqueo de constitucionalidad*”.

Lo anterior, sobre la base de una primera consideración que les propongo, en el sentido de reconocer una escasa atención sobre el tema, y si bien ha existido un avance importante en otros ámbitos, específicamente en materia electoral y desde un enfoque local, ha sido a la inversa.

No estamos ante un asunto sencillo, y de suyo, bien puede ubicarse como un elemento central para la salud de nuestra democracia, en particular en razón con el vínculo directo que guarda con el tema de la tutela de los principios constitucionales en materia electoral, los que, por su esencialidad, dan sentido y rumbo a nuestro quehacer republicano.

Y es que, tal y como lo destaca acertadamente Manuel García Pelayo: “Todo deriva de la Constitución y todo ha de legitimarse por su concordancia directa o indirecta con la Constitución”.¹

Por lo que, entonces, siguiendo a Manuel Aragón: “Cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su realización, ocurre, simplemente, que no hay Constitución”.²

En el caso mexicano —lo sabemos—, la Constitución Federal ha definido diversos mecanismos jurisdiccionales y políticos para su protección y, en ese sentido, ha adoptado un sistema mixto que al mismo tiempo prevé un control abstracto y uno concreto, los cuales son depositados en manos de las instancias judiciales, en este caso, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en los tribunales y juzgados del Poder Judicial de la Federación.

Visto así, “...la justicia constitucional significa la autoconciencia que la Constitución posee de su propia eficacia y dinamismo”.³

Ahora bien, en el escenario federal ¿qué sucede con la materia electoral?

¹ Citado por Marcial Rubio Correa, *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*, 2ª. ed., Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008, p. 29.

² Manuel Aragón, citado por Roldán Xopa, José, *Supremacía constitucional y tipología de normas constitucionales*, s/l, s/a, pág. 55.

³ García Belaunde, D. y Fernández Segado, F. (coords.), *La jurisdicción constitucional en iberoamerica*, España, Dykinson, 1997, p. 51.

Ciertamente, *grosso modo* la situación no es diferente, aún y cuando presenta algunas particularidades, pues recordemos que con la reforma de 1996 se hizo patente “el reconocimiento de la necesaria judiciabilidad de las cuestiones electorales”,⁴ por lo que se incorporó el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, instaurándosele como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 Constitucional, esto es, de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral como medio de control abstracto de las normas de carácter general, cuya competencia se confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al mismo tiempo, en ese año también vio la luz la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que a través de ella, se otorgó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad de conocer y resolver en definitiva las controversias que se susciten en materia electoral, particularmente como medio para garantizar la constitucionalidad y legalidad en la materia.

De esta suerte, el esquema de justicia electoral configurado a partir de la reforma electoral de 1996, y el cual permanece sustancialmente hasta la fecha, se construyó —para el tema de la ponencia— sobre tres premisas fundamentales: 1. La observancia de la Constitución a través del control de leyes y actos en materia electoral; 2. La protección o tutela jurisdiccional de los derechos político-electorales, y 3. El control de constitucionalidad sobre los procesos electorales locales.

Así, puedo sostener que a partir de esa reforma se concibió que la ley y los actos electorales deben estar subordinados a la Constitución, no sólo en sentido formal o

⁴ José Luis de la Peza, “Notas sobre la Justicia Electoral en México”, en José de Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 852.

procedimental, sino en un plano sustantivo, esto es, en cuanto fuera congruente con los principios y reglas que integran las “normas sustanciales de la democracia”.⁵

En esta breve mención histórica, no se puede dejar de mencionar la situación prevaleciente en el periodo que abarcó del 23 de mayo de 2002 cuando la Suprema Corte resolvió la Contradicción de Tesis 2/2000 PL, hasta el 14 de noviembre de 2007 que entró en vigor la reforma constitucional en materia electoral, particularmente las modificaciones al artículo 99 constitucional.

Como se recordará, en ese tiempo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estuvo impedido, de ejercer un control constitucional en materia electoral, lo cual fue revertido con la reforma al establecer sustancialmente que: “...las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Delimitado de esta manera el panorama general que se plantea en términos del control constitucional en el ámbito federal, surge la necesidad de dar un paso más en la reflexión, y preguntar: ¿qué sucede en el caso de las entidades federativas?

Para dar una respuesta puntual, es necesario tener en cuenta que a la fecha se viene configurando una tendencia muy importante para reconocer y otorgar control constitucional a los Poderes Judiciales de los Estados respecto de las Constituciones locales.

Efectivamente, el control constitucional desde la jurisdicción local no constituye un tema novedoso, incluso, un sector importante de la doctrina⁶ afirma que, en buena parte, todo inició con la reforma del año 2000 en el estado de Veracruz, en donde el constituyente estatal tuvo a bien diseñar mecanismos de control constitucional respecto a su Constitución, y a lo cual siguieron entidades como Campeche, Chiapas, Chihuahua,

⁵ Luigi Ferrajoli, citado por José de Jesús Orozco Henríquez, “Jurisprudencia electoral y garantismo jurídico” en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, 2ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. XXXVIII-XL.

⁶ Véase Manuel González Oropeza y Eduardo, Ferrer Mac-Gregor (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.

Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.⁷

Pero más importante, fue la posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien manifestó que la existencia de mecanismos protectores en los estados, con miras únicamente a salvaguardar los derechos previstos en las Constituciones locales, era congruente y armónico con el sistema jurídico mexicano, pues aún y cuando la competencia para conocer de dichos instrumentos protectores pertenece a los órganos jurisdiccionales locales, no se invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, cuya función es la de tutelar las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸

El control constitucional local ha sido sometido a convincentes análisis críticos, entre los que destaca el realizado por el reconocido constitucionalista Manuel González Oropeza quien atendiendo a la esencia del sistema, señala que: “Depender de un ámbito de gobierno distinto para garantizar la Constitución estatal, es claudicar su propia soberanía que le encomienda la Constitución Federal”.⁹

No es casualidad, pues, que Elisur Arteaga destaque como un paso necesario la reinterpretación de la esencialidad de las Constituciones locales, afirmando tajantemente que:

Aunque no existe norma que así lo disponga en la constitución general, a las cartas estatales, por su propia naturaleza y cuando están de acuerdo con aquella, les es inherente y propia la calidad de supremas: todas las leyes de la

⁷ Véase el espacio dedicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Justicia Constitucional Local, en el link de su página web:

<http://www.scjn.gob.mx/RecJur/JusticiaConstitucionalLocal/Paginas/Introduccion.aspx>

⁸ Véase tesis XXXIII/2002, página 903, Pleno, SJF, tomo XVI, agosto de 2002, de rubro: “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 aquel se limita a salvaguardar, exclusivamente, los derechos humanos que establece el propio ordenamiento local”.

⁹ Manuel González Oropeza, “El control constitucional en las entidades federativas” en Manuel González Oropeza, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas*, México, Porrúa, 2006, p. 397.

entidad, todas las autoridades y los derechos de los particulares que establecen, que de ellas derivan y dimanen su mandato y, en fin, todo el sistema normativo a éstas deben obediencia, a pesar de lo que en contrario pudieran disponer las leyes federales y tratados que no estén de acuerdo con la constitución general, las leyes, decretos y convenios locales. La calidad de suprema es inherente a una Constitución general o local.¹⁰

En términos prácticos, lo anterior implica aceptar que tanto la Constitución general como las Constituciones locales son coincidentes en reconocer y consagrar, aspectos como: los principios de soberanía popular, supremacía constitucional, división de poderes, inviolabilidad y permanencia, que en su origen y conformación se encuentra un poder constituyente, reconocen derechos fundamentales, estructuran formas de gobierno, son escritas, rígidas y reformables, establecen una parte dogmática y otra orgánica, y contienen reglas y principios.

Todo lo anterior ha llevado a que algunos sectores doctrinarios identifiquen el surgimiento de un verdadero federalismo judicial, mientras que se acepta la interpretación y aplicación directa de los contenidos de las Constituciones estatales, por lo que, en todo caso, pareciera que se trata de una recuperación de espacios para el constitucionalismo local a partir de la afirmación de que los ordenamientos máximos de las entidades federativas ostentan la calidad de supremos.

Hasta aquí, se puede observar como parte de la delimitación de este territorio común, que existe consenso sobre el hecho de que a nivel federal y en torno de la Constitución General de la República, el tema del control de la constitucionalidad tiene un importante desarrollo dogmático y jurisprudencial, en tanto que, en los ámbitos estatales y con respecto a las Constituciones locales viene abriendo camino, acompañado, en ocasiones por posiciones a favor y, en otras, con señalamientos en contra, pero al final del día, se consolida una discusión seria, y prueba de ello, es el caso de Michoacán, en donde el pasado 24 de septiembre, siguiendo la directriz trazada en otras entidades, se presentó

¹⁰ Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Oxford, 1999, p. 376.

una iniciativa proponiendo que el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a través del Pleno o de una Sala, se asuma, además, como órgano de control constitucional.¹¹

Finalmente, a las consideraciones que hemos venido elaborando, queda una última interrogante principal en relación con la idea fuerza que conduce la presente ponencia, esto es, ¿existe control constitucional en materia electoral por parte de la jurisdicción local?

Desde este momento, debe considerarse que las eventuales respuestas a la pregunta esbozada se tienen que visualizar en dos niveles de reflexión, es decir, por un lado la posición de control de los tribunales electorales estatales respecto de sus Constituciones, y por otra, el papel de estas mismas autoridades jurisdiccionales electorales para ejercer un control de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto de la protección de la materia electoral contenida en las Constituciones estatales, estimo que una posición a favor de su reconocimiento, no hace más que adaptarse a esa tendencia nacional que se comentaba, por lo que, *mutatis mutandi*, pueden acogerse aquellos argumentos que postulan un control del constitucionalismo local.

Mas aún, si bien el artículo 116 constitucional establece que las Constituciones y leyes de los Estados establecerán un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, no menos cierto es que, entidades federativas como Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Tabasco y Tamaulipas precisan en sus respectivas Constituciones que el sistema impugnativo también garantizará que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se apeguen al “principio de constitucionalidad”. Igual disposición se consagra en sede legal en los Estados

¹¹ La iniciativa fue presentada por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, lo cual implicaría adicionar el título duodécimo a la actual Constitución Política del Estado. Los medios de control que se proponen son: Juicio de tutela constitucional, controversias constitucionales, acción de inconstitucionalidad, acción contra la omisión legislativa, y consultas constitucionales, en tanto que, la competencia se confiere al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, o a la Sala Constitucional que en determinado momento se configure.

de Campeche,¹² Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.

En el resto de las entidades, el control puede inferirse a partir de la afirmación de que los tribunales son la máxima autoridad en materia electoral, por lo que están en condiciones de revisar la regularidad de los actos y resoluciones conforme a las Constituciones locales.

Con lo anterior puedo confirmar que un control local de constitucionalidad en materia electoral se inserta en un contexto de reconocimiento a ese papel fundamental que despliegan los Tribunales y Salas electorales de las entidades federativas, en cuanto garantes de los principios y reglas contenidas en sus ordenamientos supremos.

Sin embargo, subsiste el tema central: la posición de las autoridades jurisdiccionales electorales locales para ejercer un control respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ello habré de ocuparme a continuación, para lo cual, brevemente, me propongo razonar sobre la sentencia TEEM-JIN-049/2007 y su acumulado TEEM-JIN-050/2007, de 8 de diciembre de 2007.

Para el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el asunto, a pesar de la distancia, presenta una doble significación: por un lado la tutela efectiva de los principios constitucionales en materia electoral y, por ende, la sujeción de todos los actos electorales a la Constitución, y por otro, el origen de —lo que en otros foros he denominado— una transfiguración de la denominada causal abstracta de nulidad de elecciones, como reflejo de la trascendencia de la argumentación jurídica en cuanto instrumento para el sometimiento del poder a la razón.

Por el momento, baste decir que no obstante la trascendencia del criterio judicial sobre la causal abstracta, con la llegada de la reforma constitucional electoral en noviembre de

¹² Artículo 477 del Código Electoral. En los términos de la Base VII del artículo 24 de la Constitución Política del Estado, la Sala y los Juzgados Electorales, al conocer y resolver los medios de impugnación serán garantes de que los actos o resoluciones electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad. Artículo 24, f. VII, constitucional. Para garantizar los principios 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.

2007, el Poder Revisor de la Constitución pretendió acotar la facultad interpretativa del Tribunal Electoral en materia de nulidades, por lo que se aprobó la adición del párrafo segundo, de la fracción II, del artículo 99 constitucional, que a la letra señala: “Las Salas Superior y Regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”.

De tal suerte que, frente a aquellas operaciones lógicas de abstracción del contenido de preceptos constitucionales —realizada por la doctrina judicial— ahora, la exigencia constitucional —planteada por el poder legislativo— se limitaba a lo expresamente previsto en la ley.

Así, tomada la decisión por el Constituyente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se vio impedido de seguir tutelando los principios constitucionales inherentes a elecciones auténticas y libres por la vía de la “causal abstracta”, limitándose a partir del 14 de noviembre de 2007 a conocer solamente de las causales “expresamente” indicadas en la ley, y dejando de tener aplicación la tesis de jurisprudencia que se había generado.¹³

Con lo anterior, volvieron a surgir preguntas fundamentales —incluso para la normalidad democrática de los procesos electorales en México—, cuya respuesta había inspirado la creación de la causal abstracta: ¿sólo puede declararse la nulidad de una elección en los supuestos expresamente previstos en la normativa secundaria a pesar de que se viole gravemente un principio constitucional?, ¿no hay nulidad sin ley?, y ¿puede validarse una elección a sabiendas de que se están conculcando mandatos constitucionales?

Ante tales interrogantes, no tardó en llegar la respuesta por parte de la doctrina judicial, en este caso, del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Con motivo de la elección de Presidente Municipal del ayuntamiento del municipio de Yurécuaro, la autoridad jurisdiccional electoral local tomó la determinación de declarar la nulidad de la elección en virtud a la utilización de símbolos, expresiones y alusiones de carácter religioso, en clara contravención de lo dispuesto en los artículos 35, fracción XIX,

¹³ Véase Ma. Macarita Elizondo Gasperín, “Metamorfosis de la Causal Abstracta de Nulidad de Elección en México”, en *Círculos de Lectura Jurídica*, México, Tribunal Electoral del Estado de Puebla, núm. 2, 2008, pp. 39-41.

del Código Electoral del Estado, en donde existe una prohibición de usar aspectos religiosos en la propaganda de los partidos políticos, y particularmente, en el 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se recoge el principio histórico de separación Iglesia-Estado.¹⁴

Desde aquí se debe observar un aspecto esencial para el entendimiento del criterio que dio nacimiento a la llamada causa de nulidad por violación a principios constitucionales, ya que si bien la premisa normativa se construyó en un primer momento, sobre una disposición del Código Electoral del Estado, existía un vínculo indisoluble de esa prohibición con una violación directa del precepto Constitucional señalado, pues en última instancia, precisamente actuando como órgano de control constitucional, en la sentencia se buscó preservar la eficacia y validez de la norma constitucional.

En este sentido, cabe señalar que las conductas contrarias tanto a la normativa legal como a la Constitución general consistieron, *grosso modo*, en el inicio de la campaña electoral con una misa en la que se utilizaron camisas y colores que identificaban la campaña del partido, asimismo se publicaron boletines registrando el hecho y calificándolo como un “bocadillo espiritual” al término del cual, el candidato se dedicó a saludar a los asistentes; en otro acto religioso hizo guardia en un féretro portando el logotipo del partido que lo postuló; participó en festividades religiosas de la Capilla del “Rosario”, así como en las ceremonias del “Día de Muertos”, finalmente, al cierre de la campaña utilizó conjuntamente las imágenes de San Judas Tadeo, la Virgen de Guadalupe y urnas electorales, portando de manera permanente y en forma de collar un “rosario” en el pecho, sin olvidar el agradecimiento a las estructuras religiosas por el apoyo brindado en la campaña.

Las preguntas que se encontraban subyacentes a la decisión eran: ¿sólo se puede declarar la nulidad de una elección en los supuestos de hecho exclusivamente contemplados en la legislación secundaria, esto es, al actualizarse una causa prevista en un concreto dispositivo legal?, ¿qué pasa si en un proceso electoral tanto en la etapa de preparación de la elección como en la jornada electoral se viola gravemente un principio

¹⁴ Véanse las sentencias dictadas en los juicios de inconformidad TEEM-JIN-049/2007 y su acumulado TEEM-JIN-050/2007, del 8 de diciembre de 2007, consultables en el portal www.teemich.org.mx.

constitucional?, ¿queda impune porque la ley secundaria no prevé expresamente la nulidad por violación a los principios constitucionales?, y ¿qué sucede con la plena eficacia o validez de las normas constitucionales que consagran tales principios?¹⁵

Sustancialmente, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán sostuvo que, no obstante que el legislador secundario omite regular expresamente en la ley una concreta causa de nulidad, ante la verificación de una violación grave y generalizada a los principios rectores de la función y materia electoral, es posible aplicar las normas de la Constitución general y, en su caso, declarar la nulidad de una elección.

Ciertamente, la piedra de toque entre la “causal abstracta” y el nuevo criterio, era que ya no se trataba de operaciones de abstracción, sino de una interpretación y aplicación de un principio constitucional, en tanto que se configuraba como una base común la afirmación de que no podían validarse elecciones que transgredieran la Constitución.

Lo anterior, a partir de que el Tribunal Electoral de Michoacán —ante la omisión del legislador— debía propender a la normalidad constitucional, dotando de plena eficacia los principios contenidos en la Ley Mayor que son rectores de la materia electoral, tanto en el ámbito u orden Federal como en el local.

Seguramente no se discutirá que, los procesos electorales de las entidades federativas se rigen por principios previstos constitucionalmente que exigen una plena observancia, derivada, de la supremacía de las normas que las contienen. En este contexto, el Tribunal Electoral de Michoacán debía eliminar cualquier obstáculo que atentara, afectara, o impidiera que tales principios y sus normas adquirieran o alcanzaran vigencia o eficacia absoluta.

De esta forma, la exclusividad de las nulidades al infringir textos legales no excluía que cualquier violación a los principios rectores de la función y la materia electoral establecidos en sede constitucional, diera como resultado la nulidad de la ley o el acto (elección) que lo provocaba.

¹⁵ Jaime del Río Salcedo, *La transfiguración de la causa de nulidad abstracta. Un acercamiento a la nulidad de elección por violación a los principios rectores de la función y la materia electoral en sede constitucional y legal*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2008.

Por último, se concluyó que existían por un lado nulidades legales, pero también nulidades derivadas de la afectación a los principios contenidos en la Carta Magna y en las normas constitucionales locales.

Con estas premisas, el 8 de diciembre de 2007, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por unanimidad de votos, resolvió decretar la nulidad de la elección del municipio de Yurécuaro, Michoacán.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad jurisdiccional electoral del país, también por unanimidad de votos de los magistrados, resolvió en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-604/2007, confirmar el criterio de la nulidad de elección por violación a principios constitucionales.

Con motivo de dicha ejecutoria, se escucharon razones importantes de parte de los magistrados de la Sala Superior, que bien reflejan, por un lado su posición jurídica frente a un caso particular, pero por otro, constituyen referencias sobre el papel de las instituciones democráticas capaces de tomar decisiones y transformarlas en normas jurídicas.

En este sentido, durante la sesión de resolución,¹⁶ la Magistrada Presidenta María del Carmen Alanís Figueroa destacó que, cuando un acto es contrario a la Ley Suprema “evidentemente no puede ser reconocido como válido”.

Asimismo, el Magistrado Manuel González Oropeza señaló que, con la resolución se garantizaba el principio de “supremacía constitucional” y que, en todo caso la reforma de 2007 no había derogado la aplicación de la Constitución para las elecciones.

Por último, el Magistrado Flavio Galván Rivera manifestó que la obligación de un Tribunal era garantizar la constitucionalidad y que, “lo expreso puede deducirse del orden constitucional o del orden legal”.

Así, la trascendencia del criterio construido por la vía interpretativa es de tal importancia, que vino a configurar el papel de garante de los principios constitucionales

¹⁶ Véase video de la sesión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en http://www.trife.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/video_demanda/TransmisionDemanda.asp?video=2007/se_231220071000.rm, consultada el 24 de julio de 2009.

vinculados con los procesos electorales, al tiempo que definió causales legales de nulidad y causales constitucionales de nulidad.

Ciertamente no se puede soslayar que una ruta interpretativa como la trazada en el Tribunal Electoral de Michoacán, bien puede ser acorde al control constitucional que se ejerce desde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que, es precisamente ahí donde radica su particularidad, es decir, al haber sido dictada por un Tribunal local asumiéndose como garante de los principios constitucionales en materia electoral.

De esta forma, se puede inferir que a partir de una proyección directa de la normativa secundaria con los principios constitucionales en materia electoral, resulta factible pensar en un control de la constitucionalidad por parte de los Tribunales locales.

No obstante lo reflejado por la doctrina judicial, y su reconocimiento por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en asuntos posteriores como el caso Acapulco, existe otra razón subyacente que permite sostener mi posición.

En efecto, frente a una alternativa formalista y estética, si uno contempla la Constitución como un “árbol vivo”, que crece y se adapta a las circunstancias y tendencias contemporáneas, y cuya autoridad actual y continuada descansa sobre los principios y valores superiores contenidos en ella, nos ayuda a enmarcar los términos del debate sobre el bloque de constitucionalidad, que adquiere una significación especial no sólo por razones puramente instrumentales, sino porque, como lo señala Ferrajoli, tiene una función sustantiva, de primer orden, en el constitucionalismo democrático. ¿Qué hay de valioso en el reconocimiento del bloque de constitucionalidad?

Se trata sin duda, de un concepto que poco a poco ha adquirido carta de naturalización en el sistema jurídico mexicano y en la doctrina constitucional.

Su origen se ubica en el sistema francés, y con un desarrollo importante en países como España, Perú y Colombia.

A pesar de su inicial atractivo, debe advertirse que existe poca claridad en cuanto a sus alcances, y en los sistemas referidos su integración es de manera distinta, esto es, mientras en el sistema español se integra con valores y principios fuera de la Constitución escrita, en

el caso francés se ha determinado que se constituye dependiendo del acto sujeto a control, y en el caso colombiano su contenido comprende la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos, y leyes orgánicas.¹⁷

La relevancia del concepto se da en relación con la tesis de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación número P./J. 18/2007 de rubro “ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. JUNTO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INTEGRA BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL”.¹⁸

Ciertamente, la Suprema Corte de Justicia ha reconocido la existencia de un bloque de constitucionalidad en materia electoral, el cual se integra por las normas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y, *mutatis mutandi*, en las Constituciones de las entidades federativas.

Lo anterior no es un asunto menor, ya que integrado de esta manera el bloque de constitucionalidad, la protección de los principios contenidos en las Constituciones locales, implicará a su vez la tutela de los principios electorales consagrados en la Constitución Federal, y viceversa, o parafraseando al filósofo de Güémez: “lo que es de aquí para allá, es de allá para acá”.

Quien adopte esta concepción se inclinará por reconocer la posibilidad de que la autoridad garante sea un Tribunal o Sala electoral local.

La reflexión sobre el bloque de constitucionalidad viene de la mano con la naturaleza de los principios constitucionales en materia electoral, y en todo caso, la unidad y coherencia

¹⁷ Véase José de Jesús Muñoz Navarro, *El Bloque de Constitucionalidad como parámetro del control constitucional en México*, en Debate Social, No. 23, mayo-agosto de 2009, www.debate.iteso.mx

¹⁸ “Los artículos 122, apartado A, fracción II y apartado C, base primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, incisos b) al i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las normas que en particular establezca el legislador federal en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, integran un bloque de constitucionalidad en materia electoral para esta entidad. Lo anterior es así, ya que el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, señala que las disposiciones que rijan en materia electoral en el Distrito Federal deben sujetarse al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual tomará en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 constitucional; lo anterior porque el fundamento del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el indicado artículo 122, y el respeto a la jerarquía constitucional es un requisito para la validez de dicho Estatuto, por lo que, el respeto a lo dispuesto por él, es un requisito de validez para las actuaciones de todas las autoridades del Distrito Federal”.

de éstos permiten la funcionalidad de aquél, en la medida de que integran un todo constitucional.

En otros espacios he apuntado que el reconocimiento de los principios constitucionales, y su aplicación en las sentencias de los Tribunales electorales se ha convertido en uno de los mayores impulsos en la redefinición del régimen democrático en México, ya sea indicando el sentido y alcance de los derechos fundamentales y las libertades públicas, estableciendo el marco de referencia para el enjuiciamiento de la inconstitucionalidad de normas, o expresando mandatos positivos a los poderes públicos y, especialmente, al legislador.

En todo caso, la trascendencia de los principios constitucionales, más allá de conceptos estriba, según Zagrebelsky, en que “Los principios dicen, por un lado, de qué pasado se proviene, en qué líneas de continuidad el derecho constitucional actual quiere estar inmerso; por otro, dicen hacia qué futuro está abierta la Constitución. Los principios son, al mismo tiempo, factores de conservación y de innovación que consiste en la realización siempre más completa y adecuada a las circunstancias del presente del germen primigenio que constituye el principio.”¹⁹

Vistos de esta manera, la relevancia de los principios en los procesos de consolidación democrática, además de ofrecer una identidad a la propia Constitución, permiten comprender la estructura y funcionalidad de un sistema jurídico,²⁰ en la medida de que “actúan básicamente de contraste a la rigidez del legalismo, en tanto en cuanto la concreta disposición no debiera nunca interpretarse en virtud de sí misma, sino en aras de la realización, a través de ella, de determinados fines recogidos, precisamente, en los principios”.²¹

Con todo lo anterior, seguramente no quedarán satisfechas todas las dudas u objeciones. Sin embargo, considero que mi propuesta abona, en definitiva, a la adopción

¹⁹ Gustavo Zagrebelsky, *Historia y constitución*, España, Trotta, 2005, p. 89.

²⁰ Manuel Atienza, “El derecho como argumentación”, en Luigi Ferrajoli y Manuel Atienza, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 72.

²¹ Raúl Canosa Usera, *Interpretación constitucional y fórmula política*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 141.

de un modelo de control constitucional en materia electoral que tiene como protagonista al juez, y la protección de los principios constitucionales en casos concretos.

Lo que distingue finalmente a la vía adoptada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán es la confianza depositada en el juez electoral local como custodio fiel de un conjunto de principios, valores superiores o derechos fundamentales en que descansa el Estado social y democrático de Derecho.

A lo que quiero aludir, en el fondo, es en el sentido de que no se aten las manos de los Tribunales y Salas electorales de los estados para defender las Constituciones federal y locales.

Estoy consciente que mis ideas sacudirán, sin duda, las pacíficas aguas del pensamiento jurídico, enfrentando fuertes resistencias.

En esta coyuntura, si logramos repensar ciertos sacramentos normativos, representará una victoria que, como ocurrió con Ulises en *La Odisea*, constituye en sí misma, una nueva aventura en la que su temple debía mantener el rumbo sobreponiéndose a la seducción y al naufragio.

El juicio de amparo estatal. Origen, memoria y tiempo

Víctor Manuel Collí Ek

INTRODUCCIÓN. LA MEMORIA

“Lo recuerdo, yo no tengo derecho a pronunciar ese verbo sagrado, sólo un hombre en la tierra tuvo ese derecho y ese hombre ha muerto”¹

Hay una obra muy hermosa del universal literato Jorge Luis Borges, *Ficciones* y en esta obra hay un cuento que se llama “Funes el Memorioso”. En alguna ocasión escuche que Jorge Luis Borges escribió este cuento en honor a Alfonso Reyes, porque a su entender el literato Alfonso Reyes tenía una memoria prodigiosa.

En este cuento, Borges habla de la historia de Irineo Funes, y hace referencia a una serie de cuestiones que tienen que ver con el empleo de su memoria prodigiosa, hace referencia a una obra excelsa *Naturalis historia de Plinio* se refiere a personas que habían sido reconocidas por tener una memoria prodigiosa: 1. Ciro rey de los persas, que sabía llamar por su nombre a todos los soldados de sus ejércitos. 2. Mitríades Eupator, que administraba la justicia en los 22 idiomas de su imperio. 3. Simónides, inventor de la nemotécnia. 4. Metrodoro que profesaba el arte de repetir con fidelidad lo que había escuchado una sola vez.²

No está de más señalar que al pensarse en “Funes el memorioso” como una Oda a la personalidad de Alfonso Reyes por parte de Jorge Luis Borges, su estima lo llevaba a compararlo con esos grandes personajes de la antigüedad.

Pero igualmente no está de más indicar que si me refiero a la memoria, es porque entiendo que existe una línea causal entre tres conceptos: memoria, tiempo y origen. Además es porque creo que no sólo los conecta una causalidad externa que los haría comportarse como mónadas comunicadas entre sí al estilo Leibniziano, sino que creo

¹ Jorge Luis Borges, *Ficciones*, Alianza Editorial, España, 2000, p. 123.

² Cfr. Jorge Luis Borges, *op. cit.* p. 130.

comparten una esencia, un neuma interno que los une, esencia que deseo utilizar para encauzar la línea discursiva de las siguientes palabras.

1. San Agustín y el tiempo

Pero yo me refiero a la memoria en este momento, porque quiero hacer referencia al concepto de origen, ya que el tema principal es el “Origen estatal del juicio de amparo”, lo cual me hace referirme a una obra excelsa, de un escritor de talla mundial y de talla eterna, San Agustín de Hipona, en el libro número 11 de “Las Confesiones” San Agustín se hace una pregunta, que desde que yo conocí esta parte del libro en la preparatoria, siempre me ha llamado la atención, siempre me ha fascinado, se pregunta:

¿Qué es pues el tiempo? ¿Quién podrá explicar esto fácil y brevemente? ¿Quién podrá comprenderlo con el pensamiento, para hablar luego de él? Y, sin embargo, ¿qué cosa más familiar y conocida mentamos en nuestras conversaciones que el tiempo? Y cuando hablamos de él, sabemos sin duda qué es, como sabemos o entendemos lo que es cuando lo oímos pronunciar a otro. ¿Qué es pues el tiempo? Si nadie me lo pregunta lo sé; pero si quiero explicárselo al que me lo pregunta, no lo sé.³

Lo que me llama mucho la atención cuando habla San Agustín del tiempo, es esta definición, esta forma de entender el concepto de tiempo que tiene. Se hace la pregunta de, bueno, cuando nosotros analizamos la realidad y entonces, hacemos referencia a lo que conocemos, a lo que conocimos y lo que conoceremos, se refiere él a la dimensión de anímica del tiempo:

Pero lo que ahora es claro y manifiesto es que no existen los pretéritos ni los futuros, ni se puede decir con propiedad que son los tres los tiempos: pretérito, presente y futuro; sino que tal vez sería más propio decir que los tiempos son tres: presente de las cosas pasadas, presente de las cosas presentes y presente de las futuras. Por que éstas son tres cosas que existen de algún modo en el alma, y fuera de ella yo no veo que existan: presente de

³ San Agustín, *Las Confesiones*, Biblioteca de Autores Cristianos, España, 2002, p. 478.

cosas pasadas (memoria), presente de cosas presentes (visión) y presente de cosas futuras (expectación).⁴

Agustín de Hipona al referirse al tiempo lo clasifica de tres maneras: 1. Presente de cosas pasadas, la Memoria. 2. Presente de cosas presentes, la Visión. 3. Presente de cosas futuras, la Expectación.⁵

Quiero utilizar esta hermosa argumentación de San Agustín, para referir al tiempo, pero específicamente para referirme a la palabra origen, cuya significación más común devenida de su etimología *origo*, *originis*,⁶ como se señalaría en el estudio del latín, denota principio, comienzo, nacimiento, todos significados íntimamente relacionados con el tiempo.

Ahora, dentro de una mesa sobre “El origen estatal del juicio de amparo”, pregunto, ¿A qué nos vamos a referir con la palabra origen? y entonces inmediatamente me refiere a la obra de San Agustín, al pasado, al presente, al futuro, pero que en todo momento ofrece a la memoria que los tres tiempos son una síntesis del presente, pero que tienen algo en común.

Hay una palabra en latín que es el *ubi*, o el dónde, el hacia dónde, el hacia dónde nos dirigimos, pero esta palabra tiene otra significación que la complementa, el saber hacia dónde me dirijo es también saber que es lo que quiero hacer cuando yo llegue a donde estoy proyectando mi actividad,⁷ y entonces esta idea del hacia dónde voy, esta idea del de dónde vengo, el presente de las cosas pasadas, mi memoria, del presente de las cosas presentes, el presente de las cosas futuras es, creo yo, una buena manera para entender el concepto de “origen” del juicio de amparo a nivel estatal, entonces, en este entendido, propongo por origen tres dimensiones:

1. El origen histórico, aquél que me lleva a pensar en Rejón, en Yucatán.

⁴ San Agustín, *op. cit.* pp. 485-486.

⁵ Cfr. San Agustín, *op. cit.*, 486.

⁶ Cfr. Agustín Blázquez Fraile, *Diccionario Latino-Español y Español-Latino*, Ramón Sopena, España, 1978, p. 337.

⁷ Cfr. Maurice Balme y James Mordwood, *Oxford Latin Course, part 1*, Oxford University Press, Reino Unido, 2006, p. 61.

2. También entendemos como Origen el presente, el desarrollo de los sistemas de justicia constitucional a partir de esta oleada de constitucionalización y federalización que se dio en México desde 2000 con el experimento de Veracruz.

3. Pero creo que más importante para hacer referencia clara, para hacer homenaje pleno al concepto de memoria, al concepto de presente a ese ubi a que hacen referencia los latinos, el presente del futuro, el a dónde vamos, el qué queremos y por que no hemos podido llegar ahí.

2. El origen como desenvolvimiento pasado

Al hablar del origen del juicio de amparo, el origen como criterio pasado, que nos refiere a Rejón y al proyecto de Constitución yucateca del 40, de la constitución yucateca del 41, hay una obra de gran calado en el pensamiento político occidental, esta obra es la democracia en América de Tocqueville, los estudiosos del proyecto de la memoria de Rejón, del intelecto de Rejón, de aquellas cosas que él seguramente leyó, de aquellas cosas que él seguramente estudió, son uniformes al referirse a la influencia que tuvo Tocqueville en el pensamiento de Rejón, y es fácil entenderlo cuando nos introducimos en la obra de Tocqueville leemos algunas cosas por ejemplo del capítulo sexto, el que se refiere al sistema judicial americano y nos dice por ejemplo:

En el capítulo VI de la primera parte se refiere al Poder Judicial de los Estados Unidos y a su acción sobre la sociedad política. En dicho capítulo Tocqueville sostiene lo siguiente:

- a) Que ninguna nación en el mundo ha constituido un Poder Judicial de la misma manera que los estadounidenses.
- b) Que en Estados Unidos no hay acontecimiento político en el que no se intente invocar la autoridad del Juez, que es uno de los primeros poderes políticos.
- c) Que el Poder Judicial en los Estados Unidos tiene todas las características de un Juez, es decir, sirve de árbitro; pero se requiere para la actuación de los Tribunales que exista un litigio, que haya proceso, pues sino hay demanda, el Poder Judicial no tiene ocasión de ocuparse de ella.

d) Que el Juez se pronuncia sobre casos particulares y sólo actúa cuando se le somete una causa ya que carece de acción y es necesario ponerlo en movimiento para que actúe.

Cuando leemos estas referencias que hace Tocqueville al sistema judicial estadounidense no nos queda duda de la enorme influencia que tuvo en el pensamiento de Rejón y de la enorme influencia que tuvo el pensamiento del acta de reforma del 47 cuando se federalizó el juicio de amparo.

En este sentido, el pensamiento de Rejón se encuentra delimitado, primeramente, para hacer fiel al contenido del tema de estudio, en el proyecto de Constitución del 40 y la Constitución yucateca del 41; pero no podemos dejar de lado siendo coherentes con el desarrollo integral del sistema político del país en ese momento, al contenido de la Constitución Federal de 1824 y en específico al artículo 160, es la Constitución de 1824 la que dio razón de ser al desarrollo de la autonomía del federalismo de las entidades, de la autonomía, y por tanto al desarrollo pleno del federalismo de las entidades federativas, decía el artículo 160 de esta Constitución:

Artículo 160.- El poder judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

Los grandes ideólogos actuales, los hacedores de políticas públicas que reflexionan dentro del marco de la reforma del Estado hacia el desenvolvimiento auténtico del federalismo, nos refieren inmediatamente a 1824 y la lectura de este artículo 160 nos deja clara cuál es esa intención: la autonomía plena de los poderes judiciales estatales.

Hay dos cosas que son importantes en el pensamiento de Rejón que en el análisis del juicio de amparo se presentan como dos caras de la misma moneda: 1. Rejón ciertamente le imprimió al proyecto de la Constitución un procedimiento de amparo. 2. Pero este procedimiento de amparo no tendría razón si él no hubiera también impreso en la

Constitución Política de Yucatán, un catálogo de garantías individuales, no tendría sentido y eso fue lo que permitió la Constitución mexicana de 1824.

Lo que tanto decimos que esta Constitución federal no tuvo un catálogo de derechos fundamentales, no lo tuvo precisamente porque quería ser coherente con su sistema de creación, la autonomía de los estados tenía que pasar necesariamente por permitir que los estados a través de normas fundamentales crearan sus sistemas de garantías individuales hacia su interior.

La obra de Rejón tiene que pasar necesariamente, tenemos que reconocer la gran visión de este ilustre campechano yucateco, Rejón se muestra como un gran visionario al estudioso de sistema que creó para el constitucionalismo yucateco de la primera parte del siglo XIX.

3. El origen como desenvolvimiento presente

El origen como criterio presente, nos pone en la mesa de discusión la oleada de federalización que se ha dado en México. El resurgimiento desde las entidades federativas del deseo de un auténtico federalismo que se dio en México a partir de 2000, con el intento, con el proyecto, con la reforma del sistema constitucional de Veracruz que introdujo todo un sistema de justicia constitucional para su propia entidad.

Pero a nosotros no nos interesa todo el sistema, nos interesa el amparo, y en este caso Veracruz fue visionario, introdujo en su Constitución de 2000 un amparo, tenemos como producto de esta oleada de federalización a Veracruz, siguiéndolo, tenemos a Tlaxcala con el recurso de “queja” que se ha denominado por la doctrina mexicana “El amparito”, a Tlaxcala donde se ha denominado “El juicio de protección constitucional” y en donde existe una ley que lo fundamenta.

Nombre y legislación que regula el juicio de protección de derechos humanos, las que lo reconocen		
Veracruz	Tlaxcala	Chihuahua
Juicio para la protección de derechos humanos y su procedimiento lo regula la Ley número 288 del juicio de protección de derechos humanos.	Juicio de protección Constitucional y su procedimiento lo regula la Ley de control Constitucional para el Estado de Tlaxcala.	“Queja” no cuenta con una legislación secundaria.

Ahora bien, cuando hablamos del criterio presente, no podemos dejar de lado el análisis sistemático que no es completo si se queda en el fenómeno estatal, y entonces tenemos que ver el sistema completo, el estado constitucional en México y tenemos que reconocer la labor que ha tenido por ejemplo, la Suprema Corte en el desarrollo de estos sistemas de justicia constitucional y específicamente en el desarrollo de procedimientos de amparo al interior de los estados a través de su Constitución, me estoy refiriendo a las controversias constitucionales 15, 16, 17 y 18-2000 que en la tesis de jurisprudencia de XXIII-2002 hizo un reconocimiento que me parece de trascendental importancia cuando se analiza la constitucionalidad de la existencia de un juicio de amparo estatal, un juicio de amparo local, la Corte en una votación mayoritaria reconoce que este juicio es constitucional, porque reconoce que este juicio no analiza las garantías constitucionales de la Constitución federal, sino su objetivo fundamental es analizar las garantías constitucionales que están reconocidas en la propia constitución estatal, lo cual impide un reflejo, lo cual impide que haya una súper posición de garantías entre un sistema constitucional y otro. Entonces, la Corte por cuestión mayoritaria, decide que es un sistema constitucional y sobre todo me parece todavía más importante, decide que las garantías constitucionales que están plasmadas en la Constitución federal son faros, son guías, que deben de darle a los estados

posibilidad de crecimiento inmenso; posibilidad de tomar posesión, posibilidad de identificarse como estado a través de declararse en su interior un catálogo de garantías que obedezca a su propia identidad.

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. De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio para la protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la

parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reservan implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4º de la propia Constitución estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.

Me parece que es fundamental la labor que ha tenido la Suprema Corte en este sentido, claro es que también han habido algunos criterios que de una o otra manera han contrarrestado el efecto positivo, han detenido el efecto de desenvolvimiento que existente al interior de los estados en cuanto a juicios de protección constitucional.

El concepto de violaciones indirectas —que muy bien ha analizado el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo a través de varios libros y sentencias, así como de diversas intervenciones en el pleno de la Suprema Corte—, es un concepto sumamente delicado para el desarrollo de la justicia constitucional estatal y del federalismo judicial en nuestro país. El pensar que los Tribunales federales pueden conocer sobre la inconstitucionalidad estatal vía violaciones indirectas, lo cual quiere decir, por principio de legalidad de la Constitución federal, es un criterio sumamente crítico, que debe de verse con mucho detalle, pero es un criterio que puede ser hasta cierto punto que provoque un retroceso de desarrollo de la justicia constitucional estadual, como lo diría la doctrina actualmente,

Partiendo de la base de que una de las finalidades del control constitucional consiste en dar unidad y cohesión a los diferentes órdenes jurídicos parciales, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que en el texto de la Constitución se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental, produciría, en numerosos casos, la ineficacia del medio de

control de que se trate, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de las libertades y competencias de cada uno de ellos.⁸

Sin embargo, me parece que la labor de la Suprema Corte ha sido muy positiva en este sentido, y lo voy a tocar en seguida.

4. El origen como desenvolvimiento futuro

El origen como criterio a futuro o desenvolvimiento, esto es, obedece a la pregunta ¿Qué va a pasar con las entidades federativas? Tenemos dos decenas de entidades federativas que han integrado hacia sus Constituciones estatales sistemas de control constitucional, ahora, ¿Qué pasa en los estados donde no existe?

El lugar donde se desarrolló la “Quinta Mesa Redonda”, Campeche, nos permite abanderar esta afirmación, debido a que el caso Campeche es paradigmático. En Campeche no tenemos el desarrollo de sistemas de justicia constitucional hacia el interior, si acaso existe un procedimiento en el artículo 88, fracción IV constitucional, que es un procedimiento parecido a las controversias constitucionales a nivel federal pero la pregunta es, ¿Qué pasa, por qué estos estados no han sido coherentes con la oleada de federalización y de respeto constitucional de las entidades estatales? ¿Qué es lo que ha hecho que este movimiento que partió desde el 2000 se haya, hasta cierto punto, frenado y no siga con el mismo impulso? Como diría el Quijote: “Despacio, llevamos prisa”.

Entonces en este sentido, hay un escenario que responde a esta pregunta de ¿Por qué no se han implementado y qué es lo que falta para que se implemente? Y lo llevo a dos cosas:

Primero. Los criterios *in generis*, *the big picture*, la visión sistemática. 1. En la doctrina genera se habla mucho del Estado Constitucional de Derecho, tenemos que pasar por eso, y en México, por tanto, se habla mucho sobre un desenvolvimiento hacia el estado constitucional de derecho, tenemos que tomarlo mucho en cuenta.

2. Ahora tenemos que la Suprema Corte es una Jurisdicción Constitucional, elemento fundamental para el desarrollo constitucional de un estado constitucional de derecho, pero necesitamos también reconocer la auténtica visión federal para que seamos un

⁸ Considerando Quinto de la Controversia Constitucional 31/97.

verdadero estado constitucional de derecho que sea reconocido en su interior como un Estado federal.

Segundo. Tenemos las cuestiones que yo llamaría *in especie*: 1. El reconocimiento de una Supremacía de Control Constitucional Estatal. 2. En las entidades donde no ha existido la libre legislación en materia de derechos humanos, establecer la necesidad de su implantación. 3 La jurisdicción plena e independiente siendo fiel al artículo 160 de la Constitución de 1824 y las resoluciones definitivas e inatacables de los Tribunales estatales.

Camino, hacia una Justicia Constitucional Auténtica en el Estado Mexicano	
<i>In generis</i> * Un nuevo Estado: el paradigma del Estado constitucional democrático. * El federalismo, principio estructural interno del Estado constitucional. * El control de la regularidad del Estado.	<i>In especie</i> * Supremacía y control constitucional estatal. * Libre legislación en materia de derechos humanos. * Jurisdicción plena e independiente. * Resoluciones definitivas e inatacable.

5. Independencia judicial

Solamente me queda una cosa por señalar, para concluir esta ponencia, hay un elemento que si no bien es claro decir en 1824 si es muy claro durante el proceso sobre el acta de reforma, durante la Constitución del 57, discusión adoptada en la discusión de la Constitución de 1917 que le ha afectado mucho al desarrollo del federalismo auténtico en México, y es sumamente sensible, el tema de la Independencia Judicial.

Este tema no sólo afecta a la dimensión política, no solamente afecta a la dimensión jurídica, no solamente afecta la dimensión económica, afecta a la dimensión social, afecta a la dimensión —para subrayar la idea de que tenemos una sociedad que necesita convencerse de la existencia auténtica de la independencia judicial— una visión sociológica de la independencia judicial.

El gran contra argumento que se ha siempre dicho para no permitir la independencia de los Tribunales estatales es que pueden ser producto de los cacicazgos, así lo dijo Carranza en el discurso inaugural de la Constitución de 1917, y así se sigue sosteniendo aún y en este tema la Corte ha tenido un papel sumamente importante, realmente fundamental en el apoyo de la independencia judicial al interior de los estados; han habido una serie de resoluciones en los que la Corte ha creado una doctrina que defiende el tema de la independencia en general, que defiende el tema de la independencia económica, que defiende el tema de la independencia orgánica, que defiende el tema de independencia de nombramientos, por decir algunas cosas.

Se han establecido requisitos para la independencia judicial, la inamovilidad, el establecimiento de la carrera judicial, la determinación constitucional de la designación de los magistrados, la revisión de esa designación, la seguridad económica, no sólo del poder judicial como órgano, sino de los magistrados como sujetos encargados de impartir justicia, la estabilidad o seguridad en el cargo, tiempo de duración, toda una doctrina, la que la Corte, desde la reforma de 1987 al artículo 116, fracción tercera de la Constitución federal, en donde se introdujo el sistema de independencia judicial en nuestro país a nivel estatal, la corte ha hecho una serie de interpretaciones realmente asombrosas.

Principios declarados por la Corte, para defender la Independencia Judicial.

Principios básicos	Criterios sobre la situación jurídica de los magistrados	Principios de la independencia judicial
1. La sujeción de la designación de magistrados a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de los magistrados	1. Establecimiento constitucional de los requisitos	1. Establecimiento de la carrera judicial (ingreso formación y permanencia)
2. Consagración de la carrera judicial	2. Salvaguarda de la independencia judicial	2. Previsión de los requisitos para ser magistrado.
3. Seguridad económica	3. Inamovilidad	3. Remuneración adecuada e irrenunciable.
4. Estabilidad o seguridad en el cargo: a) Tiempo de duración b) posibilidad de ratificación y necesidad de emitir dictámenes c) inamovilidad judicial	4. La regla de la inamovilidad supone dos requisitos: a) duración del cargo en el tiempo señalado en la Constitución local b) inamovilidad	4. Estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo (fijación de la duración y posibilidad de que sean ratificados).

	5. La seguridad en el cargo no se obtiene hasta que adquiere la inamovilidad, sino desde el inicio del cargo.	
	6. Evaluación	
P./J. 101/2000	P./J./ 107/2000	P./J. 15/2006

Pero, para responder creo yo, finamente a la pregunta de ¿Qué va a pasar en la entidades federativas donde no hay sistema de justicia constitucional y por qué no se ha hecho? Creo yo que necesariamente tiene que pasar por el reconocimiento en todas esas dimensiones que he citado: económica, política, social, jurídica, sociológica de la existencia de una auténtica independencia judicial.

Diría Kelsen:

Una Constitución en la cual faltare la garantía de la anulabilidad de los actos inconstitucionales, no es plenamente obligatoria en sentido técnico. ¿Porqué tantas precauciones, si las normas de la Constitución bien que inmodificables, no tienen en realidad fuerza obligatoria? La garantía jurisdiccional de la Constitución.⁹

Creo que es una pregunta fundamental para el desarrollo de sistemas de justicia constitucional, no solamente las entidades federativas sino cualquier sistema de justicia, y por último, al referirse al Poder Judicial, Rejón señalaría en la exposición de motivos del proyecto de Constitución yucateca:

...el más apacible de los tres, en que se ha dividido el poder público para su ejercicio; y que apoyado en la fuerza moral, que debe darle la justicia de sus fallos, necesita poco de lo material para obtener la consideración que se merece. La tiranía procurará mantenerlo en la abyección y nulidad a

⁹ Cfr. Hans Kelsen (Rolando Tamayo y Salmorán traductor), *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.

que le hemos visto reducido en el régimen colonial; pero es de primera importancia, y se le abastece de grandes facultades en los gobiernos libres, en que se tiene cuidado de sustituir para obtener la obediencia legal del ciudadano, la idea del derecho a la fuerza material.¹⁰

5. Conclusiones

Primera. Hablar de origen acerca del Juicio de Amparo Estatal, es tener la oportunidad de referirnos a tres aspectos. Pasado como suceso histórico; presente, como desenvolvimiento actuante; y, futuro, como posibilidad.

Segunda. En el criterio pasado, no podemos dejar de observar la figura de Rejón y su pensamiento. 1. Teniendo en cuenta sus influencias, de la que no puede escapar Toqueville. 2. Su tiempo, lo que nos lleva a la atmósfera político-social creada por la Constitución de 1824 y su férreo federalismo. 3. Su ideología, que no puede ser observada con sensatez, sino se hace desde una visión sistemática, esto es, entre otras cosas, no aislado el estudio del Amparo en exclusividad, sino observando el desenvolvimiento de Derechos Fundamentales reales al interior de los Estado, mismos que serían protegidos por la novel institución.

Tercera. Lo ola de federalización que surgió con Veracruz en 2000, aquella que tuvo como objetivo renacer la Supremacía de las Constituciones estatales, ha tenido una historia interesante, especialmente cuando se observa que como todo sistema, cada parte de él ha influido de manera determinante. Por ejemplo la Suprema Corte ha tenido un papel importante, permitiendo la existencia y validez de sistemas de protección como el amparo local, pero igualmente ha impedido un poco su desarrollo con la institución de principios como las violaciones indirectas a la Constitución federal.

Cuarta. El futuro de los sistemas de Justicia Constitucional estadual, tiene que pasar por dos filtros necesariamente. 1. *In generis*, por el tomar en serio el desenvolvimiento del Estado Constitucional en México, lo cual no será de tal manera, sino se toma igualmente con seriedad las implicaciones de un auténtico federalismo. 2. *In specie*, tres cosas se le

¹⁰ Cfr. Manuel González Oropeza y Víctor Manuel Collí Borges, *Rostros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, Poder Judicial de la Federación, México, 2009.

tienen que reconocer en el ejercicio práctico cotidiano a las Constituciones estatales, su Supremacía y trato digno de una Constitución, el desarrollo de un catálogo de garantías constitucionales en su interior, y, la institución de que las decisiones tomadas por los órganos jurisdiccionales que ella misma instituye, sean definitivas e inatacables.

Quinta. Una discusión que ha estado desde los orígenes en el contra argumento de la institucionalización de Tribunales estatales con capacidad de decisión última, ha sido siempre la idea de la falta de independencia real de los mismos. En este sentido, la Constitución federal desde 1987 ha hecho lo respectivo al instituir en su artículo 116 fracción III una serie de garantías de la independencia judicial, al igual que la Corte, con sus decisiones sobre la interpretación de ese artículo, ha desarrollado ese sistema de garantías, colaborando para la consolidación de esa independencia.

El origen estatal del juicio de amparo

Guadalupe Cordero Pinto

“Corresponde al Estado de Las Chiapas, la primacía de utilizar el vocablo amparo para proteger los derechos fundamentales de los Chiapanecos, contenidos en el artículo 6° de la primera Constitución promulgada el 19 de febrero del año de 1826.”

Como puede leerse en el artículo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, desde el 14 de septiembre de 1824 por voluntad del pueblo chiapaneco, expresado por votación directa, es parte integrante de la Federación; esta provincia que dependía de la Capitanía General de Guatemala desde 1532, decide en 1821 proclamar su independencia, tanto de la Corona Española como de la propia Capitanía General de Guatemala.

Esta redacción, la debemos al constitucionalista chiapaneco, don Emilio Rabasa Estebanell, quien siendo gobernador del estado el 15 de noviembre de 1893¹ consideró necesario establecer en la tercera Constitución del estado de manera indubitable la voluntad del pueblo chiapaneco de integrarse a México en forma definitiva; razón por la cual el texto del artículo primero de la Constitución chiapaneca expresamente señala y reitera, como ninguna otra Constitución Estatal, la fecha en la que la entidad pasó a formar parte de la Federación.

La primera ciudad que proclama su independencia, a instancias de Fray Matías de Córdova y Fray Ignacio Barnoya, es Santa María de Comitán, ciudad en la que se decidió adoptar el sistema de gobierno imperial que regía a México, de conformidad con el Plan de Iguala propuesto por el General Agustín de Iturbide; sin embargo, al abdicar del Imperio Mexicano el 19 de marzo de 1823, la provincia de Las Chiapas, gozó de libertad y

¹ Esta Constitución se le conoció también como “Constitución de Rabasa”, por su inspirador. Fue expedida, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, el 15 de noviembre de 1893 por la XVIII Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado y promulgada el mismo día por el licenciado Emilio Rabasa, Gobernador Constitucional del Estado. La tercera Constitución Política de Chiapas no fue producto de un congreso Constituyente, sino de una Legislatura, la cual comenzó a regir a partir del día primero de enero de 1894.

autonomía declarándose el 19 de julio provincia independiente tanto de México como de Guatemala y de cualquier otro país.

La discusión sobre si Chiapas debía continuar formando parte de México, unirse a Guatemala o convertirse en una nación fue ardorosa; no obstante, un grupo de chiapanecos encabezados por Joaquín Miguel Gutiérrez, el 26 de octubre de 1823 proclamó el Plan de Chiapas Libre y el 29 del mismo mes reinstala la Junta Suprema Provisional y el Congreso Mexicano deja en plena libertad al pueblo chiapaneco para que de manera libre y sin influencia de ninguna nación decida su destino.

Se realiza el histórico plebiscito, en el que la mayoría del pueblo votó por seguir formando parte de México y el 14 de septiembre de 1824 la provincia chiapaneca se federó a la República mexicana; en esta ocasión de manera definitiva. La Junta Suprema Provisional que gobernaba a la provincia convocó a la integración de un Congreso Constituyente para que se encargara de formular la Constitución Política de Chiapas siguiendo los lineamientos de la Carta Magna de 1824.

El primer Congreso Constituyente de Chiapas se instaló en Ciudad Real el 5 de enero de 1825 y expidió la primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, el 19 de noviembre del mismo año, misma que fue promulgada el 19 de febrero de 1826 por Don Manuel José de Rojas, gobernador interino del estado.

Esta Constitución, contenía cuatro títulos divididos en 22 capítulos y éstos en 134 artículos; y se expresaba: Chiapa es integrante de la nación mexicana e independiente de los demás estados que la componen; que el territorio era el mismo que componía la antigua Intendencia de Ciudad Real de Chiapa, la religión del Estado era y sería perpetuamente la católica y que las formas de gobierno era republicano, representativo y popular federado.

Así, podemos leer en el artículo 6° del Título 1 De las disposiciones preliminares; capítulo 2 “De los habitantes de Chiapa, sus derechos y deberes” lo siguiente:

“El Estado de Chiapa ampara y protege a sus habitantes en el goce de sus derechos. Éstos son:

“1. El de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior, con arreglo a las leyes; quedando sujetos a previas cesura y licencia del ordinario eclesiástico los escritos que traten directa, o indirectamente, materias de religión.

“2. El de igualdad para ser gobernados y juzgados por una misma ley, sin mas distinción que la que decreta esta constitución.

“3. El de propiedad para hacer de su persona y bienes el uso que les parezca, como no se oponga a la ley.

“4. El de seguridad, por el que deben ser protegidos por la sociedad en la conservación de su persona y derechos.”²

De su lectura, se deduce que este artículo es el primer referente de que en un Estado Federado se hiciera alusión a un medio de protección constitucional, al mencionar con claridad que el Estado de Chiapa ampara y protege a sus habitantes en el goce de sus derechos; este numeral redactado quince años antes de que estuviera vigente la Constitución del Estado de Yucatán de diciembre de 1840³ puede ser interpretado como el pilar del desarrollo de la justicia constitucional desde el ámbito local.

Asimismo, esta Constitución en su Título 4 Del poder judicial, Capítulo 1 “De la administración de justicia en general” prescribe en los artículos del 83 al 101, que:

El poder judicial residirá en una *Corte suprema de justicia*, y en los demás tribunales del Estado, que dicha Corte se encontrará en la capital del Estado y se integrará con tres salas; cada una de las salas se compondrá del magistrado, o magistrados, que la ley determine según las proporciones del Estado, que habría uno o dos fiscales que despacharían los asuntos de las tres salas.

La primera sala conocería de la segunda instancia de todos los asuntos civiles y criminales del Estado, correspondiendo el conocimiento en tercera instancia de estas mismas causas a la segunda sala.

² Se respeta la ortografía de la época.

³ Vigente desde el 16 de mayo de 1841.

En cuanto a las atribuciones de la tercera sala; se destaca: conocer en tercera instancia de los asuntos que en segunda ha conocido la segunda sala; decidir las competencias de los tribunales de primera instancia y de los alcaldes; conocer y determinar los recursos de nulidad de las sentencias de cualquiera de las tres instancias; *oír las dudas de las otras dos salas, jueces y alcaldes sobre inteligencia de alguna ley para pasarlas con su informe y por medio del gobierno a la resolución del Congreso*; examinar y recibir en unión de las otras dos salas, abogados y escribanos conforme a las leyes, y proponer al gobierno para la provisión de asesores y jueces de primera instancia; y, examinar los estados de las causas de todas las instancias que deben remitirles los jueces inferiores cada mes de las criminales, y cada dos de las civiles para pasarlas al gobierno.

Como se aprecia de la redacción de los artículos 94 y 95 de la Constitución Política del Estado de Chiapa sancionada por su Congreso el 19 de noviembre de 1825; se reconoce la existencia de tres instancias; lo anterior en concordancia con el artículo 86 que a la letra dice: “En todo negocio no podrá haber más que tres instancias, y tres sentencias definitivas causando ejecutoria la que la ley determine, según la calidad y naturaleza del asunto”.

Esta determinación nos obliga a cuestionarnos en primer lugar a qué se denomina instancia en un juicio; por lo que dejando a un lado los tecnicismos, diremos que, cualquier procedimiento para solucionar controversias ante un órgano jurisdiccional se desarrolla a partir de ciertos actos procesales que inician y culminan en otro, hasta ponerle fin al proceso; considerando a la sentencia, el acto del Estado en el que éste declara o dice el Derecho; ahora bien, como un acto esencialmente impregnado de la falibilidad humana puede ser acertado o equívoco, ante esta realidad la sentencia puede ser injusta por lo que, se instituyó desde los orígenes del proceso la posibilidad de interponer medios de defensa para impugnar la resolución de la primera instancia y pasar de ese peldaño a la segunda oportunidad de revisar el mismo negocio, a causa precisamente del agravio generalmente sometido a una autoridad superior.

Pues bien, “en opinión de algunos tratadistas, existe todavía una tercera instancia, que se abre a partir de la demanda de amparo —llamado amparo directo— en contra de la resolución dictada por el tribunal de segunda instancia...”⁴

Si bien, esta hipótesis es por demás atrevida y me coloca en el punto crítico de negarle cualquier atisbo de seriedad; lo cierto es que la disposición 6° de la Constitución de 1826 en comento utiliza los vocablos *ampara* y *protege*, y posteriormente identifica tres instancias con sentencias definitivas que pueden ser revisadas hasta quedar conforme con la aproximación a la justicia.

Finalmente, quiero referirme a una de las atribuciones de la tercera sala, relativa a oír las dudas de las otras dos salas, jueces y alcaldes sobre inteligencia de alguna ley para pasarlas con su informe y por medio del gobierno a la resolución del Congreso, pudiera esta redacción parecerse a lo que hoy en día plantea nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, como las cuestiones de inconstitucionalidad, que tienen por objeto dar respuesta fundada y motivada, a las dudas planteadas por los Jueces y Magistrados sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento.

Atisbar en el pasado, nos obliga a preguntarnos: ¿aquella Constitución de 1826 planteó la posibilidad de promover un medio de control constitucional por violación a las garantías básicas de libre expresión, de igualdad, de propiedad y de seguridad jurídica; cuando las violaciones fueran cometidas por particulares?; éstas y muchas otras ideas basadas en el sentimentalismo de querer reconocer en este ordenamiento las posibilidades de identificar un verdadero control, se quedaron rebasadas ante la majestuosidad de las descripciones señaladas en la obra de don Manuel Crescencio Rejón, quien en palabras del ilustre historiador Juan Francisco Molina Solís, dijera: “Se ha alabado a los constituyentes de 1840 de haber introducido en Yucatán la libertad de imprenta y la de cultos, la abolición de fueros, el juicio por jurados; pero se ha guardado silencio acerca de otras reformas trascendentales, cual fue la implantación por primera vez en México del juicio de amparo

⁴ Sergio García Ramírez, Comentario al artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

tal cual mucho después lo creó la Constitución Nacional de 1857. En este punto los constituyentes yucatecos fueron videntes que previeron muy anticipadamente la columna que mejor podía mantener el edificio de la república democrática...”⁵

Para situarnos en el contexto actual y compartiendo las opiniones del Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José de Jesús Gudiño Pelayo y del Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Manuel González Oropeza, en el sentido de que es necesario e indispensable para dar congruencia y eficacia a nuestro sistema de justicia constitucional, el establecimiento de cortes locales de constitucionalidad;⁶ a partir del año 2000, se han creado auténticas jurisdicciones constitucionales en el ámbito estatal (Veracruz, Tlaxcala, Coahuila, Chiapas, Quintana Roo, Guanajuato, Nuevo León, Estado de México, entre otros), en algunos de ellos restableciendo el amparo local y reivindicando las ideas de Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá a quien se atribuye la consagración del juicio de amparo en la Constitución yucateca de 1841.

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Chiapas define a la justicia del control constitucional como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de la Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional; asimismo su disposición reglamentaria (Ley de Control Constitucional), regula tres procesos que permiten revisar en forma jurisdiccional a los actos u omisiones de diversos entes públicos, para determinar la observancia o no de éstos al código político fundamental, y uno de consulta constitucional que permite a los jueces ordinarios plantear dudas de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional; los cuales se denominan:

- a. Controversias constitucionales;
- b. Acciones de inconstitucionalidad;
- c. Acción por omisión legislativa; y
- d. Cuestiones de inconstitucionalidad.
- e. Las Controversias Constitucionales

⁵ Citado por Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, 35ª ed., Porrúa, México, p. 111.

⁶ Citado por Enrique Robles Solís, *Constitución Política del Estado de Chiapas, comentada*, México, 2003.

Son un medio de control del poder y de defensa de la Constitución, que tienen como principio el mantener dentro de su órbita competencial a los diferentes órganos del poder público; estos son instrumentos para resolver conflictos entre órdenes jurídicos.

Las controversias constitucionales pueden darse entre:

1. Dos o más municipios;
2. Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y
3. El Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del pleno del Tribunal Constitucional las declare inconstitucionales; éstas tendrán efectos generales si hubieren sido aprobadas y surtirán efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

El juicio de controversia constitucional puede enderezarse por uno de esos entes contra otro, en la inteligencia de que en ellos, no se hace referencia a toda la persona moral, sino solamente a alguno de sus Poderes y órganos de gobierno, cuando éste haya emitido el acto impugnado; por lo que un Municipio puede demandar la nulidad de actos de la Legislatura del Estado, sin necesidad de que en la controversia constitucional se llame como parte a la persona moral oficial “Estado”. Así, por ejemplo, la impugnación de una ley local por parte de una Municipio, da lugar a que se tenga como demandado solamente a la Legislatura estatal, sin que deba intervenir el Poder Judicial de esa entidad federativa, carente de injerencia en la formación y expedición de la ley.

Las acciones de inconstitucionalidad

Éstas tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, pueden ejercitar esta acción:

1. El Gobernador del Estado; o
2. El equivalente al 33% de los integrantes del Congreso del Estado, en contra de leyes expedidas por el Congreso del Estado;
3. El Procurador General de Justicia del Estado, en contra de leyes expedidas por el Congreso del Estado;
4. El equivalente al 33% de los ayuntamientos de la entidad.

A diferencia de lo que sucede en el caso del juicio de garantías, en que la sentencia sólo se ocupa de la persona que interpuso la demanda y reclamó la declaratoria de nulidad de la ley o el acto que lo lesiona, en tratándose de la acción de inconstitucionalidad no se procura satisfacer un interés particular, sino que la intención es proteger el texto constitucional frente a las autoridades, por lo que se está ante ese sistema abstracto de control de la Carta Suprema.

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional de índole política, no porque lo resuelva un ente político, sino porque reúne las características del sistema político de defensa de la Constitución; es un medio de control constitucional por órgano jurisdiccional que tiende a estudiar la constitucionalidad de leyes, a efecto de mantener vigente el estado de Derecho.

Las resoluciones dictadas tendrán efectos generales cuando hubieren sido aprobadas por el pleno del Tribunal Constitucional, y surtirán efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado sin efecto retroactivo, excepto cuando se trate de asuntos del orden penal en beneficio del inculgado.

Las acciones por omisión legislativa

Procede la acción por omisión legislativa, cuando el Congreso no resuelva alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política local.

La acción por omisión legislativa es una especie de excitativa que se pretende hacer al Congreso, previo proceso, para que resuelva el proyecto legislativo que fue presentado como iniciativa de ley o decreto.

El Congreso sólo deberá resolver sobre si acepta, modifica o no el proyecto, no para que lo apruebe. Es similar al derecho de petición de los particulares.

Están facultados para interponerla:

- 1.- El Gobernador del Estado; o
- 2.- Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso.
- 3.- Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.
- 4.- Cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Para que proceda esta acción abstracta, toda vez que no se desprende de un caso concreto, no debe ser una simple omisión, sino que a consecuencia de ese no hacer, provoque la ineficacia de los postulados de la constitución. “Si la inexistencia de ley o decreto no impide la correcta aplicación de la norma constitucional no habrá omisión que se pueda tachar de contraria a la Carta Magna estatal.”

La resolución que emita el Tribunal Constitucional que decrete la existencia de omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; en dicha resolución se determinará como plazo un periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, para que éste resuelva la omisión correspondiente. Tratándose de legislación que deba de aprobarse por el Congreso, por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de la Constitución del Estado de Chiapas, si el Congreso no lo hiciere en el plazo fijado, el Tribunal Constitucional lo hará provisionalmente en su

lugar y dicha legislación estará vigente hasta que el Congreso subsane la omisión legislativa.

Las cuestiones de inconstitucionalidad

Tienen por objeto dar respuesta fundada y motivada, a las dudas planteadas por los Jueces y Magistrados sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento; las peticiones deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de 30 días.

Finalmente, nuestro sistema chiapaneco de justicia constitucional, confiere a la totalidad de jueces y magistrados del Poder Judicial una participación efectiva dentro del control de constitucionalidad de los actos de poder, sólo que a los primeros no les reconoce facultad alguna para desaplicar normas. En su origen, la justicia constitucional chiapaneca fue un reflejo de la experiencia veracruzana al concentrar la totalidad de atribuciones de control en un solo órgano y reconocer la participación de todos los jueces en su ejercicio. No obstante, hemos dado nuevos pasos hacia adelante y puede decirse que es la primera entidad federada que instituye dentro del Poder Judicial un “Tribunal Constitucional” bajo esa denominación concreta, y que organiza la justicia constitucional con un nivel más avanzado de especialización.

La reciente reforma constitucional de mayo de 2007 genera un sistema en donde existe un Tribunal Constitucional que concentra la resolución de los contenciosos constitucionales y el monopolio del rechazo de las normas inconstitucionales, pero que lejos de lo que pudiera pensarse, no ejerce un monopolio interpretativo de la Constitución, pues la actividad hermenéutica se permite a toda la judicatura, introduciéndose con ello un elemento de “democratización” en el sistema.

Con lo anterior se pone de manifiesto que las entidades federativas empiezan a ejercer los márgenes de autonomía que les garantiza la Constitución general.

Aunque hasta el momento haya sido incipiente la actividad en las entidades federativas en este rubro, debe reconocerse que es el comienzo de una dinámica persistente y tenaz por consolidar medios de control constitucional local.