

**Memoria de la Quinta Mesa Redonda**  
**Justicia constitucional en las entidades federativas**

*6 y 7 de noviembre de 2008*

*Veracruz, Veracruz*



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

## Los retos de la justicia constitucional en las entidades federativas

*Manuel González Oropeza<sup>1</sup>*

Es un verdadero regocijo estar presente en la inauguración de esta quinta versión de la mesa redonda sobre justicia constitucional en las entidades federativas. La iniciativa para llevar a cabo la primera, allá por 2004, en la hermosa ciudad de Oaxaca, tuvo como finalidad reunir a un grupo pequeño de especialistas para discutir en torno a la importancia de que las normas constitucionales estatales tuvieran plena vigencia.

La cuestión no era, nunca lo ha sido y menos ahora, menor. 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. Poca atención se ponía a la constitución estatal, lo que se manifestaba en la muy escasa producción académica al respecto.

Dicho desapego pedagógico puede ser explicado por el escaso interés que tenían dichas normas en la vida pública. Situación lamentable para 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.

Sin embargo, hacia finales del siglo XX las cosas comenzaron a cambiar. Al percibir a la constitución más como una norma jurídica que como un pacto político, el interés por dotarla completamente de vigencia 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 mejor certeza, quizá la

---

<sup>1</sup> Magistrado de la sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

mejor, es la que deriva de la existencia de una norma que prescribe la distinción entre lo permitido y lo no permitido.

Estos dos factores, pluralidad política y la percepción de la constitución, que son 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 las cuales han tenido por objeto, entre otras cosas, instaurar y mejorar los mecanismos de protección de la propia Constitución estatal. En dicho contexto es en que se han llevado a cabo las primeras cuatro versiones de este evento.

Si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define y forma parte de la ley suprema de la Unión, cada una de las constituciones estatales es la base de un 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 encomendarse 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. Precisamente 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?

Como se puede ver, la discusión en torno al derecho constitucional estatal está iniciando y la participación de múltiples voces contribuye a un mejor resultado; se ha sostenido que una de las virtudes éticas de una discusión democrática estriba en que, al participar la mayor cantidad posible de interesados, con opiniones sometidas a análisis y debate, la probabilidad de tomar decisiones equivocadas se reduce. De ahí la importancia de estas mesas redondas, pues de una discusión seria, informada y respetuosa, se derivan menos posibilidades de error.

Esta, sin duda, debe haber sido una de las principales motivaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para promover, en su carácter máximo tribunal de constitucionalidad nacional, la presente discusión en torno a la constitucionalidad local y su protección. Como tribunal garante de la plena vigencia de normas fundamentales, nuestra Suprema Corte se ha interesado en la promoción del constitucionalismo local, seguramente no por curiosidad académica, sino por la importancia práctica que de ello resulta.

Un Estado nacional cuyo sistema normativo comprenda 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. El máximo tribunal de constitucionalidad no puede permanecer ajeno a la disfuncionalidad consistente en la existencia de normas constitucionales carentes de plena vigencia.

Y si bien el máximo tribunal de constitucionalidad no puede ampliar su competencia ante la disfuncionalidad que percibe, sí puede, en cambio, contribuir a que en cada entidad su propia Constitución sea tomada en serio, muy en serio. En este sentido, es de agradecer profundamente el impulso que con acciones como la organización de este tipo de mesas redondas ha dado, y esperamos que siga dando, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al cabo de cuatro versiones de este evento es posible hablar ya no sólo del “estado de la cuestión”, sino inclusive de los restos de nuestro constitucionalismo local. El primero de ellos que es posible identificar estriba, precisamente, en la existencia de Estados que aún no consideran mecanismos de protección jurisdiccional de su propia Constitución: Jalisco, Michoacán y Sonora son algunos ejemplos al respecto.

No se trata de seguir una moda o de hacer lo que los demás hacen, pero en este momento nadie puede negar o escatimar 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 mecanismos procesales que reparen el menoscabo. De aquí la relevancia de sugerir las reformas correspondientes.

Otro reto de la justicia constitucional local consiste 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.

Pero tanto las normas constitucionales como el desarrollo legislativo de la justicia constitucional local deben ser eficaces, es decir, se deben diseñar buenas instituciones; y 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. Seguramente lo anterior contribuiría a analizar nuestros sistemas de justicia constitucional local y a comprobar si están bien diseñados o no. Este, sin duda, es también un reto.

El desequilibrio que en torno al mecanismo de protección de una constitucionalidad existe en el país se revela como un desafío más. Si bien la pluralidad siempre es bienvenida, si ésta es caótica no siempre es recordable. De los Estados que cuentan con algún instrumento de justicia constitucional (22), cuatro de ellos tiene una sala o tribunal constitucional, pues en el resto el Tribunal Superior de Justicia funciona como órgano de constitucionalidad.

Coahuila es el único en donde está previsto expresamente el control difuso de constitucionalidad; sólo tres entidades (Coahuila, Tlaxcala y Veracruz) cuentan con un medio constitucional local de protección de derechos fundamentales, en tanto que sólo en tres se cuenta con la cuestión de inconstitucionalidad (Chiapas, Coahuila y Veracruz). Únicamente en Coahuila y en Zacatecas existe un control de constitucionalidad previo a la publicación de la ley. Finalmente, sólo en Chiapas, Coahuila, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz se contempla la inconstitucionalidad por omisión legislativa. En la gran mayoría

de las entidades existe la controversia constitucional (20), y en nueve de ellas está considerada la acción de inconstitucionalidad.

Este panorama, insisto, plantea la necesidad de la comparación y la uniformidad. Y a ello se suma el reto del funcionamiento eficaz de estos instrumentos, 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 datos proporcionados por algunos asistentes a este encuentro, el panorama es poco halagüeño. Salvo en Coahuila y Tlaxcala, en donde se ha resuelto un número de casos que pueden ser contados con los dedos, en las demás entidades se ha hecho un uso poco frecuente, por no decir nulo, de estos mecanismos de protección de la constitucionalidad.

Es obvio que esto no necesariamente es una consecuencia adjudicable al diseño de los instrumentos procesales, sino que es causado de manera directa por la poca difusión que de los mismos se ha hecho, además de la explicable inexperiencia en esta materia. Por supuesto que los tribunales y los jueces constitucionales no andan por las calles o en las oficinas buscando “deshacer entuertos”, sino que su acción depende de la solicitud que los sujetos legitimados le hagan.

Así, 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.

Como se aprecia a partir de la enumeración de estos retos, la tarea de académicos y juzgadores en materia de justicia constitucional local es aún mucha y variada. Ojalá que este tipo de mesas redondas contribuya no sólo a nuestro mutuo conocimiento, sino, sobre todo a la difusión y práctica de tan noble y necesaria materia. La justicia constitucional en las entidades federativas está a la espera de que nosotros la apoyemos.

## La renovación de los controles de poder en estados y municipios o el debilitamiento del Estado constitucional mexicano

*Pedro Torres Estrada*

Hoy México se debate entre la vida y la muerte. El cáncer que padece invadió de manera sustancial las estructuras básicas del Estado federal mexicano, que son los estados y los municipios. Hoy la última línea de fuego que aún resiste es el gobierno federal. Pero me pregunto ¿qué sucedería si éste cae?

Como bien sabemos, no puede haber estado constitucional local si no existen controles efectivos del poder. Lo anterior estará determinado principalmente por dos condicionantes. La primera es un buen diseño legal de sus instituciones, así como un bien equilibrado sistema de pesos y contrapesos entre los detentadores de poder. La segunda condición es la pluralidad y la cultura política que le den vigencia a dicho diseño.

Debemos tener bien claro que una cosa es la institución y otra los operadores que le dan vida (por ejemplo el gobernador, las universidades, los magistrados, los diputados, la ciudadanía, el empresariado y otros). Ambas condicionantes estarán en constante relación para lograr la consolidación de un sistema constitucional democrático local.

Hasta hace poco tiempo, las constituciones locales mexicanas no fueron innovadoras, sino que por lo regular reflejaron las reformas a la Constitución federal. Es decir, los legisladores locales no supieron o no quisieron utilizar la cláusula residual del federalismo mexicano. Esto ocasionó la falta de creatividad institucional en las entidades y por consecuencia en los municipios (los entes locales cambiaron principalmente por reformas al artículo 115 de la Constitución federal), pero, además de lo anterior, el gran problema fue y sigue siendo, en la mayor parte de los estados, la ausencia de un control jurídico efectivo que pueda dar eficacia real a las normas constitucionales locales.

No obstante, tal parece que desde hace unos años las constituciones estatales toman posición en el espectro de las instituciones nacionales, como resultado de un cierto aire de **esperanza** democrática, que ha hecho de los textos locales una de sus puntas de lanza.

Sin embargo, el fetichismo constitucional local aparece en muchos estados en donde pareciera que los nuevos gobiernos y legislaturas, al reformar sus textos normativos, pensarán que con ese solo hecho la democracia aterrizaría, y por sí solos se desmantelarían los andamiajes y las prácticas autoritarias que siguen existiendo en ellos.

Es muy común que se utilice la reforma constitucional en los estados como un recurso político para crear la percepción de que los gobiernos van a cambiar al reformar su Constitución, aunque sin modificar sus prácticas e instituciones públicas.

Ortega y Gasset, en las Cortes Constituyentes de la República Española, cuando debatía con Manuel Azaña sobre el Estatuto de Cataluña, hacía referencia a que no sólo había que cambiar el sistema político, sino también la política del sistema. En este punto tocado por el filósofo español nos detendremos para comentar que el problema actual en algunos estados no es el cambio del diseño institucional en la Constitución por medio de su reforma, sino de las prácticas de los operadores jurídicos y políticos de ese diseño.

Pero resulta mucho más grave que aún tengamos estados cuyo diseño autoritario sigue existiendo en su marco normativo, y a esto hay que agregar la forma de actuar de los operadores políticos del sistema, que se aprovechan de esta situación para hacer legales —mas no legítimas— sus prácticas autoritarias. Con esto se convierte a la Constitución local en una mezcla de constitución nominal y semántica, de acuerdo con la tipología del profesor Karl Loewenstein.

En el mismo contexto, encontramos que las entidades federativas han vivido de forma asimétrica sus experiencias y prácticas democráticas. Por un lado encontramos estados y municipios para los que la alternancia ya es parte de sus prácticas políticas cotidianas, y por el otro encontramos algunos que no la han experimentado en absoluto.

Señalamos la alternancia no como un elemento que nos indique que un estado es democrático (ya que este concepto es demasiado amplio) sino como un indicador básico que, desde nuestro punto de vista, no asegura la existencia de la democracia pero permite que haya diversificación, pluralidad y en muchos casos renovación de las élites locales que facilita cierto control y reequilibrio del poder.



No obstante, debemos señalar que la alternancia puede ser una característica de la transición, aunque no necesariamente de la democracia, partiendo de la premisa de que la transición es el espacio que existe entre un régimen autoritario y otro, el cual no necesariamente va a ser democrático, e incluso puede correr el riesgo de sufrir una regresión a otro régimen aun más autoritario.

En concreto, en México tenemos democracias locales de primera y de segunda, y en algunos estados con ciertos avances democráticos tenemos el riesgo de regresión.

Los estados han sido receptores de muchas de las reformas que se han iniciado en la Federación, ya sea por convicción o por obligación. El Congreso de la Unión ha tenido que ir forzando ciertos cambios por medio de reformas al artículo 116 constitucional, para que los estados implementaran las nuevas figuras que en el nivel federal ya funcionaban, dado que algunos de ellos no lo habían dispuesto y, de hacerlo, no blindaban en su Constitución y leyes locales a las nuevas instituciones, que en la práctica resultaban endeble por falta de una buena ley estatal que les diera operatividad.

Por ejemplo, no se fijaban mayorías agravadas dentro del Congreso para nombrar a determinado titular de un organismo autónomo o a los magistrados del Poder Judicial. En otros casos las legislaturas han sido omisas en realizar leyes secundarias que den vigencia a las reformas de las constituciones federal y estatal.

Es decir, aunque la institución se encuentre prevista a nivel constitucional, ésta resulta ineficaz por la ausencia de una ley que le dé contenido y aplicación. En este sentido, nuevamente nos damos cuenta de que al no legislar (o al legislar deficientemente) se deslegitima la Constitución del estado, que carece del marco secundario que la haga normativa y, por lo tanto, no pasa de ser una norma nominal y en algunos casos hasta semántica.

Las causas son variadas, en ocasiones por falta de acuerdos políticos o también por intereses de las élites locales, ya que con la emisión de dichas leyes se podría desmontar el aparato autoritario con el que ellas se han visto beneficiadas. ¿A qué gobernador le gustaría darle autonomía a la Procuraduría de Justicia o darle verdadera independencia al Poder Judicial?

Del mismo modo, ¿a qué Congreso local le gustaría perder el control de los órganos estatales de fiscalización o su injerencia en la designación de algunos funcionarios de los órganos electorales, como los contralores internos o los secretarios ejecutivos de sus consejos estatales electorales? Pienso por ejemplo en el Estado de México.

El grado de innovación de las constituciones locales y sus leyes secundarias a las nuevas tendencias del constitucionalismo democrático, así como la implementación de prácticas democráticas y un efectivo control constitucional local, son indicadores para determinar cuáles estados de la República verdaderamente han querido democratizarse y cuáles lo han hecho sólo como una obligación impuesta desde la Federación y no por una convicción democratizadora local.

Si analizamos los cambios realizados al artículo 116 de la Constitución federal, nos daremos cuenta de que en los últimos años, con mayor intensidad, la Federación ha obligado a algunos estados de la República a efectuar cambios dentro del control del poder y su diseño constitucional básico.

Si bien es cierto que cualquier reforma a la Constitución es importante, también es cierto que habrá modificaciones que por sus características serán verdaderas “reformas de estado” y por estas últimas vamos a entender todas aquellas que modifiquen de manera sustancial los derechos fundamentales (sólo para agregar derechos) o las garantías institucionales de los órganos del Estado, así como su interrelación.

Cambiar la edad para poder ser diputado es una reforma importante, pero no podrá tener el mismo peso que, por ejemplo, crear una fiscalía autónoma del ejecutivo o implantar una eficaz justicia constitucional local, la cual tendrá como reto ejercer una argumentación de acreditación y de legitimación ante los actores políticos y la ciudadanía.

Es aquí donde nuevamente entramos al debate del federalismo, porque si bien es cierto que en los estados federales la Constitución debe dejar un marco de actuación amplio a los estados para que éstos puedan crear y desarrollar sus instituciones y prácticas locales, también lo es que los cacicazgos locales de persona o de partido no han permitido que las instituciones estatales vayan más allá de lo que las obliga la Constitución federal.

Por esta razón, la Federación ha tenido que ir impulsando los cambios en el orden constitucional estatal por medio de la Constitución Federal. Es decir, ha sido una especie de intervención federal por medio de reformas constitucionales nacionales.

Pensamos que es el momento de que los estados asuman su responsabilidad política en el proceso de transición que estamos viviendo y que emprendan la reestructuración de sus instituciones públicas, pero desde lo local; es decir, si en el orden federal se ha venido dando una “Reforma del Estado” es tiempo de que los estados asuman la propia, en la que revisen no sólo su marco constitucional y secundario, sino también la forma de operar su diseño institucional.

De no hacerlo, no sólo se estarían deslegitimando los operadores políticos estatales, sino también el federalismo y lo más importante para cualquier estado federado, que es su Constitución local.

El gran reto ahora no es exclusivo de los legisladores, sino también de los jueces, que tienen que replantear la forma de entender e interpretar las constituciones locales. En México, lo mismo que en Estados Unidos, los antecedentes del control jurídico de la Constitución los vamos a encontrar primero en los estados y luego en la Federación. En el caso de México, en Yucatán, con el amparo, y en el caso estadounidense con sentencias como *Holmes vs. Walton* (1780) en Nueva Jersey, 23 años antes de la famosa sentencia de *Marbury vs. Madison*. No obstante, cada una de estas realidades siguió un camino distinto en este tema.

En los últimos años, los poderes judiciales de los estados mexicanos se han visto rebasados por la Federación en cuanto al control jurídico de la Constitución local. Uno de los problemas ha sido que algunas legislaturas aún no han realizado la ley reglamentaria de los mecanismos de control. Asimismo, la Corte ha emitido sentencias en donde dicha ley puede controlar directa o indirectamente la Constitución federal, por lo que los ciudadanos, poderes y órganos de los estados prefieren ir al Poder Judicial Federal que a los estatales.

Lo anterior también se debe a que en ciertos estados no hay confianza en sus tribunales estatales. Esto ha ocasionado que el Poder Judicial del Estado haya quedado reducido a

resolver principalmente los conflictos entre particulares en sus primeras instancias, pero no los conflictos entre órganos y poderes derivados de su Constitución local.

En concreto, la eficacia de las constituciones estatales y su fuerza normativa directa también tiene que ser una conquista de los poderes judiciales, la cual hasta el día de hoy se ha dado principalmente desde la Suprema Corte y no desde los tribunales estatales. En los estados que ya cuentan con justicia constitucional local es el momento de que los magistrados ejerzan verdadera pedagogía constitucional y una magistratura constituyente de la Constitución y del control constitucional por medio de sus sentencias interpretativas, como lo hicieron los primeros tribunales estatales norteamericanos.

Debemos reconocer que no hay recetas exactas. Será cada uno de los estados el que evalúe la viabilidad de sus nuevas instituciones, que deben ser bien pensadas y prudentes. Pero también, en este momento de crisis de Estado, deben ser audaces y valientes.

Creemos que ahora es un buen momento para una reforma del estado en las entidades federativas, que convoque a un pacto estatal en el que intervengan los poderes del estado, los partidos políticos, la ciudadanía, las universidades, los sindicatos, los empresarios y, dependiendo del estado, los diversos grupos representativos del mismo. Este pacto debe hacer posible cambiar no sólo las normas de las instituciones públicas locales, sino, sobre todo, las prácticas de los operadores políticos y jurídicos del diseño.

Creo que este es un buen momento para que los estados reanimen a este tristemente enfermo Estado mexicano.

## **El control de la constitucionalidad local en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

*Doctor José Lorenzo Álvarez Montero<sup>1</sup>*

### **I. Significado e importancia de las constituciones políticas locales**

El proceso de reforma integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, del 2000, responde a la importancia que deben tener las constituciones particulares de los estados, cuyo contenido se desprende de la interpretación de la cláusula de reserva prevista en el artículo 124, relacionada en los numerales 40, 41, 108 y 116, entre otros, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que nos permite asignar una función a las constituciones de las entidades.

Las expresiones “constituciones particulares” y “constituciones de los estados” aparecen por primera ocasión en el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824. Efectivamente, en los artículos 21, 22, 23 y 24 del Acta se encomienda a las constituciones de los estados la composición del Congreso, la duración del ejercicio del Poder Ejecutivo, el establecimiento de los tribunales y la prescripción de no contradecir lo dispuesto por el Acta y la Constitución federal.

La remisión a las constituciones de los estados se reitera en los artículos 158, 159, 160 y 161 fracciones II y IX, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre del año citado.

Tanto en las “Leyes Constitucionales” de 1836 como en las “Bases Orgánicas de la República Mexicana” de 1843, no se hace referencia a las constituciones de los estados, consecuencia propia del régimen centralista que ambas establecieron y donde los Estados fueron transformados en Departamentos.

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho por la Universidad de Almería, España; Doctor en Filosofía con Especialidad en Educación por Atlantic International University; Maestría en Educación con Especialidad en Metodología de la Enseñanza Superior; Licenciatura en Derecho, Especialidad en Derecho Fiscal y Constitucional, Posgrado en Tendencias actuales en instrucción, proceso penal y medicina forense, por la Universidad de Girona (Cataluña-España), Diplomado en Enseñanza Superior, Diplomado en el Estado Contemporáneo y su Reconstrucción Institucional, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Catedrático de la Facultad de Derecho y del Doctorado de la Universidad Veracruzana.

De nuevo aparece el término “constituciones particulares” en el artículo 30 del Acta Constitutiva y de reformas del 18 de mayo de 1847. Posteriormente, en los artículos 41 y 126 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, se mencionan las constituciones de los estados.

En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la expresión “constituciones de los estados” aparecía en los artículos 41, 76 fracciones V y VI, y 133. En el texto actual, a los anteriores preceptos, deben agregarse los numerales 108, último párrafo, 116, segundo párrafo y fracciones III, párrafos segundo y quinto; y IV.

El objeto de las constituciones locales consiste en organizar su régimen interior estableciendo los poderes públicos estatales y consagrar derechos a los gobernados, distintos de los ya establecidos en la Constitución federal.

En consecuencia, la Constitución Política de una entidad federativa debe regular la vida interna de la misma, y para proporcionar seguridad a los habitantes de que su texto será observado se exige que cualquier servidor público, antes de tomar posesión de su cargo, proteste guardar y hacer guardar dicha Constitución.

Pero en caso de que la Constitución sea vulnerada por cualquier autoridad en perjuicio de los gobernados en particular o de una colectividad, o se produzca un enfrentamiento entre los poderes del estado o con sus municipios, ¿qué juicio debe seguirse, qué recurso debe agotarse y ante qué autoridad?

Una Constitución carente de medios, recursos o juicios para asegurar su observancia, carece de significado, no tiene ninguna utilidad, no tiene sentido práctico ni real, se convierte en una simple declaración a merced de la voluntad de los gobernantes.

Entonces, si la Constitución local carece de protección interna, si puede ser vulnerada impunemente, ¿para qué una Constitución particular del estado?

El sistema federal fundado en autoridades centrales o federales, con competencia propia y exclusiva y, en autoridades locales con órbita competencial diversa a la federal, requiere de mecanismos de protección propios.

La Federación, como forma de estado, se fundamenta en una efectiva distribución de competencias entre las autoridades centrales, llamadas federales y las autoridades locales

o estatales, de modo que, en sentido estricto, cada una de ellas tiene un ámbito exclusivo de competencias que se complementa con las atribuciones denominadas comunes, coincidentes o concurrentes.

De conformidad con el sistema político-jurídico adoptado en nuestro país, la competencia de las autoridades federales debe estar expresamente señalada en la Constitución federal, en tanto que la competencia de las autoridades locales es materia de las constituciones de los estados.

Así, la cláusula de reserva a que se ha hecho mención debe ser la piedra angular del desarrollo del nuevo federalismo que permita recobrar para las entidades federativas múltiples facultades y, además, rescatar la función y objeto de las constituciones políticas de los estados.

Como se afirmó, el federalismo mexicano tiene sus principales fundamentos constitucionales en los artículos 40, 41, 108, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el primer precepto citado, se manifiesta, entre otras cosas, que la República Federal está compuesta de...“Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...” En el segundo se prescribe que la soberanía popular se ejerce por medio de los “Poderes de la Unión” y por los “Poderes de los Estados”, unos y otros dentro de su propia esfera de competencias establecidas en la Constitución federal y de conformidad con las constituciones particulares de los estados, que en ningún caso podrían contravenir las estipulaciones del “Pacto Federal”.

Ahora bien, la regla de distribución de competencias citada la encontramos en el artículo 124, que consagra el llamado sistema americano, según el cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

De esta manera, como ya se señaló, una de las funciones primordiales de la Constitución General de la República consiste en señalar expresamente las atribuciones de los Poderes federales o de sus titulares.

Consecuentemente la multicitada cláusula de reserva permite que las entidades federativas en sus respectivas constituciones asuman todas las demás atribuciones que:

a) Correspondan a su régimen interior, y

b) Que no estén expresamente señaladas para las autoridades federales en la Constitución general.

Aun cuando tanto la Constitución federal como las constituciones de los estados son la base y fundamento de nuestro sistema Federal, estas últimas son, por mandato expreso del artículo 133 de aquella, relegadas e ignoradas, pues en una redacción bastante desafortunada se ordena “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda ver en las constituciones o Leyes de los Estados”.

Ahora bien, para que las constituciones particulares de los estados cumplan con la función que por su propia naturaleza les corresponde, es necesario que la propia Constitución federal lo permita. Y esto sucede si ésta no ata, limita o restringe a los estados por medio de una reglamentación detallada en su texto, pues de no ser así, les arrebatara o les quita el contenido a las constituciones locales. Se convierte aquella en una constitución centralista para un supuesto estado federal.

Las constituciones locales configuradas con las atribuciones indicadas en la Constitución federal y las deducidas de la cláusula de reserva, requieren de medios procesales, de recursos o de juicios que las protejan contra toda violación de sus preceptos por parte de las autoridades encargadas de observarlas y hacerlas cumplir.

De otro modo, si no tienen contenido propio, porque éste sea una mera repetición de lo dispuesto por la Constitución Federal y además carecen de un medio procesal que las proteja contra la violación de sus preceptos, dichas constituciones locales no pasan de ser meros monumentos de simulación.



Los problemas actuales del constitucionalismo local son que si bien todas las constituciones federales mexicanas han establecido ciertas restricciones y obligaciones a los estados, el texto actual de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propiamente ha reducido el ámbito material de las constituciones locales al reglamentar en detalle múltiples aspectos de los estados. Por otro lado, puede señalarse que hasta hace poco tiempo las constituciones políticas locales carecían de un medio procesal que las protegiera contra las violaciones de su contenido.

Si esta situación prevaleciera, ¿qué utilidad tendría una Constitución del Estado?

Para darle significado a las constituciones políticas locales es necesario establecer un sistema de control de la constitucionalidad estatal que pueda ser promovido por los gobernados agraviados contra los actos de autoridad violatorios de la constitución local y del que conozca y resuelva los órganos jurisdiccionales de la entidad.

Estas acciones de inconstitucionalidad, así como los juicios y la competencia deben establecerse en la propia Constitución del Estado y desarrollarse en la legislación derivada.

## **II. Control de la constitucionalidad local**

Debe destacarse que en el constitucionalismo moderno el control de la constitucionalidad de las constituciones locales no es ningún tema novedoso. Basta consultar *El Derecho Angloamericano* de Oscar Rabasa, donde se da cuenta de que “todas las entidades federativas de la Unión norteamericana están provistas de constituciones locales, en las que se establecen los lineamientos generales de sus respectivos gobiernos, la manera de reformarlas y una enumeración de las garantías individuales como protección de las personas contra la actuación de las autoridades locales que sea violatoria de la constitución del propio estado”. Agregando, “porque, a la inversa de lo que acontece en México, en donde las garantías individuales están primariamente consignadas en la Constitución federal y su protección encomendada al Poder Judicial de la Federación, en los Estados Unidos los derechos del hombre, principalmente, están definidos por las

constituciones locales, y son los Tribunales de cada Estado los encargados de su salvaguardia”.<sup>2</sup>

Lo que significa que el control de la constitucionalidad local a cargo de sus propios tribunales estatales está prescrito desde el siglo XVIII.

Lo mismo sucede en Argentina. Germán J. Bidart Campos señala en su obra *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional* que “en el constitucionalismo provincial, acude como buen ejemplo la nueva Constitución de La Rioja de 1986, cuyo artículo 132 estipula que ‘el juez tiene el deber de mantener la supremacía constitucional, siendo el control de la constitucionalidad una cuestión de derecho. El juez, a pedido de parte o de oficio, debe siempre verificar la constitucionalidad de las normas que aplica’”.<sup>3</sup>

Más adelante, señala que “el control de la constitucionalidad que se realiza en las provincias dentro del orbe del derecho local queda librado a la regulación que del mismo haga cada provincia en su constitución o en sus leyes”.<sup>4</sup>

El mismo autor indica en su *Manual de derecho constitucional argentino* que “en el derecho público provincial encontramos algunas variantes que, en lo fundamental, consisten: a) en la existencia de vía directa, de demanda o de acción de inconstitucionalidad, juntamente con la vía indirecta, incidental o de excepción; b) en el eventual efecto amplio o general de la sentencia declarativa de inconstitucionalidad, cuando emana del Superior Tribunal de Justicia provincial”.<sup>5</sup>

Humberto Quiroga Lavié, por su parte, señala que “el gobierno federal no puede controlar la validez de las constituciones provinciales ni la constitucionalidad de sus leyes ni la de sus actos de gobierno”.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Oscar Rabasa, *El Derecho Angloamericano*, 2ª edición, México, Ed. Porrúa, 1982, p. 526.

<sup>3</sup> German J. Bidart Campos, *La Interpretación y el Control Constitucionales en la Jurisdicción Constitucional*, Argentina, Ed. Ediar, 1987, pp. 156 y ss.

<sup>4</sup> *Idem.*, p. 272.

<sup>5</sup> German J. Bidart Campos, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Argentina, Ed. Ediar, 1981, p. 776.

<sup>6</sup> Humberto Quiroga Lavié, *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1987, pp. 198 y ss.

En el derecho mexicano, Jorge Madrazo y Diego Valadez proponen un proyecto de Constitución local, en cuyos artículos 56-I, 57 y 58 incluyen un sistema de control de la constitucionalidad estatal. “Artículo 53. Será atribución del Poder Judicial conocer y resolver en la forma y plazos que determinen las leyes, las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes civiles, penales, así como de las que surjan entre la administración pública estatal o municipal y los particulares por la aplicación de leyes o reglamentos administrativos”.<sup>7</sup>

Por su parte Elisur Arteaga Nava denuncia que “todas las constituciones de los estados tienen el atributo de ser supremas; lo son a nivel local; el orden normativo de las entidades emana de ellas; debe estar de acuerdo con lo que ellas dispongan. Existe una relación de jerarquía entre la Constitución, por una parte, y las leyes, decretos y demás actos de autoridad que se dan en el estado, por otra; estos son de naturaleza secundaria; no pueden contradecirla ni excederla; las que lo hacen son inconstitucionales; aquélla es fundamental y superior.

El que exista una relación de jerarquía entre la Constitución y las leyes que de ella emanan supone, en principio, que en los estados se deberían dar, guardadas las proporciones, los mismos sistemas de control de la constitucionalidad a que se ha hecho mención anteriormente, que exista el autocontrol, el control respecto de actos de tercero, la anulación de actos viciados y sistemas por virtud de los cuales se exige responsabilidad a quienes las violan. Será válido esperar que existan órganos que conozcan de cuestiones de constitucionalidad local y vías para plantearlas.

Contrariamente a lo que pudiera esperarse, en los estados no existen órganos responsables de conocer de cuestiones de constitucionalidad ni especializados en resolver las cuestiones que llegan a plantearse. Ciertamente comienzan a darse intentos de regular de esta materia. Un intento serio se ha hecho en el Estado de Chihuahua. Mientras los tribunales competentes no sean estructurados y definida su competencia, por tener a nivel derecho positivo el carácter de poder y por gozar de una competencia genérica, la

---

<sup>7</sup> Jorge Madrazo, op. cit., p. 175.

función de controlar la constitucionalidad debe recaer en las salas y juzgados del Tribunal Superior de Justicia de los Estados; lo deben hacer en cumplimiento de la protesta de respetar, entre otras, a la carta local, que hacen al asumir el cargo. Ellos, cuando las partes plantean la no conformidad de la ley local con la Constitución de la entidad, son quienes deben resolver.

Las cuestiones relacionadas con esa materia se plantean ante los Tribunales Federales, por vía del amparo y con vista al principio de legalidad”.<sup>8</sup>

En la Constitución Política del Estado de Chihuahua, como lo comenta Elisur Arteaga Nava, efectivamente, en el artículo 10 se dispone que “cualquiera persona, en cuyo perjuicio se viole alguna de las garantías expresadas en los artículos del 5° al 9° de esta Constitución, podrá ocurrir en queja contra la autoridad infractora ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el que hará cesar el agravio e impondrá a la autoridad responsable la pena correspondiente. La ley reglamentará el ejercicio de este derecho”,<sup>9</sup> lo que permite afirmar que existe un precedente todavía precario del control de la constitucionalidad local.

### **III. Constituciones políticas del estado de Veracruz**

La violación del texto de una Constitución local para efectos del juicio de amparo se equipara a una ley, lo que distorsiona el régimen Federal. Sobre todo como en el caso de Veracruz, cuyos procesos de reformas a una y otra legislación son diferentes, lo que hace que la Constitución local adquiera una jerarquía mayor, porque tanto su elaboración como su reforma son resultado de órgano y procedimientos especiales, distintos a la legislación común.

Las constituciones políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz de 1825, 1848, 1850, 1857, 1871, 1873, 1902 y 1917, hasta antes de la reforma constitucional del año 2000 propiamente carecieron de recursos, juicios, acciones o medios procesales de naturaleza jurisdiccional para reclamar su incumplimiento y obligar a las autoridades a su

---

<sup>8</sup> Elisur Arteaga Nava, Derecho constitucional, Tomo III, México, UNAM, 1994, pp. 552 y 553.

<sup>9</sup> Secretaría de Gobernación; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constituciones de los Estados de la Federación; Tomo I, México, 1980, p. 322.

observancia y, en su caso, a la reparación del daño causado.<sup>10</sup> Sin embargo, pueden encontrarse algunos sutiles antecedentes de carácter político a favor del Consejo de Gobierno y después de la Diputación Permanente bajo la fórmula siguiente: “Velar sobre la observancia de las leyes fundamentales y reglamentarias, y hacer observaciones sobre su mejor cumplimiento”. Así, se estableció y conservó en las constituciones del Estado de 1825, 1848, 1850, 1857, 1871 y 1873 para desaparecer definitivamente en la Constitución de 1902.

Atento a todo lo anterior, para reconocer la importancia de la Constitución Política del Estado de Veracruz, era aconsejable, oportuno, necesario y conveniente, establecer en la reforma integral a dicha Constitución un sistema de control constitucional local completo, como lo dejé asentado en el opúsculo “Hacia una Nueva Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave”.<sup>11</sup>

Con los antecedentes citados, la Comisión Técnica Jurídica para la reforma integral a la Constitución de Veracruz, decidió incorporar en los artículos 56, fracciones I y II, 64 y 65 un 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, las impugnaciones al auto de sobreseimiento dictado por los jueces con motivo del desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público, la acción por omisión legislativa, y la duda de ley a las que haré referencia en el siguiente apartado.

Así, la reforma integral a la Constitución Política de Veracruz al establecer a favor del Poder Judicial de la Entidad las funciones de interpretación y control de la constitucionalidad local se consolida la soberanía del Estado y se responde a la renovada concepción del federalismo mexicano impulsada por la Reforma del Estado, por medio de la cual se renuevan los vínculos federación-estados-municipios.

Sobre la importancia de estas reformas judiciales y en general de la Constitución Política 2000 de la Entidad, el ex Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro

---

<sup>10</sup> José Lorenzo Álvarez Montero y Julio Patiño Rodríguez, op. cit., pp. 43 y ss.

<sup>11</sup> Universidad de Xalapa, Febrero, 1999, p. 144.

Genaro David Góngora Pimentel, expresó en su magistral conferencia titulada “La contribución de la Constitución Local Veracruzana y su repercusión en el nuevo Constitucionalismo local”:

Como lo señalé en un inicio, las reformas a la Constitución Veracruzana no sólo beneficiaron al Estado, sino al esquema del nuevo federalismo mexicano. Digo esto por que a partir del año 2000, y con la introducción del control constitucional Local, por parte de este Estado se presentó un fuerte movimiento de reformas constitucionales estatales en otras entidades federativas, como Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Guanajuato, sólo por mencionar algunas. El Estado de Chihuahua ya había previsto algunas medidas procesales semejantes, pero fue por las reformas constitucionales del Estado de Veracruz, en el año 2000, cuando se reconoció expresamente la figura del control constitucional local.

Entre las principales innovaciones que se integran a partir de las citadas reformas, se encuentran la creación de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, el juicio de protección de derechos humanos, el procedimiento en contra de las resoluciones del Ministerio Público por no ejercitar la acción penal, reservar la averiguación previa o su desistimiento, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa. Asimismo, la reestructuración constitucional también enriqueció el catálogo de derechos incluyendo el capítulo de los derechos humanos que reconoce expresamente el derecho a la información y derecho del medio ambiente saludable. Aunado a ello, esta reforma también reconoció una importante presencia a los órganos autónomos del Estado.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Conferencia del ministro Genaro David Góngora Pimentel que pronunció en representación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en el acto conmemorativo del X Aniversario de la Creación del Consejo de la Judicatura, en Xalapa, Ver., el 29 de marzo de 2007.

#### **IV. Control de la constitucionalidad en el estado de Veracruz**

##### **Medios y órganos de control constitucional**

Los mecanismos de control constitucional establecidos en la Constitución Política de Veracruz de Ignacio de la Llave son los siguientes:

1. Juicios de protección de los Derechos Humanos;
2. Controversias constitucionales;
3. Acciones de inconstitucionalidad;
4. Impugnaciones de las resoluciones del Ministerio Público de reserva y no ejercicio de la acción penal;
5. Impugnaciones de los autos de sobreseimiento dictado por los jueces con motivo del desistimiento de la acción penal del Ministerio Público,
6. Acción por omisión legislativa, y
7. Duda de ley.

De los instrumentos de protección de la Constitución local, algunos han sido reglamentados en las leyes respectivas como el caso del Juicio de Protección de los Derechos Humanos, por medio de la ley correspondiente, las impugnaciones a las resoluciones o determinaciones del Ministerio Público de reserva y no ejercicio de la acción penal y las impugnaciones a los autos de sobreseimiento dictado por los jueces, a través de los recursos de queja e inconformidad adicionados al Código de procedimientos penales. Las restantes, en cambio, a la fecha carecen de reglamentación, lo que ha impedido el desarrollo adecuado de los mecanismos de control constitucional y el funcionamiento de los titulares del control, Pleno del Tribunal Superior de Justicia y Sala Constitucional.

## V. Impugnaciones a las determinaciones del Ministerio Público

De los mecanismos regulados, han sido las impugnaciones a las determinaciones del Ministerio Público las que la han dado vida y trabajo a la Sala Constitucional desde 2001, como puede apreciarse en los cuadros siguientes.

Año 2001													
55 Asuntos en trámite	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	1	15	53	36	56	69	38	65	51	64	76	32	556
Resueltos	1	3	19	34	58	51	22	44	84	74	71	40	501

Año 2002													
31 Asuntos en trámite	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	69	87	89	105	122	100	61	103	60	94	59	24	973
Resueltos	71	87	74	135	122	112	42	121	68	84	53	26	995

Año 2003													
55 Asuntos en trámite	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	43	48	35	104	96	79	47	96	54	94	62	60	818
Resueltos	53	39	42	77	107	96	30	104	68	61	85	32	794
Amparos Directos	6	1	1	2	2	2	0	1	1	7	1	0	24
Amparos Indirectos	1	3	4	4	3	7	4	6	0	4	8	3	47

Año 2004													
55 Asuntos en trámite	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	75	67	118	76	115	107	29	74	44	71	81	41	898
Resueltos	96	71	114	92	90	102	35	98	43	56	82	25	904
Amparos Directos	1	1	1	0	2	2	0	0	2	0	0	0	9
Amparos Indirectos	1	3	8	2	2	2	1	6	6	8	4	2	45

Año 2005													
55 Asuntos en trámite	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	78	65	98	98	71	98	68	75	59	52	50	42	854
Resueltos	93	75	86	102	70	83	64	94	83	53	53	23	879
En trámite	34	24	36	32	33	48	66	47	23	22	19	38	422

Año 2006													
	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	31	65	73	67	43	50	38	44	57	162	95	35	760
Resueltos	56	51	71	66	55	48	29	60	46	80	141	50	753

Año 2007													
	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	63	79	102	72	93	73	44	77	71				674
Resueltos	75	76	106	86	87	80	44	67	79				700

Año 2008													
	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	65	54	56	96	79	66	31	75	63	71			656
Resueltos	67	63	58	70	67	65	23	79	60	82			634



## **VI. Impugnaciones a los autos de sobreseimiento dictado por los jueces con motivo del desistimiento de la acción penal**

Por lo que hace a las impugnaciones a los autos de sobreseimiento dictado por los jueces con motivo del desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público, no se ha promovido ningún recurso.

## **VII. Juicios de protección de los Derechos Humanos**

De manera menos frecuente, los juicios de protección de los Derechos Humanos también se han promovido, pero se requiere mayor difusión de este medio de control y de los beneficios que tiene su procedencia.

Entre los Juicios de Protección de Derechos Humanos promovidos encontramos los siguientes:

1. Interpuesto por Edgar Grajales Luna contra actos del Presidente Municipal y Síndico Único de Zongolica, Ver. Se ordena al Juzgador de Primera Instancia proceda a realizar la diligencia requerida.

2. Interpuesto por Ana Santos García contra actos de la Titular de la Agencia del Ministerio Público Investigadora adscrita al Juzgado Primero y Segundo Menor de Coatzacoalcos, Ver.

Sobreseído

3. JP/2005 interpuesto por Antonio Perea Martínez, Rocío López Pérez, Jesús Juan Fernández, Hortensia Martínez Sánchez, Raquel Santos Cruz, Mirna Castellanos Mar y Cirina Sánchez Ruiz, contra actos del Presidente Municipal, Secretario, Regidor Primero, Comandante y Oficiales de Policía del Ayuntamiento de Cuitláhuac, Veracruz de Ignacio de la Llave.

Revocado

4. JP/2005 promovido por Ramón Garduza Viveros, en contra del Encargado de Despacho de la Procuraduría General de Justicia del Estado y de la Subprocuradora de Supervisión y Control.

Sobreseído

5. JP/2005 incoado por Amalia Flores Colín, contra actos de la Agente Segunda del Ministerio Público Investigadora, Sector Sur del Distrito Judicial de Orizaba.

Sobreseído

6. Jesús Juan Fernández y otros contra Ayuntamiento de Cuitlahuac, Ver.

En trámite

7. Interpuesto por Héctor Peña García contra Ayuntamiento de Boca del Río, Ver.,

En trámite

8. En contra del Presidente Municipal de Poza Rica, Ver.

Revocado

9. JP/2006 Formado con motivo del cuadernillo auxiliar 8JP/06 del índice de este Órgano Colegiado. Promovido por Jesús Antonio Marcial Cisneros.

se niega el amparo y protección de la justicia estatal.

10. JP/2006 Formado con motivo del cuadernillo auxiliar 9JP/06 del Índice de este órgano Colegiado, promovido por Adolfo Jesús Paredes Paredes.

se niega el amparo y protección de la justicia estatal.

11. JP/2006 Formado con motivo del cuadernillo auxiliar 10JP/06 del Índice de este Órgano Colegiado, promovido por Octavio Ignacio Escobar Bernal.

se niega el amparo y protección de la justicia estatal.

12. JP/2006 Formado con motivo del cuadernillo auxiliar 11JP/06 del Índice de este órgano Colegiado, promovido por Elías Escobar Bernal.

se niega el amparo y protección de la justicia estatal.

13. JP/2006 Formado con motivo de la demanda del Juicio de Protección de Derechos Humanos presentada por León Ignacio Ruiz Ponce contra la Sexagésima Legislatura del H. Congreso del Estado y de la Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en la entidad.

Sobreseído.

14. JP/2007 Formado con motivo de la demanda presentada por Pía Ochoa Hernández contra el Licenciado Reynaldo Gaudencio Escobar Pérez.

Se sobresee.

15. JP/2007 Formado con motivo de la demanda presentada por la Licenciada Mónica del Carmen Domínguez Montalvo contra actos de Santo Vera Herrera, Agente Municipal de la localidad de Bayo, Municipio de Alvarado, Ver.

Se sobresee.

16. 3JP/2007. Formado por la demanda presentada por Gabriela Hernández García contra actos del profesor Norberto Arroniz Castro, Director de Educación Primaria Estatal y otra

En trámite

17. Formado por Graciela P. Huerta Giles, en contra de actos de los profesores Natalio Arrieta Castillo y Concepción Bonola García en su carácter de Director General de Educación Primaria y Supervisora Escolar de la Zona 074 de Xalapa, Ver.

Se admite demanda

Contra las resoluciones sobre el juicio de protección de los Derechos Humanos de la Sala Constitucional se han promovido diversos amparos, de cuyas resoluciones destacó la siguiente que reconoce la autonomía estatal.

**CONSIDERANDO DE LA SENTENCIA EMITIDA POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO CIRCUITO CON RESIDENCIA EN BOCA DEL RÍO VERACRUZ. (CON FECHA 5 DE JUNIO DE 2007)**

En este orden de ideas, si como se ha expuesto, el acto reclamado deriva del juicio de protección a los derechos humanos previsto en la Constitución local de Veracruz, es evidente que el tema de fondo no lo constituye la violación a garantías individuales, sino más bien, de violación a derechos humanos previstos en la citada Constitución local; luego, resulta que este tribunal colegiado carece de competencia legal para conocer del presente asunto instaurado en contra de una resolución emitida por la indicada Sala constitucional, al fungir como el órgano del control constitucional de la citada entidad federativa, según se desprende de los artículos I y II y 64, fracción I de dicha Constitución, en los que se prevé que el Poder Judicial del Estado tiene como control de la misma, así como proteger y salvaguardar los derechos humanos “que el pueblo de Veracruz se reserve”, mediante el juicio de protección correspondiente.

Debe destacarse que en el caso, no procede enviar la demanda de amparo a un Juez de Distrito, como generalmente sucede ante la incompetencia legal de un Tribunal Colegiado de Circuito, pues como se ha expuesto, en el presente asunto no deriva tentativamente la violación a una garantía individual, sino a un derecho humano previsto por la citada Constitución local, por lo que tampoco se surte la competencia de un Juez de Distrito.

Además, la presente sentencia, lejos de implicar una denegación de administración de justicia, constituye el reconocimiento y respeto de la autonomía de la Sala constitucional mencionada, para realizar sus funciones como órgano encargado del control constitucional local, específicamente en materia del juicio de protección a derechos humanos citado; ello aunado a que de proceder el juicio de amparo contra resoluciones dictadas por dicha Sala constitucional, sería hacer nugatorio el principio de autonomía que tiene en dicho ámbito

### **VIII. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad**

En cuanto a los mecanismos no regulados se han promovido, de manera tímida, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en los siguientes casos.

#### **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

### **1. Acción de Inconstitucionalidad**

Actor: Ma. de los Dolores Sánchez Tood.

Acto reclamado: actos realizados por el Subdirector Operativo de la Dirección General de Tránsito y Transporte de esta Entidad.

Autoridad responsable: Dirección General de Tránsito y Transporte de esta Entidad.

Se Desecha.

### **IX. Acción por omisión legislativa**

Tampoco se ha promovido alguna acción por omisión legislativa.

Sobre este instrumento de control es necesario señalar que su procedencia se encuentra encapsulada por los sujetos legitimados para promoverla que son el Gobernador del Estado, titular del Poder Ejecutivo y un tercio de los ayuntamientos de la entidad.

Es necesario abrir la procedencia legitimando a los ciudadanos de la entidad que directa e indirectamente se vean afectados por la falta de expedición de la legislación reglamentaria.

### **X. Duda de Ley**

La Duda de Ley, a pesar de su falta de reglamentación, ha sido ejercida o promovida por los juzgadores tanto de primera como de segunda instancia en los asuntos de menores infractores.

Efectivamente, la ley de menores infractores ha propiciado el ejercicio de la Duda de Ley especialmente por lo que hace a sus artículos quinto, sexto, séptimo y octavo transitorios, cuyo texto es el siguiente:

Quinto.- Los adolescentes comprendidos en el artículo 3, fracción II, de esta ley que se encuentren procesados en el sistema penal para adultos, serán remitidos al Juez Especializado a la entrada en vigor de esta ley.

Sexto.- Los condenados a pena privativa de la libertad por sentencia ejecutoriada a la fecha de entrada en vigor de este ordenamiento, serán remitidos a los centros especializados a los que se refiere esta ley y su sentencia será revisada para adecuarla a los criterios que la misma establece.

Séptimo.- A la entrada en vigor de esta ley, las investigaciones ministeriales iniciadas en contra de los sujetos que comprende la misma serán remitidas al Ministerio Público Especializado en Adolescentes.

Octavo.- Las órdenes de aprehensión y de comparecencia libradas contra los adolescentes que comprende esta ley y que no hubieren sido ejecutadas, al entrar en vigor esta ley, quedarán sin efecto y, a solicitud del Ministerio Público Especializado, los Jueces las librarán nuevamente si procediere

## **XI. Órganos de control constitucional**

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia y la Sala constitucional son los órganos jurisdiccionales que conocen y resuelven los procedimientos de control de constitucionalidad local.

La Sala Constitucional integrada por tres magistrados tiene dualidad de funciones.

En relación a los órganos que conocen y resuelven los procedimientos de control de constitucionalidad local, debe señalarse que la Sala Constitucional tiene dualidad de funciones:

a) De instructora en los casos señalados en la fracción III del artículo 64 de la Constitución Política del Estado, referente a las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa, hasta la formulación del proyecto de resolución definitiva que será sometida al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

b) De Plena Jurisdicción para conocer y resolver sobre el juicio de Protección de los Derechos Humanos, de las resoluciones del Ministerio Público sobre reserva de la averiguación (investigación) previa, el no ejercicio de la acción penal y de las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo del desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público; para dar respuesta fundada y motivada sobre la duda de ley formulada por los juzgadores de la entidad respecto de la constitucionalidad o aplicación de una ley local.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia integrado por nueve magistrados, presidentes de las salas penales, civiles y constitucional que duran en su encargo un año, resuelve los asuntos planteados sobre las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa.

## **XII. Conclusiones**

1. La nueva Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, del 2000, contiene instrumentos de control de la constitucionalidad local.
2. Dichos mecanismos son los siguientes:
  - a). Juicio de protección de los derechos humanos
  - b). Recurso de inconformidad y quejas
  - c). Controversia constitucional
  - d). Acciones de inconstitucionalidad
  - e). Acción por omisión legislativa
  - f). Duda de Ley



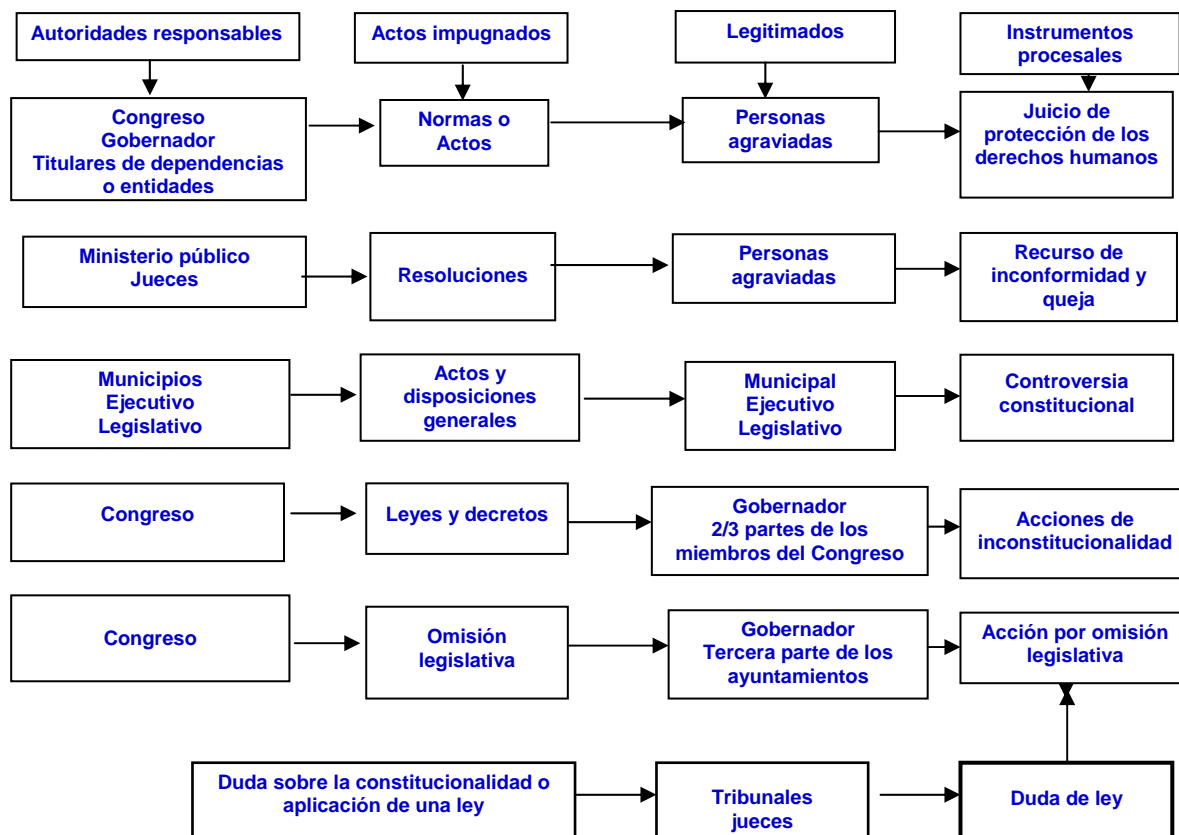
3. Los órganos de control de la citada constitucionalidad son el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y la Sala Constitucional;
4. El Pleno conoce y resuelve con plena jurisdicción las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa.
5. La Sala Constitucional tiene dualidad de funciones: de instrucción y de plena jurisdicción.
6. Como instructora formula el proyecto de resolución que presenta al Pleno del Tribunal Superior de Justicia para su conocimiento y resolución. De Plena jurisdicción resuelve sobre los juicios de protección de los derechos humanos, de las impugnaciones a las determinaciones del Ministerio Público, de las impugnaciones a los auto de sobreseimiento dictado por los jueces por desistimiento de la acción penal y de la duda de ley.
7. A pesar de la existencia de mecanismos y órganos de control, la falta de leyes que reglamenten detalladamente las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, así como la escasa difusión de los multicitados mecanismos de control de la constitucionalidad en el Estado de Veracruz, no ha permitido el desarrollo adecuado de la constitucionalidad local.
8. El reconocimiento por los Tribunales de la Federación de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, como órgano de Control Local, cuyas resoluciones en materia de Derechos Humanos, son definitivas e inatacables conduce a fortalecerla ampliando sus efectos tutelares.

### **XIII. Propuestas**

1. Extender la tutela del juicio de protección contra los actos de las personas particulares físicas o morales, que violen los derechos humanos reconocidos por la Constitución de Veracruz, por ejemplo la contaminación de aguas.
2. Incluir la suspensión del acto reclamado en el Juicio de Protección de los Derechos Humanos.
3. Legitimar a los particulares para promover la acción por omisión legislativa.
4. Otorgar plena jurisdicción a la Sala Constitucional para conocer y resolver las acciones por omisión legislativa, de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.
5. Precisar que las resoluciones de la Sala Constitucional sobre la duda de ley tendrán efectos generales cuando sean aprobadas por unanimidad.
6. Considerar los preceptos constitucionales sobre controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa como autoaplicables a fin de impedir el incumplimiento de la Constitución.
7. Difundir entre la sociedad los instrumentos de control constitucional.
8. Expedir la ley que regule las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa.

## XIV. Cuadro resumen del control de la constitucionalidad local

(Veracruz) (artículos 41, 52, 56 I y II, 64 y 65 constitucional)



# La conformación del parámetro de control de la justicia constitucional \*

*David Cienfuegos Salgado*

## Introducción

Es un verdadero placer compartir la mesa con tan distinguidos académicos y miembros de la judicatura. Agradezco a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a través de la Casa de la Cultura Jurídica en Xalapa, Veracruz, nos convoque a la Quinta Mesa Redonda sobre Justicia Constitucional en las entidades federativas. Creo que estas reuniones anuales son evidentemente provechosas para discutir uno de los aspectos más importantes de la evolución de los derechos mexicanos, el de la justicia constitucional local.

Y es precisamente el tema de esta mesa el que creo que debe generar un especial interés, sobre todo cuando vemos cómo se ha estado definiendo lo que aquí llamamos parámetro de control de la justicia constitucional.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, **parámetro** es el *dato o factor que se toma como necesario para analizar o valorar una situación*.

Es fácil deducir, al menos en el ámbito jurídico, que cuando hablamos de parámetro estamos en presencia de una cuestión identitaria, en tanto que la justicia constitucional transita por un proceso de comparación.

Comparamos para determinar si hay una identidad, para corroborar que una norma o un acto es acorde con la Constitución, con los principios constitucionales.

Esta quinta mesa redonda sobre la justicia constitucional local nos ofrece la oportunidad de reflexionar sobre esa medida que sirve al juez constitucional local para realizar su labor en forma más o menos objetiva.

---

\* Esta es una versión ligeramente modificada de las palabras pronunciadas en la Mesa “La conformación del parámetro de control de la justicia constitucional”, en la *Quinta Mesa Redonda sobre Justicia Constitucional de las Entidades Federativas*, celebrada el 6 y 7 de noviembre de 2008, en Veracruz, Veracruz.

¿Cómo se conforma el conjunto de lineamientos que el juzgador debe atender para determinar que una norma o una situación se ajusta a lo que denominamos constitucional?

En primer lugar lo obvio, el parámetro de control de la justicia constitucional es la Constitución misma. Y creo que todos tenemos una idea más o menos común de lo que ésta es. Sin embargo, el imaginario jurídico es diverso cuando pretendemos que esta Constitución, pensada, construida e interpretada por todos, se utilice con la finalidad de ser la medida para saber cuándo una norma o un acto es constitucional y, por tanto, debe surtir sus efectos con total validez y eficacia, aun ante la resistencia de quien ha puesto en duda tal calidad, o, en el otro extremo, que esa norma o acto no es constitucional y sus efectos deban cesar y ser excluida, si así se permite, del ordenamiento.

Así, lo obvio es que la Constitución es ese parámetro de control a que nos referimos. Sin embargo, creo que la cuestión acuciante es la de determinar cómo se conforma esa medida, ya no en el ámbito de la justicia constitucional que podríamos denominar federal, sino en el ámbito de la justicia constitucional local, la de las entidades federativas.

Mis colegas han dado y darán diversas interpretaciones sobre tal fenómeno. En lo particular, creo que esto lo podemos revisar desde una perspectiva dual, la Constitución local como construcción normativa desde la Constitución federal y la Constitución local como conjunto de aspiraciones particulares de la sociedad radicada en el territorio estadual.

Visto así, el tema resulta problemático porque en la conformación de este parámetro de control, son diversos los datos o factores presentes. Veamos tres de ellos:

1. El principio de supremacía constitucional.
2. El modelo federal y la reforma constitucional federal.
3. La pluralidad de sistemas de control y la naturaleza concurrente y absorbente jurisdicción constitucional federal.

Intentaré explicitar tales factores que contribuyen en esta conformación.

## 1. El principio de supremacía constitucional

Empezaré con una cuestión baladí. ¿Qué es una Constitución?<sup>1</sup>

Podemos referirnos a la Constitución señalando que es el orden jurídico que constituye un Estado, determinando principalmente la estructura política, las funciones características y los poderes encargados de cumplirlas; pero además reconoce los derechos y obligaciones tanto de sus ciudadanos como de sus habitantes en general, y establece un sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad. Las primeras consideraciones constituyen, en una perspectiva tradicional, la parte orgánica, referida a los órganos del Estado y las relaciones entre ellos; las segundas, la parte dogmática que alude a los derechos y libertades del individuo y de los grupos.

Arteaga Nava considera que la Constitución mexicana, en tanto conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con vista a organizar el Estado mexicano, puede dividirse en al menos cinco partes: a) de derechos humanos (o dogmática); b) orgánica; c) programática; d) de derechos sociales, y, e) de prevenciones generales, que comprende materias de diversa índole como la ciudadanía, la extranjería, la supremacía, reforma y permanencia constitucionales.

Para algunos autores como Lasalle, una Constitución es el orden jurídico a través del cual se manifiestan los factores de poder que se encuentran presentes al interior de la sociedad en el Estado de que se trate. Sea que estén en pugna o en franca convivencia, no puede dejar de reflejarse su presencia en la Constitución, y por tanto, a los efectos aquí mencionados, participan en su conformación.

Esta ordenación jurídica o cuerpo de normas fundamentales del Estado llamado Constitución, es clasificada por la doctrina, con base en sus características, en consuetudinaria o escrita, y en flexible o rígida, o en otras clasificaciones que quizá no viene al caso invocar.

---

<sup>1</sup> Etimológicamente la voz Constitución es un neologismo tomado de la voz inglesa *constitution*, de igual significado, que fue tomado a su vez en el siglo XII del latín *constitutio*, *-nis* “naturaleza, institución” del verbo *constituo*, *-uere* “establecer definitivamente”, compuesto de *con-* *preverbo* que significa finalidad, terminación, y *statuo*, *-uere* “establecer” o “estatuir”. La voz latina no tenía el significado de “conjunto de leyes fundamentales” que se dio al término en inglés.

Interesa decir que cualquier Constitución está, por el solo hecho de ser Constitución, por encima de toda institución u ordenamiento jurídico del Estado donde rige. La Carta Magna federal establece en su numeral 133: Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Incluso, respecto de la supremacía constitucional, la Corte Suprema mexicana se ha pronunciado en numerosas ocasiones. Uno de esos criterios, que data de la séptima época, es el que tiene por rubro CONSTITUCIÓN, SUPREMACÍA DE LA. ES UN DERECHO PÚBLICO INDIVIDUAL. FUENTES Y EVOLUCIÓN DE ESTE DERECHO.<sup>2</sup> Ahí, en lo que podríamos considerar como “doctrina constitucional”, la Corte dijo que “La supremacía de la Constitución en México estriba en estar, ésta, sobre cualquier ley federal o tratado internacional, o sobre cualquier ley local que esté en pugna con ella, sin que ninguno de los actos del poder público administrativo o del Poder Judicial, federal o local, que no tengan lugar en un juicio de amparo, queden fuera de esta supremacía constitucional, lo cual es significativo para el orden jerárquico constitucional mexicano, por encarecer que la Constitución está por encima de cualquier otra ley o tratado, o de cualquier otro acto del poder público que la contradiga o la viole, y lo que define, en su esencia más nítida, esta supremacía de la Constitución, es su expresión como un derecho individual público de la persona humana o de las personas morales, en punto a que cualquier desconocimiento de ella o infracción a sus normas es encomendado y es reparado por medio del juicio de amparo”.

Como se advierte, el principio de supremacía constitucional implica que los ordenamientos secundarios, así como los actos de los órganos estatales deberán ajustarse

---

<sup>2</sup> *Informe 1970, Séptima Época, Sala Auxiliar, Parte III, p. 36.* Amparo en revisión 5369/67. María Martín del Campo viuda de Vidales. 16 de junio de 1970. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza; Amparo en revisión 7820/58. Federico Ruiz Fulchuri y coag. 16 de junio de 1970. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza; Amparo en revisión 4759/58. Tomás Urrutia Desentis y coags. 16 de junio de 1970. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza; Amparo en revisión 3642/58. José Barajas Calderón y coags. 16 de junio de 1970. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza.

a lo dispuesto por la Constitución. Esto por cuanto se refiere al concepto referido a la Constitución federal.

Ahora bien, la mayoría de las constituciones locales no contienen una cláusula de supremacía, lo cual por supuesto no le niega tal carácter. Para entender tal fenómeno debemos hacer referencia al sistema federal en que se encuentra inmerso nuestro Estado, en el cual, el ordenamiento constitucional federal señala los límites a los cuales deben sujetarse los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas.

Esta última apreciación se desprende del texto final del primer párrafo del artículo 41 de la Constitución federal, que establece: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

En tanto entes federales, los estados deben conservar y darse las leyes necesarias para su organización y desarrollo, pero, y lo recalamos, sin contravenir lo establecido por la Constitución federal.

Pero, ¿hasta donde puede llegar la supremacía constitucional en el ámbito local? ¿Cuál es el límite en donde encontramos que hay ya una contravención a lo establecido por la Constitución federal?

Creo que eso debe reflexionarse porque forma parte de ese parámetro de control, pero ahora a cargo del órgano federal. La supremacía constitucional local adquiere así un matiz distinto, porque se debe analizar desde una perspectiva federal.

Máximo Gámiz Parral en su Doctrina y derecho constitucional, señalaba, para omitir una definición, que las nociones fundamentales acerca del sistema federal eran que se constituye con base en una Constitución general que establece la estructura organizacional del Estado, integrada por un estado global que representa internacionalmente a varios estados componentes y que cuenta con un gobierno que realiza varias funciones y actividades, conservando la unidad; pero al mismo tiempo se reconoce la autonomía interior de los estados miembros dirigidos por gobiernos locales, dotados de facultades para realizar tareas y acciones para sus habitantes. Lo anterior da lugar a la concurrencia



de dos órdenes gubernamentales que propician y garantizan un lazo de unión general y una pluralidad de particularidades en los aspectos políticos, económicos y sociales, con sistemas jurídicos que se complementan.<sup>3</sup>

En este esquema, las entidades federativas que integran la Unión tienen el carácter de autónomas, mas no de soberanas. Soberanía y autonomía son principios constitucionales distintos, aun cuando ambos se traduzcan en el acto de darse una Constitución. Se habla de soberanía cuando no existe limitación jurídica alguna que condicione o predetermine el contenido de la Constitución. Existe autonomía cuando el Constituyente local debe observar los límites y determinantes jurídicos creados por una voluntad distinta a la del mismo Constituyente.

De acuerdo con Elisur Arteaga Nava, la autonomía de que gozan las entidades federativas se traduce en la posibilidad de reglamentar, mediante cartas locales y leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias, directa o indirectamente, la Constitución general. Así, de nueva cuenta, habrá que matizar la supremacía constitucional local, especialmente enfrentando la naturaleza jurídica de tales ordenamientos locales.

El mismo autor señala respecto del tema que nos preocupa: “Aunque no existe a nivel de la Constitución general norma que así lo disponga, a las cartas estatales, por su propia naturaleza, cuando están de acuerdo con aquélla les es inherente y propia la calidad de supremas: todas las leyes de la entidad, todas las autoridades, todos los derechos de los particulares, de ellas derivan, de ellas dimanan su mandato y, en fin, todo el sistema normativo a ellas 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 sea general o local. Algunas constituciones... consignan el principio en forma expresa. Aquellas que no lo hacen, no por ello lo niegan, simplemente lo dan por supuesto”.

El tema de la supremacía constitucional, enfrentado a la noción que nos ocupa, la de conformación del parámetro de control de la justicia constitucional local, nos lleva

---

<sup>3</sup> Máximo Gámiz Parral, *Doctrina y derecho constitucional*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango, UNAM, 2000, p. 17.

nuevamente a preguntarnos hasta dónde se puede dar un contenido específico a la Constitución local, pensando en la “innovación” de que hablábamos ayer y que se responde quizá con las reformas que hemos presenciado en Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas y Querétaro, y también, hasta dónde ese contenido que es el parámetro para la justicia constitucional local está definiéndose de nueva cuenta desde la reforma constitucional federal, como sería el caso, de las últimas reformas, en materia electoral y edad de gobernadores, al artículo 116 constitucional.

Aunado a lo anterior ese parámetro de control aparece adicionado con el reconocimiento, vía el 133 constitucional, de los instrumentos internacionales. El tema de los instrumentos internacionales es de notable interés cuando hablamos de la conformación del parámetro de control constitucional, porque estamos asistiendo a resoluciones de los tribunales constitucionales que están enviando un mensaje claro a las entidades federativas con relación al respeto que debe otorgarse a los tratados internacionales: el caso Hank Rhon, decidido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es un claro ejemplo de ello.

Más adelante nos volveremos a ocupar de las referencias que en materia de instrumentos internacionales encontramos en las constituciones locales.

## **2. El modelo federal y la reforma constitucional federal**

Formalmente la mayoría de las constituciones locales presentan modelos similares para modificar el texto constitucional. En la práctica ha sido reiterada también la forma en que se ha procedido a realizar la modificación de los textos constitucionales locales. A continuación señalamos, siguiendo al doctor Manuel González Oropeza, algunas de las cuestiones que caracterizan la reforma constitucional local,<sup>4</sup> y que tienen relación con la conformación del mencionado parámetro.

**Modificaciones imitativas.** Es frecuente al analizar las reformas locales que se advierte que un número considerable de ellas no han surgido por iniciativa propia, sino que han sido promovidas para adecuarse a alguna reforma hecha al texto de la Constitución federal. En este tenor la aparición de las comisiones locales de defensa de los derechos

---

<sup>4</sup> Manuel González Oropeza, “Reformas a las constituciones de las entidades federativas en México”, en *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Toluca, Estado de México, año 2, no. 7, abril-junio 2000, pp. 209-212.

humanos, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, el establecimiento de diputaciones de partidos y luego de diputados por el principio de representación proporcional, entre otras modificaciones, son ejemplos de cómo los estados siguen las reformas federales.

Debe decirse que en ocasiones es el mismo Constituyente permanente federal el que exige, en los artículos transitorios, que las entidades federativas ajusten sus constituciones a los nuevos mandatos. Habrá que señalar, además, que la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación influye, en éste y en el siguiente caso, mediante la labor de estudio y decisión que realiza tratándose de las acciones de inconstitucionalidad que le son planteadas con cada vez mayor frecuencia en las reformas constitucionales locales.

**Modificaciones restrictivas.** En el caso del título quinto de la Constitución federal, relativo a la forma de organización política de las entidades federativas, debe señalarse que cualquier modificación repercute de manera necesaria en las constituciones locales. Señala González Oropeza que este hecho restringe la capacidad decisoria de las entidades federativas sobre la organización de sus poderes y de sus municipios.

Sin embargo, siguiendo la argumentación de González Oropeza. “En materia de servicios públicos, el catálogo de pequeñas facultades abultan la administración municipal, sin las correspondientes fuentes de financiamiento. En lo relativo a los poderes de los Estados, el artículo 116 obliga un período máximo, establece la prohibición de la reelección y determina la estructura de los poderes ejecutivos (uniformando su denominación como Gobernador y depositando el poder en un titular y no en un órgano colegiado). En cuanto a las legislaturas, la Constitución federal limita la capacidad de establecer el bicameralismo, al referirse exclusivamente a diputados, fija mínimos de representantes a pesar de la proporcionalidad poblacional y obliga la representación proporcional en los congresos estatales. Finalmente, al Poder Judicial se le imponen los requisitos que para magistrados (uniformando el nombre a los jueces de los Tribunales Superiores) deben reunirse en la Constitución federal. Determina una inamovilidad virtual al prever que los magistrados pueden reelegirse y en cuyo caso sólo podrían ser separados de su cargo mediante la aplicación de las leyes de responsabilidad”.

**Monopolio sobre los derechos humanos.** El reconocimiento de un catálogo mínimo de derechos humanos en las constituciones locales es uno de los temas más importantes en los últimos años, sobre todo a partir de que empezaron a establecerse modelos de control de la constitucionalidad local que llevan a la adopción de figuras que garantizan el ejercicio y protección de tales derechos. En tal sentido, el caso veracruzano es paradigmático.

Señala González Oropeza que “aunque los derechos humanos no son atribuciones o facultades de autoridades, por las cuales se tuviera que aplicar el artículo 124 de la Constitución federal (facultades explícitas en la Constitución para la Federación y reservada a los estados), los estados han claudicado a definir su posición frente a los derechos humanos, dependiendo enteramente en las garantías individuales de la Constitución federal, lo cual de por sí habrá que considerar insuficiente, pues la mayoría de estas garantías provienen de la Constitución de 1857 con un avance muy relativo en el siglo XX [...], sin establecer mecanismos de protección judicial [...], y sin conceptos de jurisprudencia u obligatoriedad de los precedentes, ni leyes reglamentarias”.

Por otra parte, las experiencias de diversos estados que han incorporado sistemas de justicia constitucional permiten avizorar cambios en la materia, especialmente por cuanto hace a la protección de los derechos humanos, sin embargo, estos cambios se dan lentamente.<sup>5</sup>

**Monopolio sobre la seguridad pública.** El tema de la seguridad pública representa también una limitante a la hora de prever la reforma constitucional. Y especial relevancia cobra cuando nos referimos a la institución conocida como Guardia Nacional, entendida como una fuerza armada de carácter estatal.

Señala González Oropeza: “Las fuerzas armadas permanentes de la Federación han ejercido un virtual monopolio de las fuerzas armadas, con el consentimiento y renuncia de

---

<sup>5</sup> Sobre tales experiencias véanse los trabajos de César Iván Astudillo Reyes, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México: UNAM, 2004; Héctor Fix Zamudio, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, Porrúa, 2005; Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coords., *La justicia constitucional en las entidades federativas*, Porrúa, 2006; y, David Cienfuegos Salgado, coord., *Estudios de derecho procesal constitucional local*, México, Universidad Autónoma de Coahuila, Comisión de Fiscalización Electoral, Editora Laguna, 2008.

los estados a participar en la seguridad interna del Estado.<sup>6</sup> La Guardia Nacional que resulta constitucionalmente una institución estrictamente estatal, bajo el mando de los gobernadores, con una integración ciudadana de las entidades federativas, pero igualmente armada, como lo prevé el artículo 118 fracciones II y III de la Constitución federal, ha quedado reducida por la Ley del Servicio Militar Obligatorio a una reserva del Ejército federal, con lo cual se trastoca su objetivo constitucional y se militariza a la fuerza ciudadana, conocida como Guardia Nacional”.

Sobraría decir que la concepción legal actual de esta institución resulta inconstitucional por cuanto limita un mandato constitucional que otorga facultades expresas a los estados.

En efecto, la Constitución federal admite que los estados cuenten con una fuerza armada permanente y con buques de guerra, con el consentimiento de la Unión. Sin embargo, la propuesta de retomar la institución de la Guardia Nacional (sea con ese nombre u otro) no tiene que ver precisamente con su calidad de fuerza armada, sino con la de lograr la participación de la ciudadanía en labores de protección civil, por ejemplo. Señala el autor en cita: “La Guardia Nacional debería ser la organización ciudadana de los estados para enfrentar los desastres naturales, dentro de las instituciones de protección civil, que es concurrente”.

**Monopolio de la procuración de justicia.** Uno de los temas espinosos que se manejan es el relativo al creciente monopolio que adquieren los entes federales en lo relativo a la investigación y persecución de los delitos. Es evidente que en las últimas décadas las reformas legales en materia penal han llevado a incorporar al código punitivo federal conductas que en su momento eran consideradas del orden común.

Por otra parte, la utilización de la figura del conocimiento por atracción o facultad de atracción del órgano de procuración de justicia federal, ha llevado *per se* la descalificación de las autoridades locales, sea que se les vea como ineficientes, incompetentes o propensas a la corrupción.

---

<sup>6</sup> Al respecto debe mencionarse la reforma constitucional de abril de 2004, que fija como obligación del Presidente de la República el preservar la seguridad nacional, en términos de la ley respectiva, y faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en la materia.

Ello ha limitado las facultades de los órganos locales de procuración de justicia, que se han visto colocados en la situación de auxiliares ocasionales del sistema federal de procuración de justicia. Señala González Oropeza en relación con este punto: “Si los resultados fueran buenos, quizá esta centralización podría justificarse, pero la infiltración de mafias y la corrupción, aunadas a la ineficiencia de las fuerzas policíacas federales son motivo de escepticismo hacia esta invasión de competencias”.

**Supremacía del derecho internacional sobre el orden jurídico interno.** Conforme al criterio sostenido en noviembre de 1999 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que los tratados internacionales son ley suprema del país, queda entonces asentada la regla de que el derecho internacional, en los términos del artículo 133 constitucional (“los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado”), está por encima del orden jurídico interno.

Ello conlleva, señala González Oropeza, que “el presidente y el Senado puedan convenir con las naciones extranjeras disposiciones que modifican constituciones y leyes de los estados”.

El tema debe completarse con las diversas disposiciones que las constituciones locales dedican al reconocimiento del derecho internacional. Como ejemplos citaremos los siguientes: la Constitución hidalguense remite en materia de derechos humanos a los contenidos “en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por los órganos correspondientes del Poder Federal” (artículo 9-bis). La Constitución jalisciense señala que se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado, tanto los enunciados en la Constitución federal “como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte” (artículo 4º). En la Constitución sinaloense encontramos, tratándose del sistema de justicia para menores, la remisión a los derechos consagrados en tratados internacionales (artículo 109 Bis). En la Constitución de Tabasco, en referencia a los derechos humanos se alude a los “establecidos tanto por la Constitución General de la República, los Tratados y Convenciones que sobre esta materia haya celebrado o celebre el Estado Mexicano” (artículo 52). La Constitución de Veracruz señala que toda persona gozará de los derechos

establecidos en los tratados internacionales (artículo 4º). Por último, la Constitución de Zacatecas señala que son derechos particulares de los niños zacatecanos los incluidos en la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (artículo 25).

**Naturaleza centrífuga de las facultades concurrentes.** Finalmente en el tema de las facultades que son ejercidas en forma conjunta por Federación, estados y municipios, es posible encontrar numerosos resquicios para el avasallamiento de las instituciones federales.

Señala González Oropeza que a partir de 1921 “y como producto de una serie de reformas de la década de los setenta en el siglo XX, las materias que por mandato constitucional son ejercidas conjuntamente por la Federación, los Estados y los municipios, dependen de las pautas de las leyes federales. Sin embargo, las pautas y dichas leyes son, cada vez más, centralizadoras, pues conceden exclusivamente al gobierno federal todas las materias sensibles de una atribución concurrente, dejando a los Estados lo estrictamente secundario”. Y continúa afirmando que no se ha tomado a las entidades federativas como socios en el ejercicio concurrente de estas facultades, sino como agentes subordinados y ejecutores mecánicos de las políticas federales.

De lo dicho puede advertirse ya el conjunto de problemas que plantea un rediseño institucional en las entidades federativas, puesto que exige como cuestión de previo y especial pronunciamiento la definición del nuevo sistema federal en que habrá de insertarse; y si se trata del federalismo judicial esto se agrava.

En este segundo tema, no puede dejar de mencionarse que se han modificado la Constitución, en el lapso transcurrido desde la última reunión en San Cristóbal de las Casas, dos veces en su artículo 116, primero para implantar la reforma electoral de 2007 y luego para insertar la prevención relativa a la edad para ser gobernador.

Con estos simples ejemplos puede advertirse cómo hoy, de nueva cuenta, la reforma constitucional local está supeditada a las transformaciones que experimente la Constitución federal, lo cual no es poca cosa si estamos pensando en innovar los sistemas de control constitucional.

Por ejemplo, y ayer mencionábamos esto, ¿de qué sirve que haya un control local si la resolución que se dicta no tiene el carácter de terminal? Y lo peor, si aún siguen existiendo vías para conocer de la inconstitucionalidad de normas en sede federal, aun después de una decisión local, como sería el caso de la todavía limitada facultad para inaplicar normas por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en aquellos casos en que la jurisdicción constitucional local haya considerado, en el examen correspondiente, que una norma es “constitucional”.

Así, este factor de la reforma federal, y lo vemos en la reforma electoral de 2007, es importantísimo en el momento actual para hablar de la conformación del parámetro de control de la justicia constitucional local.

### **3. La pluralidad de sistemas de control locales y la naturaleza concurrente y absorbente de la jurisdicción constitucional federal**

El tercer tema que tiene influencia en la conformación de un parámetro de control para la justicia constitucional es la existencia de una pluralidad de sistemas de control en el ámbito local y la naturaleza concurrente y, podríamos afirmar, cada vez más absorbente de la jurisdicción constitucional federal.

Cuando nos referimos a la pluralidad en los sistemas de control constitucional local nos encontramos con la falta de un espacio de control constitucional local de naturaleza individual y específica, esencialmente porque hay un ámbito de control que predomina en el sistema jurídico mexicano: el que corresponde a la jurisdicción constitucional federal.

Con la concurrencia de estas jurisdicciones pasa algo sumamente curioso: reproduce exactamente lo que ocurrió con la jurisdicción de amparo. A pesar de existir recursos que, merced al federalismo judicial, debían ser eficaces y suficientes para la resolución de los problemas, poco a poco el juicio de amparo “invadió” el espacio jurisdiccional reservado a las instancias locales y terminó por convertirse en la instancia final de prácticamente todos los juicios del país.

La existencia de una diversidad notable de sistemas locales se convierte en un obstáculo para la definición de un único parámetro de control, que sólo tiene cabida en términos teóricos, con pocas posibilidades de aplicación práctica



Si bien la existencia de alrededor de dos decenas de sistemas de control constitucional local puede servir como justificación de un moderado optimismo, lo cierto es que un análisis no formal sino material nos lleva a refrenar el júbilo que pudiera generar el primer dato.

Así, la conformación del parámetro de control está sometido a diversos factores que evidencian, en parte, una de las razones por las cuales, a pesar de tener ya algunos sistemas de control constitucional, aún no sea posible decir, aquí en esta Quinta reunión, lo que desde la primera reunión en Oaxaca hemos ambicionado. Debemos limitarnos a decir que, al menos en el tema de la conformación del parámetro de control estamos advirtiendo serios retrocesos, y que los escenarios en los que la Constitución nominal puede desplazar a la Constitución real son más numerosos de lo deseado.

Concluyo advirtiendo que aún hay muchas tareas pendientes y quizá por ahora estas tareas quedan definidas más que nada en sede académica, y que el reto de las nuevas reuniones debe ser el de dejar en claro el estado de la cuestión del derecho procesal constitucional en este momento transitorio del desarrollo de las jurisdicciones constitucionales locales.

Reitero mi agradecimiento, especialmente a nuestros anfitriones por su hospitalidad y atenciones. Muchas gracias.

## **Sinopsis dirigida sobre el control constitucional mexiquense Apunte de la necesidad de regulación de la acción de inconstitucionalidad impropia**

*Doctor Gonzalo Antonio Vergara Rojas*

En el Estado de México el tema del Control constitucional local empezó a cimentarse a partir de la reforma publicada en la Gaceta de Gobierno del 12 de julio del 2004 (Decreto número 52) en el que se reforman los artículos 88 y 94 y se adiciona el artículo 88 “bis” de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y conforme a los que se incluye como parte del Poder Judicial del Estado la Sala Constitucional y se le dan Facultades para garantizar la supremacía y control constitucional local mediante la sustanciación de controversias constitucionales con excepción de los que se refieren en materia electoral, suscitados entre:

- El Estado y uno o más municipios.
- Un municipio y otro.
- Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado.
- El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado.

Y las acciones de Inconstitucionalidad planteados en contra de:

Leyes.

Reglamentos estatales o municipales.

Bandos municipales o decretos de carácter general por considerarlos contrarios a la Constitución planteados por:

- El Gobernador del Estado
- 33% de los miembros de la Legislatura.
- 33% de los integrantes de un ayuntamiento.

- El Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.

Cuando la controversia o acción de inconstitucionalidad verse sobre la constitucionalidad de actos o presunta violación o contradicción de preceptos constitucionales federales, se estará a lo dispuesto en la Constitución general de la República y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En complemento legislativo, pero secundario, por decreto número 73 de fecha de publicación 9 de septiembre de 2004, se expide la Ley Reglamentaria del artículo 88 “bis” de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que entra en vigor 30 días después de su publicación. Es decir, que el marco legislativo en el Estado quedó listo el 8 de octubre del año 2004 e inició funciones la Sala Constitucional el día 12 de octubre de 2004.

### **Órgano de control: Sala Constitucional**

Conforme a los datos técnicos que se han señalado se aprecia que en el Estado de México el órgano de control constitucional local por vía de controversia y acción de inconstitucionalidad lo es la Sala Constitucional, que es un órgano jurisdiccional dependiente del Poder Judicial del Estado y que como órgano colegiado se integra por cinco magistrados que a su vez integran pleno. Este órgano aplica las disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 88 “bis” de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Los magistrados integrantes de la Sala Constitucional son nombrados de entre los que integran el pleno, por el Consejo de la Judicatura y de entre los integrantes de aquella se elige anualmente y en forma alternada a su presidente. Este órgano (Sala) se integra cada vez que se requiere e inicia funciones a más tardar tres días después a la fecha de la presentación del escrito de demanda en la Oficialía de Partes Común del propio Tribunal y está en funciones hasta agotar el trámite de los asuntos de su

competencia. (Artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 “bis” de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.)

### **La acción de inconstitucionalidad**

Este procedimiento se encuentra regulado específicamente en los artículos 49 a 64 con supletoriedad específica y expresa de los artículos que regulan la Controversia Constitucional (1-48) de la Ley Reglamentaria del artículo 88 “bis” de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. El Presidente de la Sala Constitucional una vez que designa magistrado Instructor de entre los cinco que la integran, se le turnaran los autos para que los instruya. La demanda deberá plantearse dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma impugnada. Si la demanda no tuviere irregularidad alguna se dará vista a los órganos que hubieren emitido la norma y al ejecutivo que la promulgó para que dentro del plazo de ocho días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Cuando se trata de la validez de leyes electorales, el plazo será de tres días para hacer aclaraciones y de cinco días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Cuando se trata de la validez de leyes electorales, el plazo será de tres días para hacer aclaraciones y de cinco para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la constitucionalidad de la Ley impugnada. Las causales de improcedencia previstas para las controversias constitucionales son aplicables, en lo conducente, a las acciones de inconstitucionalidad con excepción de la relativa a las leyes o normas en materia electoral.

Rendidos los informes o bien transcurrido el plazo, el magistrado Instructor pondrá los autos a la vista de las partes, para alegar en un plazo de cinco días. El Instructor tiene la facultad de solicitar a las partes o a quien estime pertinente todos los elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto de que se trate. Expresando los alegatos o transcurrido el plazo, el Instructor propondrá el proyecto de resolución definitiva del asunto a los demás magistrados integrantes de la Sala Constitucional a efecto

de ser discutido y analizado en la sesión correspondiente, la cual deberá celebrarse dentro de los 10 días siguientes al en que se hubiese agotado el procedimiento; debiéndose de dictar el fallo definitivo en un plazo no mayor de 10 días contados a partir de la fecha en que el magistrado Instructor presente su proyecto de sentencia. En la sentencia, la Sala deberá corregir los errores en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. Las Resoluciones de la Sala solo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas cuando son aprobadas por cuando menos cuatro votos de los integrantes de la Sala, en caso contrario la Sala desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto. La declaración de invalidez de disposiciones generales tendrán efectos generales cuando sean aprobados cuando menos por cuatro votos y los que no tendrán efectos particulares.

Se prevé el recurso de revisión en contra de: autos que desechen una demanda o reconvencción, su contestación o sus respectivas ampliaciones; las resoluciones en que e otorgue, niegue, modifique, revoque o tenga por cumplida la suspensión, las sentencias que decidan la cuestión de inconstitucionalidad planteada y las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia. Este recurso deberá interponerse ante la Sala Constitucional dentro de los ocho días siguientes, al en que surta efectos la notificación del auto o resolución recurrida y en el escrito correspondiente se expresarán los agravios que cause. Interpuesto el recurso se dará vista a la parte contraria por el término de tres días, transcurrido, la Sala (cinco magistrados) resolverá dentro de los cinco días siguientes. Se establece una supletoriedad genérica expresa del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

### **La omisión legislativa local (acción de inconstitucionalidad impropia)**

La referencia al control constitucional que opera en el Estado de México y la breve sinopsis del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad sirven de marco para introducirme al tema de la omisión legislativa como objeto de tutela específica del control constitucional

local, particularmente en el Estado de México, porque se entiende que es una deuda legislativa porque no fue contemplada en la reforma Constitucional de 1994 al artículo 105 fracción I y II y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que abordar en la controversia constitucional, pero que debe tener una regulación específica en las formas de control constitucional, como la mexicana, pues si bien la regulación local para el control constitucional ha sido un reflejo de la Ley Reglamentaria del artículo 105 en sus fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también ha reflejado esa deuda que debe ser saldada mediante actividad legislativa para regular expresamente una nueva forma de control constitucional: La acción de inconstitucionalidad impropia, es decir, aquella que pueda ser ejercida por órganos del Estado frente a otros órganos, particularmente aquéllos que pueden o deben emitir disposición de carácter general y que han incumplido con esa obligación, afectando la regularidad constitucional. El procedimiento ha de ser tan simple como el previsto para la acción de inconstitucionalidad propia, pero efectivo para lograr que el órgano omiso cumpla con su obligación de emitir la disposición general que como mandato concreto proviene de la Constitución ya sea en forma explícita o tácita. Sólo con este procedimiento específico podrá considerarse que el control constitucional Federal o Local estarían completándose, mas no completo, pero que significaría un avance en el control constitucional y en la democracia, preservando el principio de supremacía constitucional y de división de poderes. Debemos entender, entonces, que no hay mejor ley que la expresa porque es la que se aplica con mayor facilidad, mientras que la omisión de ley provoca entuertos jurídicos no deseables, puesto que es más fácil adjudicar efectos a la ley expresa que a la disposición generada mediante supletoriedad tácita. Tal vez se pudiera sintetizar el esfuerzo legislativo sobre este tópico de entidades como Veracruz, Tlaxcala, Quintana Roo y Chiapas para generar la reforma legal que colme la omisión legislativa que existe en el Estado de México para crear un procedimiento específico para evitar omisión legislativa a través de la regulación, como ya se dijo, de la acción de “inconstitucionalidad impropia”. No he de dejar pasar la ironía que se aprecia porque es precisamente la omisión legislativa en el control constitucional federal y local la que nos mueve a apuntar la necesidad de la regulación correspondiente para evitar, dentro del sistema, otras omisiones legislativas que restaran eficacia a la regularidad constitucional. Esta regulación es un imperativo para el desarrollo de un estado democrático.

## **La inconstitucionalidad por omisión legislativa en los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas**

*Carlos Báez Silva\**

### **Introducción**

En el presente trabajo se pretende realizar una descripción sistemática de las normas constitucionales y legales que regulan el mecanismo de protección de la Constitución denominado acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, en Veracruz, Tlaxcala, Coahuila, Chiapas y Quintana Roo. Éstas son las entidades federativas en las que existe la citada garantía constitucional; en otros estados se han creado mecanismos de protección de la Constitución local, pero sólo en éstos existe la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

La descripción se intentará a partir de un enfoque procesal, por lo que el trabajo se divide en tres grandes apartados, correspondientes a los grandes temas del derecho procesal: la jurisdicción, la acción y, propiamente, el proceso. En cada una de estas secciones se estudiarán sus temas básicos. A la descripción se intentará acompañar de una valoración del diseño. Más que un documento teórico, se pretende presentar un trabajo de difusión que pueda servir como pretexto para la discusión en torno al tema abordado.

En todos los casos, y con el ánimo de facilitar la lectura, las citas de textos normativos se reducen a lo meramente indispensable. Las entidades federativas son estudiadas y presentadas en orden cronológico, conforme sus constituciones fueron reformadas para incluir a la garantía constitucional que se estudia.

---

\* Secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## 1. Jurisdicción

La jurisdicción es la función del Estado que consiste en la aplicación de normas jurídicas mediante una sucesión de actos que tienden a realizar un acto coactivo con la intención de resolver un conflicto. En otros términos, la función jurisdiccional consiste en una aplicación de normas jurídicas tendente a la imposición de una sanción mediante el proceso (el cual presupone la existencia de un litigio que se pretende componer al cabo del mismo).

La definición anterior considera los cuatro elementos de la jurisdicción que distingue Alcalá-Zamora.<sup>1</sup>

### a) *Subjetivos:*

Las partes, puesto que al suponer la existencia de un litigio o conflicto se asume que éste consiste en la pretensión de un sujeto y la resistencia de otro; es decir, el conflicto o litigio requiere de un conflicto de intereses, los cuales, por lo común, son tutelados por sujetos diferentes.

El juzgador, que es el servidor público que ejerce materialmente la función estatal, o sea, es quien trata o pretende resolver el litigio mediante una aplicación coactiva de normas jurídicas.

### b) *Objetivos:*

El litigio, definido clásicamente por Carnelutti como el conflicto calificado o caracterizado por la pretensión de un sujeto y la resistencia de otro.

El proceso, entendido como un mecanismo de heterocomposición coactiva de los litigios, a cargo genéricamente del Estado y, específicamente, de quienes reciben comúnmente el nombre de juzgadores.

Puesto que la jurisdiccional es una función formal del Estado, corresponde a éste su ejercicio genérico, por lo que diferentes órganos estatales pueden desempeñarla. De igual manera, en razón de la forma de Estado que se adopte, la jurisdicción será una función que se encuentre concentrada o no. En primer término, de acuerdo con la forma federal del Estado mexicano, la jurisdiccional es una función cuyo ejercicio compete tanto a los órganos federales como a los órganos de las entidades federativas. En el ordenamiento federal y en el de los estados, la función jurisdiccional tiende a concentrarse en el llamado *Poder Judicial*, pero no sólo los órganos que integran dicho poder ejercen la jurisdicción.

---

<sup>1</sup> Niceto Alcalá-Zamora (1992), "Notas relativas al concepto de jurisdicción" en *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, tomo I, México, UNAM, p. 52.



### **1.1. Jurisdicción constitucional**

Si se aplica la definición anterior, para calificar de constitucional a la jurisdicción es preciso que el litigio que subyace en el proceso tenga por objeto la protección de la Constitución, en alguna de sus dos vertientes: protección de los derechos fundamentales de los individuos y protección del diseño orgánico del Estado, sea horizontal (división de poderes) o vertical (forma federal de Estado).

En nuestro país, la protección jurisdiccional se había centrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, a partir de la última década del siglo pasado, las entidades federativas han comenzado a renovar sus correspondientes constituciones, adoptando mecanismos que garanticen la plena vigencia de éstas. Una manera de garantizar jurisdiccionalmente la plena vigencia de la Constitución de algunos estados, consiste en la creación de mecanismos procesales (controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, juicios de protección de derechos, etcétera), aunada a la creación de órganos competentes para proteger, mediante tales mecanismos, a la Constitución local.

Así, la jurisdicción constitucional de las entidades federativas se ha concentrado, regularmente, en los plenos de los tribunales superiores de justicia, actuando como tribunales constitucionales; excepcionalmente se han creado salas especializadas (Estado de México, Quintana Roo y Veracruz), y en forma reciente se ha establecido, ya propiamente, un tribunal constitucional en Chiapas.

### **1.2. Competencia**

La competencia se define como la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos<sup>2</sup>. O sea que se trata de definir el tipo de procesos de los que puede conocer un juzgador en concreto. En el caso de la jurisdicción constitucional, el criterio que define al órgano competente es la materia, pues el contenido de las normas sustantivas que conforman el litigio es *constitucional*, en alguna de las vertientes señaladas.

---

<sup>2</sup> José Ovalle Favela (2005), *Teoría general del proceso*, México, Oxford University Press, p. 135.

Estado	Órgano competente
Veracruz	a) Sustanciación: Sala Constitucional b) Resolución: Pleno del Tribunal Superior de Justicia
Tlaxcala	Pleno del Tribunal Superior de Justicia
Coahuila	Pleno del Tribunal Superior de Justicia
Chiapas	Tribunal Constitucional
Quintana Roo	a) Sustanciación: Sala Constitucional y Administrativa b) Resolución: Pleno del Tribunal Superior de Justicia

Sólo en Veracruz y Quintana Roo se distingue entre órganos competentes para sustanciar el proceso de constitucionalidad de la omisión y órganos competentes para resolverlo. Según la ley orgánica respectiva, la sala veracruzana es competente, además, para conocer y resolver:

- juicios de protección de derechos,
- impugnaciones contra las resoluciones del ministerio público sobre reserva de la averiguación previa, no ejercicio o desistimiento de la acción penal, y
- cuestiones de constitucionalidad.

Por su parte, la sala de Quintana Roo, además de la inconstitucionalidad por omisión, también es competente, de acuerdo a las normas orgánicas, en materia administrativa y fiscal, resuelve las impugnaciones de las resoluciones del ministerio público sobre reserva de la averiguación previa, no ejercicio o desistimiento de la acción penal y funciona como tribunal laboral burocrático. Una vez sustanciado el proceso de inconstitucionalidad por omisión, las respectivas salas deben someter al conocimiento de los correspondientes plenos de los tribunales superiores de justicia, proyectos de resolución, a partir de los cuales se tomará la decisión judicial.

*Sustanciar*, conforme al diccionario de la lengua española, tiene el sentido de conducir un asunto o juicio por la vía procesal adecuada hasta ponerlo en estado de sentencia; por su parte, Couture define “sustanciación” como la acción y el efecto retransmitir el juicio oyendo alternativamente a ambas partes, hasta ponerlo en estado de dictar sentencia. Lo relevante de esta acción, entonces, no consiste en tramitar de cualquier manera el proceso hasta ponerlo en condiciones de que se dicte una sentencia, sino que la tramitación se ha de caracterizar, precisamente, por la oportunidad que tengan las partes en conflicto de exponer alternativamente la razones que sustentan sus pretensiones. Así, en el caso de Veracruz y Quintana Roo, el proceso es sustanciado por un órgano, en tanto que el *juicio* (es decir, la decisión) lo lleva a cabo un órgano distinto.

Por lo que se refiere a Chiapas, su Constitución prescribe que el poder judicial de tal entidad cuenta con una magistratura superior, compuesta, entre otros, por un Tribunal constitucional, entre cuyas atribuciones se encuentra la de garantizar la supremacía y control de la Constitución estatal mediante su interpretación. Tanto en Tlaxcala como en Coahuila, a los plenos de los respectivos tribunales superiores de justicia les compete conocer, además de los mecanismos de control de constitucionalidad, de diferentes procedimientos, tanto jurisdiccionales como administrativos y relacionados con el gobierno judicial.

### 1.3. Integración del órgano jurisdiccional

Integración del órgano competente (1)		
Entidad	Órgano que sustancia (Sala del Tribunal Superior)	Órgano que resuelve (Pleno del Tribunal Superior)
Veracruz	3 magistrados	9 magistrados
Quintana Roo	1 magistrado numerario	9 magistrados numerarios

En Veracruz, la Sala Constitucional, órgano sustanciador de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, se integra por tres magistrados, en tanto que el órgano resolutor, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, se integra por nueve magistrados, esto es: el Presidente de dicho Tribunal, que no integra sala, y los presidentes de cada una de las salas, a excepción de la electoral. Según la ley orgánica correspondiente, el referido Tribunal se integra con nueve salas: una constitucional, cuatro penales, tres civiles y una electoral.

Por su parte, en Quintana Roo la Sala Constitucional y Administrativa, competente para sustanciar y formular proyectos de resolución definitiva respecto de las acciones por omisión legislativa, se integra por un magistrado numerario, el cual, precisamente por ser numerario, integra también el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dicho Estado, el cual se integra, en total, por nueve magistrados numerarios. En caso de excusa, recusación o alguna otra razón que a juicio del propio Pleno lo amerite, los magistrados supernumerarios integrarán el Pleno cuando sustituyan a los numerarios.

Por su parte, en aquellos estados en los que en los que no existe la diferencia entre órgano que sustancia y órgano que resuelve, se presenta la siguiente integración:

<b>Integración del órgano competente (2)</b>		
<b>Entidad</b>	<b>Órgano competente</b>	<b>Integrantes</b>
Tlaxcala	Pleno del Tribunal Superior de Justicia	15 magistrados propietarios
Coahuila	Pleno del Tribunal Superior de Justicia	7 magistrados numerarios
Chiapas	Tribunal Constitucional	3 magistrados

En Tlaxcala, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia se integra, según las normas orgánicas, con los magistrados propietarios, y quienes, en su caso, los suplan legalmente, de cada una de las salas; de éstas, la Civil, Familiar, Electoral-Administrativa y Penal se integran por tres magistrados, en tanto que las salas Laboral-Burocrática y de Administración de Justicia para Adolescentes son unitarias.

Por su parte, el Pleno del Tribunal Superior de Coahuila se integra por siete magistrados numerarios, seis de los cuales se distribuyen en dos salas y uno más que preside el tribunal y que no integra sala. Cada magistrado numerario, en su caso, es sustituido por un supernumerario. Finalmente, el Tribunal Constitucional de Chiapas se integra por tres magistrados.

#### **1.4. Designación de los integrantes del órgano jurisdiccional**

Para la designación de los magistrados integrantes de los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de la inconstitucionalidad por omisión, las diferentes constituciones estatales prescriben diversos requisitos que los candidatos a ocupar tales cargos han de cubrir. De la comparación de las normas correspondientes, se observan requisitos constantes y algunos variables, tal como se desprende del cuadro que se presenta a continuación.

“Quinta Mesa Redonda”

Requisito	Requisitos para ser designado magistrado				
	Entidades				
	Veracruz	Tlaxcala	Coahuila	Chiapas	Quintana Roo
Mexicano por nacimiento	Ser veracruzano o mexicano por nacimiento con vecindad mínima de cinco años en el Estado	*	*	Ciudadano chiapaneco y tener su domicilio en el Estado	Ciudadano quintanarroense
Haber residido en la entidad durante los dos años anteriores al día de la designación	*	*	*		Haber residido en el Estado durante los diez años anteriores al día de la designación
ser ciudadano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos	*	*	*	*	*
Tener, cuando menos, treinta y cinco años cumplidos al día de la designación	*	*	*	y hasta 75 como máximo	*
Poseer, al día del nombramiento, título de Licenciado en Derecho, con una antigüedad mínima de 10 años	5 años y contar, preferentemente, con estudios de posgrado, o con experiencia profesional en la judicatura o ejercicio de la profesión no menor de ese lapso	*	*	*	*
Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena	*	*	*	*	*
		Y no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso, ni estar inhabilitado para desempeñar cargos públicos		A los delitos mencionados se agregan los de peculado, concusión, cohecho, enriquecimiento ilícito, falsedad en declaración ante la autoridad judicial, difamación y contra la salud	A los delitos anteriores se agrega el de peculado
No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe	Conforme a lo establecido en la Constitución federal y la ley de la materia.			Dos años antes del día de su nombramiento.	Cinco años anteriores a la fecha de su designación.
No haber sido servidor público de primer nivel en la administración pública estatal (Secretario del Despacho o su equivalente), Procurador General de Justicia o Diputado Local, durante el año previo a su designación.	*	*	*	*	*
	Se agregan los cargos de Senador, Diputado Federal y Presidente Municipal.		Se agregan los cargos de Presidente Municipal o alguno a lo que se refiere el artículo 95, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Se agregan los cargos de de Fiscal General del Estado, Senador, Diputado Federal y Presidente Municipal.	Se agregan los cargos de Gobernador, Senador, Diputado Federal y Presidente Municipal.
Acreditar conocimientos especializados en materia constitucional				*	
Los nombramientos de los magistrados deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.			*	*	*

De lo anterior resalta el hecho de que sólo Veracruz, Chiapas y Quintana Roo le exigen al candidato a magistrado la ciudadanía estatal, y en caso del primer estado mencionado tal requisito es susceptible de ser equivalente a una residencia mínima de cinco años. Precisamente, en torno a la residencia, salvo Quintana Roo que exige, me parece que en forma exagerada, 10 años previos al día de la designación, y Chiapas, cuya Constitución es omisa al respecto, en el resto de estados se piden dos años.

La ciudadanía mexicana, el pleno ejercicio e los derechos civiles y políticos y contar con, al menos, 35 años cumplidos al día de la designación son exigencias que se presentan en todos los estados, aunque sólo en la norma constitucional chiapaneca se precisa una edad máxima (75 años). Si bien en Veracruz se exige una antigüedad mínima de sólo cinco años como licenciado en derecho, mientras en el resto de entidades federativas se piden 10, es el único estado en el que se da preferencia a los estudios de posgrado. En este sentido, la norma veracruzana exige menos de lo que pedido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a quienes pretendan ser designados ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todas las normas constitucionales exigen gozar de buena reputación, la que se presupone y sólo en caso de duda al respecto, quien afirme lo contrario deberá probarlo. Igualmente, en todos los estados se requiere no haber sido condenado por delito sancionado con pena de prisión mayor a un año, pero la comisión de ciertos delitos, independientemente de la sanción impuesta, inhabilita en forma absoluta. En todos los casos tales delitos son robo, fraude, falsificación abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama del candidato.

En Tlaxcala, además de lo anterior, la comisión dolosa de cualquier delito inhabilita para ocupar el cargo de magistrado, de la misma manera que la norma constitucional tlaxcalteca es redundante al prescribir que no podrá ocupar dicho cargo quien esté inhabilitado para el desempeño de cargos públicos. En Chiapas, al catálogo de delitos cuya comisión inhabilita para ocupar el cargo de magistrado se aúnan los de peculado (al igual que en Quintana Roo), concusión, cohecho, enriquecimiento ilícito, falsedad en declaración ante autoridad judicial, difamación y contra la salud.

Otro requisito de elegibilidad consiste, salvo en Tlaxcala y Coahuila, cuyas normas constitucionales omiten pronunciarse al respecto, en no pertenecer al “estado eclesiástico”, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe dos (Chiapas) o cinco (Quintana Roo) años antes del nombramiento. La Constitución veracruzana precisa que la separación debe llevarse a cabo conforme a lo establecido en la Constitución federal y la ley de la materia. Esta prescripción, respecto de juzgadores, no se encuentra en la Constitución general.

Otro requisito negativo de elegibilidad, que no una incompatibilidad, estriba en no haber ocupado determinados cargos públicos durante el año previo a la designación como magistrado. Principalmente, esos cargos son los de secretario del despacho, procurador general de justicia del estado (Fiscal General del Estado en Chiapas) o diputado local. Salvo en Tlaxcala, en los demás estados se incluye en el anterior catálogo al cargo de presidente municipal. Veracruz, Chiapas y Quintana Roo agregan los de senador y diputado federal, y en ésta última entidad federativa se incluye también el cargo de gobernador. La Constitución de Coahuila incluye entre los cargos que debe de no haber ocupado el candidato a magistrado durante el año previo a la designación, los precisados en la fracción VI del artículo 95 de la Constitución general, es decir, los de Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal.

Finalmente, sólo en Chiapas se prescribe la necesidad de acreditar conocimientos especializados en materia constitucional, aunque la preferencia que en Veracruz se otorga a los estudios de posgrado pudiera interpretarse en un sentido similar al de la determinación chiapaneca. Otra norma de preferencia es la que se presenta en Coahuila, Chiapas y Quintana Roo respecto de que los nombramientos de los magistrados deberán recaer *preferentemente* entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Por lo que se refiere al órgano que designa, en todos los casos nos encontramos ante la intervención de más de uno; en Veracruz, Chiapas y Quintana Roo, los magistrados que integran el órgano jurisdiccional son nombrados por el congreso del respectivo estado, a propuesta del gobernador; sin embargo, tanto Chiapas como en Quintana Roo lo que el gobernado propone es una terna de entre la cual el congreso designa a uno de los propuestos.

En el caso de Tlaxcala, la norma constitucional y la orgánica correspondiente sólo precisan que los magistrados serán nombrados por el congreso de dicho estado, sin detallar a qué órgano corresponde la presentación de candidatos. En Coahuila quien nombra a los magistrados es el gobernador, de entre una lista de candidatos que le presenta para tal efecto el consejo de la judicatura local y posteriormente tal nombramiento se somete a la aprobación del congreso. En todos los casos se requiere que la decisión tomada por el congreso local sea calificada, es decir, las dos terceras partes de sus integrantes.

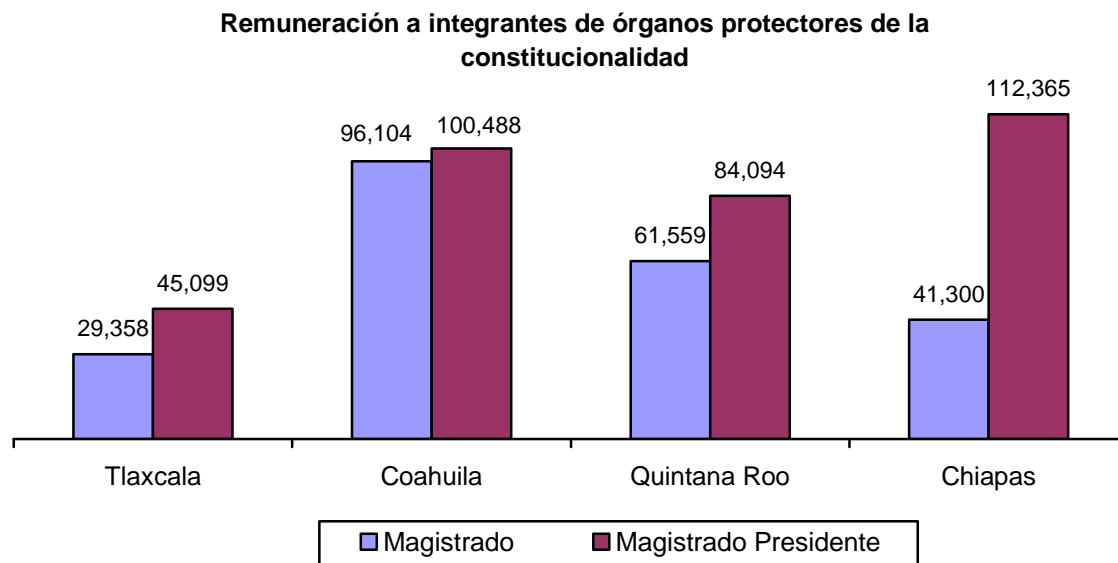
En la siguiente tabla se precisa el periodo para el cual se elige a los diferentes magistrados.

<b>Estado</b>	<b>Periodo para el cual se eligen a los magistrados</b>
Veracruz	10 años, improrrogables.
Tlaxcala	6 años, con posibilidad de reelección, aunque la norma constitucional es ambigua en cuanto a si opera la inamovilidad.
Coahuila	6 años, con posibilidad de reelección y, en ese caso, se alcanza la inamovilidad.
Chiapas	9 años, improrrogables.
Quintana Roo	6 años, con posibilidad de reelección y, en ese caso, se alcanza la inamovilidad.

Del cuadro anterior se desprende que existen, en lo fundamental, dos sistemas: el nombramiento para un único periodo largo y el nombramiento para un periodo más corto con la posibilidad de alcanzar la inamovilidad. Me inclino por el primero, en razón de que la inamovilidad en los órganos jurisdiccionales terminales puede generar pocos incentivos para la regeneración de los integrantes de los mismos. En todos los casos, los magistrados de los órganos de control de la constitucionalidad local son sujetos de las responsabilidades prescritas en sus propias normas supremas, por lo que sólo en esos términos pueden ser separados de sus cargos. Finalmente, por lo que se refiere a



la remuneración de los diferentes magistrados, en la siguiente gráfica se condensa la información.



**Fuente:** páginas web de los correspondientes órganos jurisdiccionales, en la sección correspondiente a transparencia; las cifras expresan pesos; en el caso de Tlaxcala la información corresponde a 2005. De Veracruz no se obtuvo dato alguno.

Es evidente que el estado que mejor paga a sus magistrados es Coahuila, además de que es en la entidad en la que la diferencia entre lo que percibe el magistrado presidente y el resto de magistrados es menor, en oposición a lo que sucede en Chiapas, donde la desproporción es excesiva.

## 2. Acción

La *acción* es el derecho procesal que se tiene para promover la actividad jurisdiccional del Estado, con el objeto de obtener, al cabo del proceso correspondiente, una sentencia en torno a la pretensión expresada en la demanda.<sup>3</sup> Los sujetos de la acción son el actor y el

<sup>3</sup> Cfr. Ovalle, *op. cit.*, p.163; Eduardo J. Couture (2004), *Fundamentos de derecho procesal civil*, Buenos Aires, editorial B de f., p. 58.

órgano jurisdiccional, el objeto de la misma es el dictado de una sentencia y su causa se relaciona con el interés que justifica su ejercicio; estos son los elementos de la acción.<sup>4</sup>

Liebman afirma que el interés para ejercer la acción consiste en la obtención de la “providencia” solicitada, es decir la actuación del órgano jurisdiccional; ésta resulta un medio para obtener la satisfacción del interés primario o sustancial, el que ha sido lesionado por el comportamiento de la parte demandada. El interés para actuar surge de la necesidad de obtener del proceso la protección del interés sustancial, y presupone, por lo tanto, la lesión de ese interés sustancial y la idoneidad de la actuación jurisdiccional solicitada (la “providencia” pedida) para proteger o satisfacer dicho interés sustancial.<sup>5</sup>

Así, por ejemplo, en el ámbito de las controversias constitucionales, el *interés primario* de un municipio que afirma que el gobierno federal ha invadido su esfera de competencia, consiste en que tal invasión (en caso de que exista realmente) sea corregida; el *interés para accionar* de dicho municipio surgirá si el gobierno federal invade tal esfera de competencia del municipio y tendrá como objeto que el órgano jurisdiccional invalide la invasión.

No obstante, resulta importante resaltar lo inútil que sería examinar la pretensión del actor para conceder la providencia solicitada (para que el órgano jurisdiccional actúe) si ésta, por sí misma, resulta inadecuada o no idónea para tutelar el interés primario. De esta forma, entre la afirmación de que existe una lesión de un derecho y la actuación del órgano jurisdiccional que se solicita debe existir una relación de utilidad.<sup>6</sup>

El reconocimiento del interés para actuar o para accionar implica, simplemente, que el actor presenta una demanda que merece ser examinada, mas no que el actor tenga razón. Así, basta que el municipio (en tanto que órgano titular de la acción de controversia constitucional o sujeto *legitimado*) manifieste ante el órgano jurisdiccional que su esfera de competencia ha sido invadida por el gobierno federal mediante una conducta o acto concreto, para que a tal municipio se le reconozca su interés para actuar. Su interés

---

<sup>4</sup> Hernando Devis Echandía (2004), *Teoría General del Proceso*, Buenos Aires, Editorial Universidad, p. 192.

<sup>5</sup> Enrico Tulio Liebman (1980), *Manual de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, p.115.

<sup>6</sup> Ovalle, *op. cit.*, p.164; Liebman, *op. cit.*, p.116.

primario o sustancial será, precisamente, objeto de análisis del fondo de la cuestión planteada.

En el caso de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, el interés para accionar tiene su fundamento en un deber abstracto que tienen todos los órganos del Estado de observar u obedecer lo prescrito por la Constitución, pues no se está en presencia, propiamente, de la violación de un derecho específico y concreto de alguno de los órganos autorizados para iniciar la acción, sino que lo que legitima a éstos para accionar es la posible violación *in abstracto* de un deber constitucionalmente prescrito a un órgano específico de emitir una determinada norma jurídica secundaria que torne completamente aplicable una norma constitucional.

Por lo que se refiere al momento en que surge el interés para accionar en el caso de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, cabe resumir conforme al siguiente cuadro.

Estado	Momento en que surge el interés para accionar en el caso de la inconstitucionalidad por omisión legislativa
Veracruz	Cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución del estado.
Tlaxcala	Cuando el Congreso, el Gobernador, los ayuntamientos o los concejos municipales no expidan las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados en términos de la constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, del estado y de las leyes.
Coahuila	Cuando la Constitución del estado resulta incumplida por falta de disposiciones de carácter general necesarias para hacer aplicables sus preceptos.
Chiapas	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.
Quintana Roo	Cuando se considere que el Congreso del estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución política del estado.

## 2.1. Pretensión

La pretensión se define como el efecto jurídico concreto que persigue con el proceso quien ejercita la acción;<sup>7</sup> si el derecho de acción fuera una especie del derecho de petición, entonces se podría decir que la pretensión es aquello que se pide o solicita al juez, respecto de la contraparte. Así, es posible distinguir entre el *objeto* de la pretensión y la

<sup>7</sup> Devis, *op. cit.*, p. 214.

*razón* de la misma. Es un elemento de la acción que se expresa en la demanda en la que se materializa el ejercicio del derecho de acción, y su objeto consiste en la obtención de una sentencia *favorable* que otorgue o satisfaga lo pedido en dicha demanda.

El objeto de la pretensión es lo que se persigue con ella, en tanto que la razón de la pretensión consiste en la afirmación que el actor hace en el sentido de que lo reclamado se deduce de ciertos hechos que coinciden con los supuestos fácticos de la norma jurídica cuya aplicación se pide para alcanzar determinados efectos jurídicos (*causa petendi*).<sup>8</sup> Por ejemplo, en la pretensión de un actor consistente en solicitar al juez que dicte sentencia en la que condene a una determinada persona al pago de una cierta cantidad de dinero, el objeto de la misma sería que esa determinada persona le entregue al actor cierta cantidad de dinero, mientras que la razón de dicha pretensión estaría en hechos tales como que los sujetos implicados celebraron un contrato de mutuo con una cláusula penal que se actualizaba bajo ciertas condiciones, las cuales efectivamente se actualizaron y existe negativa del obligado al pago correspondiente.

Es importante destacar que para la procedencia de la acción, independientemente de la certeza o falsedad de los hechos en que se funde, la pretensión debe ser susceptible de ser acogida conforme al ordenamiento jurídico vigente,<sup>9</sup> eso es, que la actuación que se le solicita al juzgador encuentre respaldo en el sistema jurídico.

En Veracruz, para empezar, la pretensión de quien ejercita la acción abstracta de inconstitucionalidad por omisión estriba en que el Tribunal Superior de Justicia determine un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión, con el objeto de que éste cree la norma cuya omisión afecta el debido cumplimiento de la Constitución local. En este caso es posible distinguir de la siguiente manera:

a) Objeto de la pretensión: que el Tribunal Superior de Justicia determine un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión, con el objeto de que éste cree la norma cuya omisión afecta el debido cumplimiento de la Constitución local;

---

<sup>8</sup> Devis, *op. cit.* p. 219.

<sup>9</sup> Ovalle, *op. cit.* p. 167.

b) Razón de la pretensión: el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto, mandada u ordenada por la Constitución de Veracruz, y ello afecta el debido cumplimiento de la misma.

En Tlaxcala, por su parte, la pretensión consistirá en que el Tribunal de Control Constitucional del Estado otorgue a la autoridad responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada, con el objeto de cumplir con las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las Leyes. En Coahuila la pretensión estriba en que el Tribunal Constitucional local comunique al órgano competente la existencia de una omisión inconstitucional, para que en un plazo razonable dicte las disposiciones legislativas necesarias que permitan que se aplique el precepto de la Constitución local falta de reglamentación.

En Quintana Roo, la pretensión de quien ejerza la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa consistirá en que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia determine un plazo para que se expida la ley o decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el periodo ordinario que curse o el inmediato siguiente del Congreso del Estado, aunque el propio Tribunal podrá disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite. En Chiapas, finalmente, la pretensión consistirá en que el Tribunal Constitucional precise como plazo un periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, para que éste resuelva la omisión correspondiente.

En términos generales, al igual que sucede en Veracruz, la razón que fundamenta estas pretensiones consiste en la inactividad de un sujeto obligado a crear un norma jurídica por mandato constitucional, es decir, consiste en la existencia de una norma constitucional que le ordena a algún órgano crear una norma y éste no lo ha hecho, por lo que el mandato constitucional se inobserva.

## 2.2. Tipo de acción

En atención a que una de las clasificaciones de las acciones procesales más importantes es la que considera los fines para los cuales se solicita o se pide la decisión jurisdiccional,<sup>10</sup> los regímenes jurídicos de Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo configuran a la de inconstitucionalidad por omisión legislativa como una acción de condena o prestación, es decir, la que tiene lugar cuando una parte pretende frente a otra que ésta reconozca la existencia de una violación abstracta a la norma constitucional consistente en el incumplimiento de una obligación específica de legislar, quede sujeta a las consecuencias del incumplimiento de dicha obligación y se le imponga la consecuente responsabilidad.<sup>11</sup>

En los tres casos mencionados, la sentencia que emita el órgano de protección de la Constitución tendrá por objeto, en caso de que se verifique la infracción por omisión, otorgarle un plazo determinado al órgano omiso o infractor para que haga lo que omitió. Así, en Tlaxcala se concede al órgano responsable un término de tres meses para emitir la norma reclamada; en Chiapas, al Congreso del estado se le otorgan dos periodos ordinarios de sesiones para que resuelva sobre la iniciativa de ley o decreto de que se trate la omisión, y en Quintana Roo la norma procesal prescribe que en la resolución judicial se determinará un plazo para que se expida la ley o decreto de que se trate la omisión, que será a más tardar en el periodo ordinario del Congreso local que curse o el inmediato siguiente; sin embargo dicho término podrá disminuirse cuando el interés público lo amerite.

Estado	La de inconstitucionalidad por omisión legislativa es una acción
Veracruz	De condena o prestación y sólo supletoriamente de declaración constitutiva
Tlaxcala	De condena o prestación
Coahuila	Tanto de condena o prestación como de declaración constitutiva
Chiapas	De condena o prestación
Quintana Roo	De condena o prestación

Por lo que se refiere a Coahuila, en su ordenamiento jurídico la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa es tanto de condena o prestación como de declaración constitutiva. En esta acción

<sup>10</sup> Devis, *op. cit.*, p. 198.

<sup>11</sup> *Cfr.* Devis, *op. cit.*, p. 162.

Las normas materiales determinan tanto la Constitución como la modificación de las relaciones jurídicas, estableciendo sus presupuestos. En el caso de aplicarse una norma de éstas en el proceso, se opera no sólo una declaración de certeza jurídica, sino, además, una modificación del estado jurídico preexistente... El juez no hace sino *declarar* o dar certeza jurídica a la existencia de los presupuestos, previstos por la ley, de la que deriva, y no de la voluntad de aquél, la modificación.<sup>12</sup>

De acuerdo con la norma que regula la justicia constitucional coahuilense, cuando el órgano protector de la Constitución verifique la existencia de una inconstitucionalidad por omisión, lo comunicará al órgano responsable de dicha omisión y le otorgará un plazo razonable para que dicte las disposiciones legislativas necesarias que permitan la aplicación de la norma constitucional cuya reglamentación está ausente; sin embargo, *en todo caso* los principios, bases y reglas normativas a regular se expedirán conforme al fallo.

Así, a diferencia de Tlaxcala, Chiapas o Quintana Roo, estados en los cuales el órgano omiso está en libertad de dictar la norma omitida en el mejor sentido que le parezca, en Coahuila el órgano que omitió dictar la norma ordenada por la Constitución debe, al momento de emitir la norma ausente, atender a lo prescrito por el órgano jurisdiccional en su sentencia. De esta forma, la actuación del tribunal constitucional coahuilense no sólo otorga certeza jurídica, sino que además modifica la situación jurídica preexistente.

Una variante de lo anterior se presenta en Veracruz, estado en el cual la sentencia que declara la omisión legislativa debe determinar un plazo que comprenda dos periodos de sesiones del Congreso estatal para que éste expida la ley o decreto omitido. En caso de que se incumpla con tal condena, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deberán sujetarse las autoridades, en tanto se expide la ley o decreto ausente.

---

<sup>12</sup> Devis, *op. cit.*, p. 164.

### 2.3. Legitimación

La titularidad del derecho para actuar recibe el nombre de *legitimación procesal*;<sup>13</sup> la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la ha definido de esta manera:

Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de *ad procesum* y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación *ad causam* que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación *ad procesum* es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la *ad causam*, lo es para que se pronuncie sentencia favorable.<sup>14</sup>

En el caso de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, resulta obvio que nos encontramos ante un posible “titular de un derecho”, sino específicamente de un sujeto que tiene la autorización legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del proceso. Así, sólo puede comenzar éste si la acción se ejerce por quien está autorizado para ejercerla, pero ello no significa que quien esté autorizado para ejercer la acción sea titular de un derecho sustantivo o que actúe en representación de alguien que sí lo tiene.

Como se aprecia en el siguiente cuadro, en todos los estados que contemplan esta figura del derecho procesal constitucional, los titulares de la acción o los sujetos legitimados para ejercerla son órganos estatales o integrantes de éstos (en el caso de las minorías legislativas o concejiles tlaxcaltecas). En este caso se ha adoptado la tendencia correspondiente a la acción abstracta de inconstitucionalidad, pero sólo en dos casos, Tlaxcala y Coahuila, se ha otorgado esta legitimación a los individuos.

La distinción es por demás importante, puesto que una omisión legislativa puede devenir inconstitucional no sólo una violación abstracta de un deber de legislar prescrito por el constituyente o el poder revisor de la Constitución; una omisión legislativa puede también

<sup>13</sup> Liebman, *op. cit.*, p. 116; aunque existe discusión en torno a esta definición, *cf.* Devis, *op. cit.*, p. 254 y Ovalle, *op. cit.* p. 271.

<sup>14</sup> LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, VII, Enero de 1998, Tesis: 2a./J. 75/97, página: 351.



afectar el ejercicio de derechos fundamentales de los individuos, o tornarlos ineficaces. En caso de que tales derechos se vieran restringidos o su eficacia mermada por la inactividad normativa de un órgano que tiene el mandato constitucional de crear una norma que torne plenamente eficaces los derechos fundamentales, los titulares de éstos requieren de una *garantía* que los proteja. En Estados Unidos de América existe el *writ of mandamus*, en Brasil y Portugal se cuenta con el mandato de *injunção*, y en Tlaxcala y Coahuila los individuos pueden ejercitar la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Estado	Titulares del derecho de acción abstracta de inconstitucionalidad por omisión legislativa
Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernador</li> <li>• 1/3 de los ayuntamientos del estado</li> </ul>
Tlaxcala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• las autoridades estatales y municipales</li> <li>• las personas residentes en el estado</li> </ul>
Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernador</li> <li>• 10% de los integrantes del poder legislativo local</li> <li>• 10% de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales</li> <li>• Organismo públicos autónomos, con relación a la materia de su competencia</li> <li>• Cualquier persona en caso de protección de derechos fundamentales, a través del organismo protector de los derechos humanos en el Estado</li> <li>• Partidos políticos nacionales y estatales</li> </ul>
Chiapas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernador</li> <li>• 1/3 de los miembros del Congreso local</li> <li>• 1/3 de los ayuntamientos del estado</li> </ul>
Quintana Roo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernador</li> <li>• Ayuntamientos del estado</li> </ul>

Ya se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al hecho de que el juicio de amparo es improcedente para combatir una omisión legislativa que se considere inconstitucional, de razón de que la sentencia que se dictara tendría necesariamente efectos generales, lo que rompe con el principio de los efectos relativos de las sentencias de amparo o *fórmula Otero*. Sin embargo, hay que resaltar la necesidad de que los individuos también cuenten con la legitimidad pertinente para tutelar la plena eficacia de sus derechos fundamentales cuando la inactividad normativa de los órganos del

Estado genera como consecuencia la imposibilidad de ejercer o gozar cabalmente de tales derechos.

Por otra parte, del cuadro anterior también cabe resaltar el hecho de que en Coahuila, los partidos políticos nacionales y estatales pueden iniciar esta acción; cabe recordar el precedente de la acción de inconstitucionalidad 7/2003 de la que conoció la referida Suprema Corte, en la que el Partido de la Revolución Democrática intentó impugnar la omisión en que incurrió el legislador secundario del estado de Tabasco al no adecuar o armonizar las disposiciones legales en materia electoral a las más recientes reformas constitucionales estatales en esa materia. En aquella ocasión la Corte desechó la demanda en virtud de la improcedencia de la acción, pues un presupuesto de la de inconstitucionalidad es el supuesto choque o contradicción entre una norma secundaria y la Constitución federal.

Resultaba evidente que lo que el partido actor impugnaba no era una norma, sino la ausencia de la misma, por lo que el examen de inconstitucionalidad que se lleva a cabo en la acción abstracta de inconstitucionalidad no era posible realizarlo. En caso de que esto sucediera en Coahuila, cualquier partido político podría promover una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

#### **2.4. Oportunidad**

Uno de los presupuestos procesales de la acción es la no caducidad de la misma;<sup>15</sup> en otras palabras, un requisito indispensable para que la acción haga nacer de manera válida el proceso, estriba en que se ejercite por su titular de manera oportuna, es decir, dentro del término o plazo que para que dicha acción se ejerza ha dado la ley. A partir de la verificación de determinados hechos, las normas procesales prescriben un tiempo dentro del cual es válido que el titular de la acción la ejerza; pero una vez transcurrido ese tiempo sin que el actor haya accionado, no podrá hacerlo posteriormente. Pasado el momento en que pudo haber iniciado el proceso sin haberlo hecho, el titular de la acción pierde este derecho por caducidad.

---

<sup>15</sup> Devis, *op. cit.*, p. 275.

Así, por ejemplo, la oportunidad para que los sujetos legitimados para ejercitar la acción abstracta de inconstitucionalidad en el ámbito federal, surge en el momento en que entra en vigor la norma cuya inconstitucionalidad se alega y concluye o caduca treinta días hábiles después. En el caso de la inconstitucionalidad por omisión legislativa es necesario precisar que ésta se realiza cada día que transcurre, toda vez que es un hecho *de tracto sucesivo* y, por lo tanto, el plazo legal para impugnarla no vence o caduca, por lo que, por lo general, la demanda de inconstitucionalidad por omisión debe tenerse por presentada en forma oportuna siempre, mientras subsista el deber a cargo de la autoridad responsable de tal omisión de crear una norma jurídica secundaria y ésta no demuestre que ha cumplido con dicho deber.

Sin embargo, en Chiapas el plazo para iniciar la acción por omisión legislativa se sujeta a lo siguiente: si transcurridos 30 días naturales, posteriores a la presentación de la iniciativa o decreto materia de la omisión, el poder legislativo no resolviere, a partir del día siguiente al vencimiento de dicho plazo, se contará con 30 días naturales para ejercitar la acción. Dichos plazos correrán con independencia de que el congreso se encuentre en periodo ordinario de sesiones o en receso.

Como queda en evidencia, en la normatividad procesal constitucional de Chiapas se ha confundido el objeto de la inconstitucionalidad por omisión, el cual consiste en poner un remedio *normativo* a los efectos *normativos* que produce la inactividad *normativa* de un órgano con el deber de crear *normas jurídicas* por mandato constitucional. Lo que pretende *garantizar* este instrumento de derecho procesal constitucional es la plena eficacia de las normas constitucionales que reclaman, para ello, la creación de una norma secundaria, cuya creación queda a cargo de un órgano constituido.

La inconstitucionalidad por omisión no es un instrumento de derecho parlamentario, sino un mecanismo de protección de la Constitución, que intenta convertir las normas constitucionales en prescripciones efectivas. Tal como se diseña en la normatividad chiapaneca, la inconstitucionalidad por omisión legislativa es más bien una herramienta para acelerar o evitar que el proceso legislativo de atasque o detenga. Cualquier iniciativa presentada debe ser dictaminada y resuelta en los términos *legalmente* establecidos para ello; en caso de inactividad del órgano legislativo, *en torno al proceso que debe seguirse*

*tras la presentación de una iniciativa, en Chiapas se puede iniciar una inconstitucionalidad por omisión, cuando esa inactividad por 30 días afecte el debido cumplimiento de la Constitución local.*

En el modelo seguido en este estado, los requisitos de procedencia de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa estriban en: a) la inactividad del legislativo dentro de un proceso legislativo iniciado tras la presentación de una iniciativa; b) que esta inactividad del legislativo afecte el debido cumplimiento de la Constitución local. Esto conduce a sostener que lo que verdaderamente garantiza este instrumento chiapaneco *no* es la plena eficacia constitucional, sino el cumplimiento de los plazos dentro del proceso legislativo.

¿Qué sucedería si, no obstante que la ausencia de una norma secundaria afectara el debido cumplimiento de la Constitución chiapaneca, no se presenta iniciativa alguna? ¿Y si una vez presentada la iniciativa y violados los plazos para su dictamen y resolución los titulares de la acción no ejercitaran su derecho en los 30 días naturales posteriores al rebase de dichos plazos? Como se nota, la plena vigencia de la Constitución chiapaneca, ante la presencia de una omisión legislativa, depende de que se haya presentado alguna iniciativa y de que la acción se intente dentro de un periodo determinado, el cual carece de justificación, pues ¿al cabo de los 30 días naturales de que consta la oportunidad procesal para iniciar la acción la inconstitucionalidad desaparece o es que la omisión impugnada adquiere “definitividad” y “firmeza” o se torna de “imposible reparación”?

Por lo que se refiere a la normatividad de Veracruz, Coahuila y Quintana Roo, no se prevé disposición al respecto, por lo que se asume el criterio genérico de que la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa se puede ejercitar en cualquier momento. En la normatividad de Tlaxcala se prevé expresamente que los juicios de protección y de competencia constitucionales que se promuevan contra omisiones y las acciones contra la omisión legislativa que se ejerciten, no estarán sujetos a término alguno.

### 3. Proceso

Éste se define “toscamente”, según Carnelutti, como un medio heterónimo de composición de los conflictos de intereses caracterizados por la pretensión de un sujeto y la resistencia de otro. *Proceso* implica un conjunto de actos, fases o etapas sucesivas que tienden a tener un determinado desenlace. Tradicionalmente se han distinguido las siguientes etapas procesales: expositiva, postulatoria o polémica; probatoria o demostrativa; preconclusiva; juicio; etapa impugnativa y ejecutiva. A lo largo de estas diferentes y sucesivas fases, en el proceso intervienen varios *sujetos* y al cabo del mismo, de manera ordinaria, se concluye con el dictado de una sentencia.

Veracruz es un ejemplo paradigmático de lo que implica una omisión legislativa, puesto que no obstante que la Constitución de dicha entidad prescribe la existencia del juicio de protección de derechos humanos, así como de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, únicamente se ha expedido la normatividad procesal del juicio de protección de derechos humanos; las restantes instituciones de protección de la constitucionalidad veracruzana carecen de regulación procesal secundaria que las torne plenamente efectivas.

#### a) *Tlaxcala*

En esta entidad, según la ley de control constitucional correspondiente, resultan aplicables al proceso derivado del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, las formalidades judiciales previstas en el Código de Procedimientos Civiles del Estado para los juicios ordinarios. Por lo que se refiere a las partes, tendrán tal carácter las autoridades (es decir, el poder legislativo estatal, el Gobernador, los ayuntamientos o concejos municipales, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Universidad Autónoma del Estado, el Procurador General de Justicia, y, en general, cualquier dependencia o entidad pública, estatal o municipal que, estando obligada a la expedición de una norma jurídica de carácter general, no la haya expedido);<sup>16</sup> y los particulares.

---

<sup>16</sup> De aquí que este mecanismo de protección constitucional tlaxcalteca resulte mucho más amplio que sus similares de otras entidades, puesto que se asume que 1) la legislativa (en sentido amplio)

Las autoridades deberán acudir al juicio representadas por quien legalmente esté facultado para ello, por lo que no podrá otorgar poder o mandato alguno para tal efecto. Los particulares podrán nombrar abogados patronos; Es importante destacar que la ley reglamentaria introduce, propiamente, un requisito adicional a los previstos por la Constitución, puesto que del contenido del artículo 84 de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala se infiere que sólo podrán promover la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa los residentes permanentes en la entidad, y tratándose de personas morales, tal residencia debe ser de, cuando menos, un año previo a la fecha de la presentación de la demanda.

El proceso inicia con la presentación de la demanda; el Presidente del Tribunal de Control Constitucional ordena el emplazamiento a la autoridad demandada, así como a los terceros interesados; posteriormente turna el expediente a un magistrado para que instruya el proceso. Tras el plazo de 10 días para la contestación de la demanda, se fija una fecha para que se lleve a cabo la audiencia de desahogo de pruebas y expresión de alegatos, dentro de los 20 días siguientes al vencimiento del plazo para contestar la demanda. Son admisibles todas las pruebas establecidas en el Código de Procedimientos Civiles del Estado, salvo las de confesional mediante posiciones y la declaración de partes. La admisión, preparación y desahogo de las pruebas se llevará a cabo conforme al código citado.

Es importante destacar que la audiencia de desahogo de pruebas y expresión de alegatos se lleva a cabo aun ante la inasistencia de las partes; tras la expresión de agravios (si existiera) se cierra la instrucción y se procede a la elaboración de un proyecto de sentencia que el Magistrado instructor (ponente en su caso), deberá someter al Pleno del Tribunal dentro de los cinco días posteriores a la conclusión de la referida audiencia. El proyecto de sentencia deberá ser aprobado por, al menos, 10 de 15 magistrados que integran el referido Pleno. En caso de no alcanzarse esta mayoría calificada la impugnación se “desestimará”.

---

es una función genérica del Estado, desempeñada por diversos órganos estatales; 2) una norma constitucional puede ser vulnerada por la omisión legislativa de cualquier órgano obligado a crear una norma general, por lo que la inconstitucionalidad no sólo puede ser reputada del “legislador” formal (el congreso del Estado), sino por cualquier órgano que pueda crear normas de carácter general, tales como reglamentos, circulares, bandos de gobierno, etcétera.

El incumplimiento de la sentencia acarrea, según el tipo de autoridad que incumple, la destitución inmediata o el inicio de un proceso para exigir responsabilidad política, según se trate, además de la inhabilitación.

#### b) Coahuila

En este caso es preciso mencionar que, con una buena técnica procesal, tanto la norma constitucional como la reglamentaria asumen que la inconstitucionalidad por omisión se combate mediante una acción de inconstitucionalidad; de aquí se sigue, entonces, que la acción *genérica*<sup>17</sup> de inconstitucionalidad procede en dos vertientes, ante la actuación normativa de una autoridad que vulnera la Constitución o ante la omisión normativa de la misma, que también la viola. Esto se manifiesta claramente en el artículo 8, fracción VI, de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual prescribe, *grosso modo*, que son susceptibles de acciones de inconstitucionalidad, total o parcialmente, la omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria.

A diferencia de lo prescrito en Tlaxcala, en Coahuila las normas procesales civiles son aplicables únicamente de manera supletoria a la normatividad procesal constitucional, y sólo tras la aplicación de las normas orgánicas del poder judicial estatal. Por lo que se refiere a los sujetos procesales, la legislación coahuilense otorga el carácter de actor a la persona, entidad, poder u órgano que promueva la acción genérica de inconstitucionalidad; por su parte, tienen el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que *no* hubiere emitido *ni* promulgado la norma general cuya omisión se combate por inconstitucional.

Si bien, a igual que Tlaxcala, Coahuila contempla en su normatividad a los terceros interesados, a diferencia de aquella entidad, en ésta tiene el carácter de parte en el

---

<sup>17</sup> Lo genérico de la acción de inconstitucionalidad atiende al hecho de que existen dos especies, la que ataca una norma y la que ataca la ausencia de la misma; en ambos casos, es decir, tanto tratándose de la acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general como de la acción de inconstitucionalidad por omisión normativa, es posible distinguir entre violaciones *abstractas* a la constitución (es decir, la violación no produce una afectación directa o personal a un determinado sujeto) y violaciones *concretas* a la constitución (o sea, que la norma creada o la omisión de crear una norma afectan de manera directa o personal a un determinado sujeto que puede reclamar dicha afectación).

proceso constitucional el Procurador General de Justicia del Estado. La personería, en el caso coahuilense es similar al tratamiento que recibe en Tlaxcala, sin embargo en la entidad del norte no se requiere residencia alguna para poder promover la acción.

Por lo que se refiere al proceso constitucional de la acción de inconstitucionalidad por omisión, la legislación de Coahuila prescribe uno genérico para las acciones de inconstitucionalidad, sea por acción o por omisión, el cual inicia con la demanda, la cual, una vez recibida, es turnada por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado a un magistrado instructor, quien, tras la revisión de los requisitos de procedencia, se pronuncia en torno a su admisión y, en caso afirmativo, ordena que los demandados (autoridad responsable propiamente) rindan un informe que contenga las razones y fundamentos que sostengan ya sea la inexistencia de la omisión o, en caso de que ésta exista, la no violación de la Constitución o bien la improcedencia de la acción.

De lo anterior, el magistrado instructor dará vista al Procurador del Estado para que formule el pedimento que corresponda. A diferencia de Tlaxcala, en Coahuila no existe una audiencia de desahogo de pruebas y exposición de alegatos, sino que, asumiendo acertadamente que el juicio que el tribunal de constitucionalidad debe emitir es fundamentalmente normativo, sólo contempla la formulación (se entiende que escrita) de alegatos. Como excepción, pero complemento a lo anterior, el magistrado instructor puede solicitar la presentación de elementos necesarios para la mejor solución del caso.

El instructor someterá al Pleno del Tribunal un proyecto de sentencia, el cual deberá aprobar la ponencia por mayoría absoluta de sus miembros (cuatro magistrados), y si no es así se desestimaré la acción ejercitada. Si se verificara la existencia la omisión inconstitucional, el Tribunal lo comunicará al órgano competente para que en “un plazo razonable” dicte las disposiciones normativas necesarias que permitan la aplicación de la norma constitucional falta de reglamentación, pero en todo caso expedirá los principios, bases y reglas normativas a regular conforme a su fallo.

El incumplimiento de la sentencia acarrea, al igual que en Tlaxcala, la destitución y el fincamiento de responsabilidad penal, o en su caso la posibilidad de fincar responsabilidad política.



c) *Chiapas*

En este Estado, en el proceso se sigue por el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, tiene el carácter de partes los siguientes:

- |                    |   |   |
|--------------------|---|---|
| Actor              | { | <ul style="list-style-type: none"><li>• el gobernador del estado</li><li>• la tercera parte de los miembros del congreso</li><li>• la tercera parte de los ayuntamientos</li></ul>    |
| Demandado          | { | <ul style="list-style-type: none"><li>• el congreso del estado</li><li>• alguna o algunas de las comisiones de éste</li></ul>   |
| Tercero interesado | { | <ul style="list-style-type: none"><li>• el gobernador del estado</li><li>• la tercera parte de miembros del congreso</li><li>• el procurador general de justicia del estado</li></ul> |

Iniciado el procedimiento con la presentación de la demanda, el Presidente del Tribunal Constitucional designará, según el turno que corresponda, a un magistrado instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución, una vez subsanadas las irregularidades, si las hubiere en la demanda, el instructor correrá traslado al Procurador General de Justicia del Estado, por cinco días, y con vista en su pedimento, si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda.

Tras lo anterior, dicho magistrado instructor dará vista a la mesa directiva del Congreso, para que rinda un informe en el que se justifique la omisión de iniciar el trámite legislativo respecto de la iniciativa de ley o decreto; en los periodos de receso del Congreso dicho informe debe ser rendido por la mesa directiva de la Comisión Permanente. En caso de que la iniciativa o decreto hubiese sido turnada a la comisión o comisiones correspondientes, relacionadas con la iniciativa, se dará vista a éstas para que rindan por separado este informe.

Al igual que en Coahuila, y en contraste con Tlaxcala, en Chiapas no se prevé una audiencia de desahogo de pruebas, aunque éstas pueden ser solicitadas por el magistrado instructor para solucionar de la mejor manera el caso; tras la recepción de los informes con justificación, procede un plazo para que las partes formulen alegatos, tras el agotamiento del procedimiento, el instructor formulará un proyecto de sentencia que deberá ser

aprobada por el Pleno del Tribunal Constitucional; en las normas procesales no se precisa mayoría alguna requerida para la aprobación de la ponencia.

La resolución que emita el Tribunal en la que decreta la existencia de la omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el periódico oficial del Estado y en dicha resolución se determinara un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso del Estado, para que éste resuelva sobre la iniciativa de ley o decreto de que se trate la omisión.

En el caso de desacato de la sentencia, la legislación chiapaneca únicamente contempla la posibilidad de separar a la autoridad responsable del cargo y consignarla ante el la autoridad penal competente, pero es omisa en cuanto a distinguir si esto opera también en el caso de servidores públicos sujetos de responsabilidad política.

#### d) *Quintana Roo*

Por lo que se refiere al proceso correspondiente a la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, en este Estado tendrán el carácter de parte, como actor, el Gobernador o un ayuntamiento; como demandado el Congreso, y como tercero interesado el Gobernador, el Procurador General de Justicia del Estado o cualquier órgano que pudiera ser afectado por la sentencia que llegare a dictarse.

Al igual que en todas las demás entidades federativas, las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los servidores públicos que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

El proceso da inicio con la presentación de la demanda, la cual, en caso de resultar oscura o irregular deberá ser aclarada, según proveimiento del Magistrado de la Sala. De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del Magistrado de la Sala la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de Justicia del Estado, y con vista en su pedimento, si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda. Como se aprecia, al igual que en otras entidades, la intervención del Ministerio

Pública, cuya titularidad corresponde al Procurador, es contingente y depende de la consideración del magistrado que instruye el proceso.

Tras lo anterior, el magistrado de la Sala solicitará al Director del Periódico Oficial del Estado que informe si existe la publicación o no de la ley que se considera se ha omitido expedir por parte del Congreso. Recibido el informe y de no existir publicación alguna, dicho Magistrado dará vista a la mesa directiva del Congreso, para que éste rinda un informe que contenga las razones y fundamentos por los cuales ha omitido expedir la ley que por mandato de la Constitución del Estado está obligado a expedir; en los periodos de receso del Congreso dicho informe debe ser rendido por la mesa directiva de la Diputación Permanente.

En caso de que existiera una iniciativa de ley o decreto que desarrolle el mandato constitucional y que hubiese sido turnada a la comisión o comisiones correspondientes, relacionadas con la iniciativa, se dará vista a éstas para que rindan por separado el informe con justificación correspondiente.

Después de presentados los informes referidos o habiendo transcurrido el plazo para su presentación, el magistrado de la Sala pone los autos a la vista de las partes a fin de que formulen alegatos. Al igual que en otras entidades hasta antes de dictarse sentencia, el magistrado de la Sala podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto. Tras el agotamiento del procedimiento, el magistrado de la Sala propondrá al Pleno del Tribunal Superior de Justicia el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

La resolución que emita el Pleno, que decrete la existencia de la omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o decreto de que se trate la omisión, que será a mas tardar en el periodo ordinario que curse o el inmediato siguiente el Congreso del Estado; pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.

El incumplimiento de la sentencia acarrea, al igual que en Tlaxcala y Coahuila, la destitución y el fincamiento de responsabilidad penal, o en su caso la posibilidad de fincar responsabilidad política.

## Conclusión

En las diferentes entidades en las que se ha instituido la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa no existe propiamente un “modelo”, sino que en cada entidad se ha establecido este tipo de proceso constitucional con características propias. Si bien el diseño procesal que me parece más acertado es el Coahuila, la normatividad de las otras entidades no puede ser considerada defectuosa, salvo en el caso de Chiapas, pero en esa entidad el problema es más bien de definición conceptual de la institución “inconstitucionalidad por omisión legislativa” y no tanto procesal.

Es preciso recordar que la omisión de crear una norma jurídica deviene inconstitucional por dos razones: a) por no acatar un mandato expreso del Constituyente (sea originario o permanente) consistente en crear una determinada norma en un tiempo preciso; o bien b) porque no obstante no existir un mandato constitucional expreso que obligue a un órgano a crear alguna norma jurídica secundaria, una norma constitucional, en particular alguna que prevea o consagre algún derecho fundamental, sea ineficaz en razón de la falta de desarrollo normativo posterior.

Como se aprecia, lo que se pretende sancionar con la institución procesal “acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa” no es la *conducta* del legislador, sino las consecuencias normativas de su inactividad normativa. Así, lejos del temor a vulnerar la autonomía del poder legislativo para desempeñar bajo su más estricta responsabilidad la función legislativa, se debe percibir a la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa como un instrumento protector de la regularidad *normativa*, de la plena eficacia *normativa* de la Constitución.

“Quinta Mesa Redonda”

Hasta el momento esta institución procesal prácticamente no ha sido empleada en las entidades federativas, contrariamente a lo que ha venido sucediendo en el ámbito nacional, en el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no obstante carecer de un instrumento procesal *ad hoc*, ha conocido y resuelto varias controversias constitucionales en las cuales este problema se ha planteado.

# Las medidas de tutela vertical y horizontal de los derechos fundamentales

*Doctor Reynaldo Robles Martínez*

En una colectividad encontramos dos pasiones fundamentales, el ansia del poder y el anhelo de libertad.

Los servidores públicos que encarnan los órganos de gobierno tienden abusar a rebasar sus atribuciones. Cómo controlarlos, esto es, cómo lograr que se manejen dentro sus límites, cómo proteger a la constitución, cómo lograr que los servidores públicos que encarnan al órgano cumplan cabalmente con las atribuciones que les asigna la propia Constitución, cómo lograr el respeto irrestricto de los derechos humanos de los gobernados, cómo lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los órganos de autoridad, cómo evitar que rebasen las competencias, prerrogativas y atribuciones que les confieren las normas de la ley suprema.

## **Marco histórico**

Este problema fue planteado desde los griegos. Acusaban de tirano al que abusaba del poder. Para controlar el poder, esto es, para que se mantuviera dentro de ciertos límites propusieron varios mecanismos: se crearon los foros que vigilaban lo que hoy llamamos orden constitucional, los reyes espartanos que en realidad eran jefes militares, funcionaban en pares; se designaban dos para que se vigilaran recíprocamente y no pudiesen abusar de la autoridad que les había otorgado su pueblo.

Atenas. Aristóteles, nos refiere, que existió la *Politeia* (Constitución) organización de los órganos de poder de un estado; estaba integrada por *nomoi* (normas). Estas disposiciones se diferenciaban de las disposiciones expedidas por las asamblea de los ciudadanos, denominadas *psefisnar*; éstas no podían contradecir a las *nomoi* y se sancionó la expedición de normas contrarias al orden jurídico integrado en la *Politeia*. Entre las sanciones había una de carácter penal, que se aplicaba a quien hubiese hecho la propuesta de la ley que contravenía el orden jurídico integrado en la *Politeia*.

Roma. Los funcionarios eran dobles, esto es: dos ediles, dos cuestores, dos censores, dos pretores y, especialmente, dos cónsules, ya que éstos concentraban las facultades que hoy realiza el poder ejecutivo, inclusive el mando militar, podemos señalar como ejemplo la relación entre Mario y Sila y posteriormente entre Julio César y Pompeyo estos cónsules se enfrentaron e inclusive por medio de las armas y cuando uno de ellos triunfó sobre el otro se instauró una dictadura autoritaria.

### **Edad Media**

Se consideraba que existía un derecho superior de carácter universal, el Derecho Natural y se consideraba superior a las leyes expedidas por los monarcas. El monarca consideraba que estaba sobre las normas que él expedía, pero bajo el derecho natural, de tal manera que se consideraba justificado el tiranicidio cuando el gobernante violaba el derecho superior e inmutable: el Derecho Natural.

### **Época Contemporánea**

Carl Schmitt publica en Alemania, en 1931, el libro clásico: El protector de la Constitución, traducido al español por Manuel Sánchez

Sarto con el título La Defensa de la Constitución, en la misma época Hans Kelsen, publica su libro Quién debe ser el protector de la Constitución.

Carl Schmitt proponía que el órgano de control constitucional fuera de carácter político. Señalaba que la defensa de la Constitución debía encargarse a un órgano político, que recayese en el presidente del Reich, y no en un órgano jurisdiccional. Dado que las determinaciones sobre el contenido de un precepto constitucional son materia de legislación y no de la justicia, consideraba que si se otorgaba la función del control a los tribunales ordinarios implicaría la judicialización de la política y también una politización de la justicia. Hitler aplicó estas ideas para establecer un régimen autoritario; Schmitt, fue repudiado por la comunidad jurídica al perder la guerra.

Kelsen promovió la Carta Federal Austriaca, en la cual, la Corte Constitucional era el órgano encargado de proteger las normas fundamentales, un tribunal especializado de tipo jurisdiccional, con la diferencia de que sus resoluciones serían de efectos generales, ya que serían declarativas de inconstitucionalidad, declararían la nulidad de la norma o del acto. Sus ideas fueron aplicadas en diversas constituciones y el modelo kelseniano o continental Europeo, como también se llama, es actualmente el paradigma de control constitucional.

El control jurisdiccional, a diferencia del político, tiene los siguientes rasgos distintivos:

- a) Es un control objetivado, ya que el parámetro de control es un conjunto normativo preexistente y no disponible para el órgano de control;
- b) Está basado en razones jurídicas y no en consideraciones políticas;
- c) Su ejercicio es necesario, pues ha de ejercerse necesariamente siempre que sea instado a ello, y
- d) Está encomendado a un órgano independiente e imparcial dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de derecho.

En este sentido, carece de sustento la afirmación de que la justicia se ha politizado; más bien, en el modelo de Estado constitucional democrático de derecho, la justicia constitucional ha excluido la politización desde el momento en que los jueces constitucionales empezaron a extender el control jurídico, es decir, un control objetivado, necesario y técnico sobre las irregularidades del poder, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales y el principio de supremacía constitucional.

## **México**

En un principio, la función de control se encomienda en México a un órgano jurisdiccional, aunque no especializado; se realiza a través de la composición de un litigio, cuya cuestión fundamental es determinar si un acto es o no constitucional. Como se ve, seguimos el paradigma kelseniano, aunque no el del órgano de constitucionalidad especializado, sino del órgano jurisdiccional que al mismo tiempo conoce de asuntos de competencia



meramente ordinaria, esto es, tiene una doble competencia genérica, la de dirimir controversias comunes aplicando el derecho a casos particulares y la de definir la constitucionalidad de un acto.

Hasta 1994, la defensa de la Constitución se realizaba a través del juicio de amparo, aunque debemos aclarar que el amparo mexicano no opera exclusivamente como un medio de control de constitucionalidad, sino también como medio de control de legalidad.

El amparo como medio de control de constitucionalidad es una institución individualista protector realmente de las garantías individuales que otorga la Constitución, implica más bien una defensa específica del individuo contra actos ilegales de la autoridad, que de constitucionalidad. Estas limitaciones fueron las que motivaron a crear mecanismos de control más completos.

#### **Reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994**

Se modificó el artículo 105 constitucional, al incorporarse en la fracción primera la controversia constitucional y en la fracción segunda la acción de inconstitucionalidad.

La constitucionalidad de un acto la podemos analizar y, en su caso, hacer valer desde dos puntos de vista: el formal y el material.

Desde el punto de vista formal, se analiza si el órgano tiene competencia para realizar dicho acto. Esa competencia debe derivar de la Constitución, sólo así será válido; de otra forma será inconstitucional. Asimismo deberá satisfacer los requisitos de procedimiento que la ley señale para el caso. En caso de no ser así, también será inconstitucional. Para hacer valer esa inconstitucionalidad deberá utilizar un medio de control. En el caso de un particular, deberá hacerlo valer a través del amparo, y tratándose de una autoridad deberá hacerlo a través de la controversia constitucional.

Desde punto de vista material, se analiza el contenido intrínseco del acto. Si este contradice o no está acorde con la Constitución, será nulo debiéndose invalidar a través de medios de defensa. En caso de ser un particular será el amparo, y si es una autoridad, a través de la acción de inconstitucionalidad.

## **Garantías que integran el sistema de justicia constitucional**

Fix Zamudio nos dice que no son aquellas que entendemos en el concepto tradicional que las identifica con los derechos humanos consagrados en nuestra Constitución, sino que son los medios jurídicos, de naturaleza eminentemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, y que se aplican después de haber agotado los recursos establecidos en la ley que regula el acto.

La revisión de nuestro texto constitucional nos revela la existencia de cinco instituciones que integran a la justicia constitucional en México, a saber:

- Juicio de Amparo;
- Controversia Constitucional;
- Acción de Inconstitucionalidad;
- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los ciudadanos, y
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral

## **La reforma constitucional del año 2000 en Veracruz**

El Derecho Constitucional Estatal, hasta el año 2000, era intrascendente, casi letra muerta. No se le daba la importancia de ley básica, fundamental, generadora del orden jurídico y fundamento de la actividad de la autoridad local.

Desde punto de vista académico, su estudio era escaso en los textos de derecho constitucional. Con un poco de suerte se le dedicaba un capítulo al estado y en los planes de estudio de las facultades y escuelas de derecho del país no se le consideraba como materia específica ni siquiera con el carácter de optativa, y en las cátedras no se hablaba de la Constitución local respectiva, como si no existiera.

No contábamos con investigaciones integrales que respaldasen el desarrollo de una teoría constitucional de los estados miembros de la Federación mexicana; existían pocos trabajos del derecho estatal Constitucional.

Las bases de organización constitucional de las entidades fueron clonadas, transcritas de la Constitución federal. En ese contexto no era posible plantear nuevos esquemas y contenidos. Lamentable situación presentaban algunas de nuestras constituciones: resulta, que si no hubiesen existido, no nos daríamos cuenta de su ausencia, ya que finalmente las bases de la organización de la entidad se encuentran contenidas en la Constitución federal.

Veracruz, con su reforma constitucional de 2000, inició una nueva época del derecho constitucional estatal al reivindicar para su Constitución el carácter de instrumento supremo fundamental y básico, donde se plasmaron los principios los ideales y los valores del pueblo veracruzano, y organizaron población, territorio y gobierno. Establecieron el ser y deber ser del Estado de Veracruz.

Además, debemos destacar que el mérito más importante de la Constitución veracruzana fue el de establecer medios de control para garantizar la eficacia de la Constitución, así como el establecimiento de órganos especializados para la resolución de los conflictos que pudieran surgir entre las autoridades y los gobernados.

En la Constitución veracruzana se establecen las disposiciones relativas a la defensa de la constitucionalidad; se creó un órgano especializado con la competencia necesaria para resolver de manera definitiva las cuestiones sobre constitucionalidad, mediante el control de las normas jurídicas. Se trata de una forma de autocontrol que refuerza su supremacía en el sistema normativo.

El ejemplo de Veracruz cundió en diversas entidades que introdujeron en sus constituciones sistemas de control constitucional inspirados en el sistema veracruzano, claro está, adecuándolo a las peculiaridades de su organización política constitucional, y así tenemos que en las constituciones de los estados de Coahuila, Guanajuato y Tlaxcala, en 2001. se introdujeron mecanismos para garantizar la efectividad de la Constitución, y en Coahuila volvieron a reformar la constitución el 21 de junio de 2005 para fortalecer el control de constitucionalidad y así incorporaron la omisión legislativa.

En el 2002 Chiapas estableció su sistema de control de constitucionalidad y el 16 de mayo de 2007 lo modificó sustituyendo la Sala Superior creada en 2002 por un Tribunal Constitucional que se ubica dentro del Poder Judicial del Estado, denominado ahora por la Constitución como magistratura constitucional.

Quintana Roo estableció su sistema de justicia constitucional estatal por reforma constitucional de 2003.

Nuevo León y el Estado de México realizaron reformas para incorporar sus respectivos sistema de control de constitucionalidad en 2004.

El Estado de Querétaro incorporó su sistema de control constitucional en marzo de 2008.

En algunas entidades existen medios de defensa constitucional que se otorgan como atribuciones aisladas al Poder Judicial local, pero sin que las podamos catalogar como jurisdicción constitucional. La más común es la controversia constitucional, una institución clásica que existe regulada en diversas constituciones locales. Tenemos también el llamado coloquialmente "amparito" en Chihuahua.

### **La verticalidad u horizontalidad de los medios tutelares de los derechos humanos**

Hablar de organización vertical u horizontal es referirse a la forma en que se colocan los órganos encargados de tutelar los derechos humanos. En México, el control de constitucionalidad que precisamente se realizó a través de la defensa de las garantías individuales consagradas en la Constitución fue por control jurisdiccional, concentrado el poder judicial de la Federación y mediante el Amparo en primera instancia, y en segunda conocía la Corte, por lo que podemos considerar que existía una organización vertical. En los años 60 se colapsó el funcionamiento de la Corte por el gran rezago que sufría. Para superar esa crisis, la Corte, por reforma de 1968, transfirió el conocimiento del amparo directo, aquel que tiene las características de casación, a los Tribunales Colegiados de Circuito, implementándose así una organización horizontal de los medios de control de constitucionalidad.

La verticalidad u horizontalidad de los medios tutelares de los derechos humanos deriva de la forma de organización del sistema de defensa de la Constitución, que deberá ser congruente a la forma de estado establecido en la Constitución.

México, organizado en una república democrática y federal, tiene que instrumentar un sistema de justicia constitucional en el que las entidades federativas puedan participar en la defensa de su Constitución local.

El Estado Mexicano adopta la forma de una federación. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios para la organización; en el artículo 39 establece que la soberanía nacional reside en el pueblo, en el artículo 40 se estipula que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; el artículo 41, primer párrafo, establece que los estados ejercen soberanía por medio de los poderes que establezca su texto constitucional, la cual no podrá contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Este principio se complementa con el establecido en el artículo 124 de la Constitución Federal, que establece las facultades reservadas a los estados.

### **Federalismo**

El federalismo mexicano surgió el 31 de enero de 1824, como la unión de varios Estados. Desde su origen fue concebido como la expresión institucional de la voluntad de los mexicanos para alcanzar la unidad nacional, a partir de la diversidad y heterogeneidad de las regiones.

Entendemos al federalismo como la organización política que define ámbitos de gobierno para que la población de cada una de las partes integrantes se autogobierne, resuelva sus propios problemas de convivencia y sus necesidades colectivas, donde se distribuyen atribuciones políticas, administrativas y económicas a cada espacio de gobierno.

Kelsen señala que en el sistema Federal existen tres órdenes jurídicos.

**Primero.**- La Constitución, que es válida en todo el territorio y en virtud de la cual se establece unidad en el orden jurídico total.

**Segundo.**- El orden jurídico federal.

**Tercero.**- El orden jurídico estatal.

El problema principal del federalismo es la distribución de competencias. En nuestro país en 1824, se aplicó el criterio de que las autoridades locales, los estados, delegaron facultades a la Federación, precisando expresamente las atribuciones de las autoridades federales, y para complementarlo, se aplicó la llamada cláusula residual, también llamada cláusula Otero, consagrada en el artículo 124 constitucional, que establece que todas las facultades que no se le señalen específicamente en la Constitución a los órganos de la Federación, se considerarán reservadas para las entidades federativas.

Lamentablemente, en el transcurso de nuestra historia, este criterio no se respetó y se fueron aumentando facultades a la Federación pervirtiendo el sistema, el cual se transformó en centralismo.

En México sufrimos un problema de cultura respecto al federalismo, ya que algunos aún lo conciben como un sistema piramidal, en donde los órganos federales están en la cúspide y las entidades federativas están jerarquizadas a ellos.

Debemos fortalecer la conciencia de que el federalismo es horizontal, integrado por diversos espacios, todos iguales, que se delimitan y excluyen, por competencia que la ley les atribuye, cada uno de los ámbitos que integran el federalismo.

El auténtico federalismo significa una distribución de competencias y responsabilidades, el desarrollo y consolidación de capacidades de decisión y diseño de políticas públicas y de ejercicio de recursos fiscales, entre los órdenes de gobierno.

Parte de nuestra confusión proviene de que en los Estados Unidos, país del que, en su origen, tomamos el modelo, se estableció, por una enmienda, la jerarquía del orden federal sobre el local.

La diferencia del sistema norteamericano con el sistema mexicano es de interpretación. en el sistema mexicano debemos tomar en cuenta lo establecido en el artículo 124, que señala que las facultades no concedidas expresamente a las autoridades federales por la Constitución, se entienden reservadas a los estados.

Precisemos las atribuciones de la Federación son delegadas y las de las entidades federativas son originales.

En Estados Unidos, al principio, al integrarse como Confederación se determinó que cada estado retendría su soberanía, libertad e independencia y que la facultad que no estuviera expresamente concedida a la Federación se reservaba a los estados o a la gente.

La enmienda décima de la Constitución de Estados Unidos repitió el precepto anterior de la confederación, pero omitió la palabra “expresamente”, y esta omisión fue interpretada como que "el gobierno nacional podrá ejercitar incidentalmente poderes adicionales a los expresamente otorgados", con lo cual el gobierno federal ha desarrollado facultades que no le estaban otorgadas.

A pesar de que el Constituyente de 1857 tuvo pleno conocimiento de esta interpretación, se separó de la interpretación de los Estados Unidos y confirmó la interpretación original conservando la palabra "expresamente" para confirmar el criterio sustentado en el artículo 124.

Otra característica que diferencia el sistema norteamericano del mexicano, es el de las llamadas facultades concurrentes, que son aquellas que no están expresamente atribuidas a la Federación ni prohibidas a los estados, y cuando aquélla no actúa los estados pueden realizarlas. Pero cuando la Federación actúa deroga la legislación local.

Tena Ramírez comenta que en México las facultades concurrentes no se han desarrollado por la debilidad de las entidades federativas. Mario de la Cueva dice que en México no existe supremacía de ningún órgano en virtud de lo dispuesto en los artículos 16, 40, 41 y 103.

En Estados Unidos hay supremacía del derecho federal sobre el estatal.

En México no, porque no existen facultades concurrentes; existe el artículo 124 y un sistema de competencias expresas para la Federación, por lo que es imposible la supremacía del poder federal sobre el poder local.

En Estados Unidos los conflictos se resuelven tomando en consideración la supremacía de la Federación.

En México, la única supremacía es la de la Constitución esta es la que atribuye la competencia a cada uno de los órganos del estado y los problemas que se plantean a este respecto se resuelven dirimiendo la competencia de los órganos a través de la controversia constitucional.

### **Federalismo judicial**

La competencia horizontal de control de constitucionalidad local, que han venido construyendo las diversas entidades que hemos mencionado han propiciado un ambiente favorable y una necesidad sentida de establecer y fortalecer sistemas de control constitucional.

La existencia de salas constitucionales en los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, es indicativo de la vocación federalista que se debe fortalecer con su mayor participación en la defensa de los derechos humanos.

Expresamos en párrafos anteriores que la garantía de los derechos humanos está directamente relacionada con la forma de organización de cada Estado.

En México, organizado en una federación en donde existen dos ámbitos de competencia, la defensa de los derechos humanos requiere la participación de los dos órdenes de competencia ya citados. La Federación no puede por sí sola garantizar los derechos de los habitantes; las entidades federativas tampoco lo pueden hacer aisladas.

En un estado federal, la protección eficaz de los derechos fundamentales requiere la participación decidida y eficaz de los estados miembros.



Considero que estamos construyendo el paradigma para lograr que las entidades federativas participen activa y eficazmente en la protección de los derechos humanos y ese modelo es el que inició el estado de Veracruz y han seguido otras entidades.

Consideró que es factible establecer salas constitucionales en las entidades federativas, a fin de coadyuvar en el respeto de los derechos fundamentales.

La Sala Constitucional de cada entidad federativa conocerá de la constitucionalidad de actos y leyes locales.

Esta propuesta se deriva del criterio contenido en el acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 10/2000, del 20 de septiembre del 2000. Ponderó que no es conveniente distraer a la Corte del conocimiento de asuntos de importancia y trascendencia constitucional, que los asuntos donde se impugna una ley local, la resolución no trasciende al orden jurídico nacional, entre otras ponderaciones, estableció que corresponde a los colegiados el conocimiento del recurso de revisión de las sentencias dictadas en todos aquellos amparos indirectos en que se hubiera impugnado la constitucionalidad de una ley local.

Si la corte declina el conocimiento de las cuestiones que se deriven de constitucionalidad de una ley local y se las delega a un tribunal colegiado de circuito que está especializado en cuestiones de legalidad mas no de constitucionalidad, con mayor razón la Corte no tendrá inconveniente para que conozca un órgano local concedor de su propio orden jurídico y además especializado en cuestiones constitucionales.

Estamos conscientes de que en ocho años no es posible consolidar un sistema de control de constitucionalidad homogéneo, ya que algunas entidades federativas se han apegado al modelo del estado de Veracruz y otras se ha apartado más o menos del modelo. Esto enriquece el sistema cuando se hace en función de sus propias necesidades particulares y no por moda, capricho o por desconocimiento de la naturaleza, funcionalidad y operación del sistema.

En el mensaje enviado por el doctor González Oropeza y leído por el doctor César de Jesús Molina Suárez en la apertura de esta quinta mesa redonda, nos señala que la

pluralidad es buena, pero no cuando produce caos. Efectivamente, la evolución de los sistemas de control de constitucionalidad no ha sido homogéneo; responde a diversos parámetros. En esta misma hemos oído opiniones como la del Magistrado Carlos Emilio Arenas Bátiz, quien recomienda señalar parámetros para unificar criterios acerca de medios de impugnación, competencias, definiciones de órganos de control, criterios de integración, entre otros.

Esta limitación la podemos superar mediante el estudio de la creación de teorías de control de constitucionalidad local. Así fortaleceremos el sistema y lo haremos más viable, más funcional.

Otra de las limitaciones que tiene sistema es la falta de confianza que tienen los justiciables respecto a él, ya que no existe certidumbre jurídica en virtud de que la sentencia constitucional no es definitiva; contra ella procede el amparo, de ahí que el justiciable prefiera acudir directamente a la justicia federal para no perder tiempo.

Para superar esta limitación requerimos una reforma en materia de amparo que declare improcedente cualquier acción en contra de la resolución de una Sala Constitucional estatal.

## **Control constitucional en Tlaxcala**

*Ponencia magistrada Sandra Juárez Domínguez*

En Tlaxcala el Control Constitucional se ha encomendado al Tribunal Superior de Justicia desde el 2002, a partir de la reforma constitucional de 2001 y consecuentemente la expedición de la Ley del Control Constitucional (30 de noviembre de 2001).

Observándose cuatro figuras fundamentales.

1. Juicio de protección constitucional.
2. Juicio de competencia constitucional.
3. Acción de inconstitucionalidad.
4. Acción contra la omisión legislativa.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala actúa como tribunal de control constitucional.

Es el Presidente de este Órgano Colegiado quien actuando con el Secretario General de Acuerdos que da fe, analiza la demanda presentada declarando sobre la competencia, personalidad, tiempo y forma para su radicación, pudiendo acordar, si se solicita, sobre la suspensión del acto reclamado, designando según el turno, al magistrado instructor, que se abocará al proceso respectivo hasta ponerlo en estado de resolución. Dicho proyecto se presenta al Presidente del Tribunal para que éste convoque al Pleno de dicho Tribunal actuando como Tribunal de Control Constitucional, para que discuta el asunto y emita la resolución definitiva.

Para dictar sentencia, previamente se decidirán los incidentes y recursos pendientes de resolver, supliéndose las deficiencias observadas en la demanda, reconvención, ampliación o su contestación.

Deberán precisarse los alcances y efectos de las sentencias y las autoridades que deban cumplirlas.

Fijándose el término o plazo para su cumplimiento, el cual no excederá de 70 días y mínimo de cinco días si se trata de actos privativos de la libertad.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia está integrado por 14 magistrados, las decisiones se toman por mayoría, a excepción de casos específicos establecidos en la Ley del Control Constitucional que impone una mayoría calificada.

Indudablemente, el control constitucional en las entidades federativas refleja la necesidad de los justiciables de tener acceso a la justicia de manera pronta y expedita.

Esta función es relativamente nueva en nuestra entidad federativa, pero a la que están recurriendo cada vez más los demandantes de justicia.

Magistrada Sandra Juárez Domínguez

“Quinta Mesa Redonda”

AÑO	JUICIO DE PROTECC. CONST.	JUICIO DE COMP. CONST.	ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA	ACCIÓN DE INCONST.	SOBRESEIMIENTO POR HABER CESADO LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO	SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO EXPRESO DEL ACTOR	DESECHAMIENTO DE DEMANDA	TOTAL	RECURSO DE REV.
2002							2	2	
2003	1						1	2	
2004		1					1	2	7
2005		1	1				1	3	16
2006		3					1	4	7
2007	5	2	2		1	2		12	6
2008	3	1			1		2	7	1
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>3</b>		<b>2</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>32</b>	<b>37</b>

## JUICIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL

NÚMERO 001/2003

PROMOVIDO POR: **LA REPRESENTANTE LEGAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TLAXCALA**, en contra **DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO Y OTROS**.

### - DE QUIÉNES RECLAMÓ:

“La violación en perjuicio del Ayuntamiento Constitucional de Tlaxcala, la disposición legal contenida en el artículo 115 de la Constitución General de la República, por haber emitido y promulgado el Congreso del Estado de Tlaxcala el Decreto número 28, que determina los parámetros de retribuciones económicas de los integrantes en funciones de los Ayuntamientos”.

- Interpusieron los demandados **un recurso de revocación** en contra de un auto, mismo que fue confirmado.

- **CAUSAS DE IMPROCEDENCIA:** Se interpusieron pero no fueron procedentes.

- **TÉRMINO PARA INTERPONER LA ACCIÓN:** 30 días a partir de su publicación, en este caso a partir de que fue entregado el oficio.

### ESTA AUTORIDAD DETERMINÓ LO SIGUIENTE:

Que el acto emanado por el Poder legislativo, que pretende regular los parámetros de retribuciones económicas de los integrantes en funciones de los ayuntamientos, va dirigido, a todos los que particularmente tienen o adquieran el carácter de Munícipes, lo que resulta de observancia obligatoria para éstos lo que se reitera va en contra de la Autonomía Municipal consignada en los artículos 8, 86, 87, 88, 90, 91 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, por lo que se declara inválido el acto contenido en el Decreto número veintiocho pronunciado por la LVII Legislatura del Estado de Tlaxcala, consecuentemente se debe restablecer al Ayuntamiento en las facultades autónomas que para el efecto de fijar las retribuciones económicas de los Munícipes en funciones le confiere la Constitución Local, por lo tanto se deja de igual forma sin efecto el acuerdo que determina dichos parámetros, así como el oficio número OFS/DFM/01/0059/2003, emitido por el Auditor del Órgano de Fiscalización Superior del Honorable Congreso del Estado, concediéndose el término de diez días a aquel en que sean notificadas las partes y a que surta efectos la presente resolución, para que informe a esta Autoridad del cumplimiento que de a la misma.

**SE RESUELVE: QUE SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO NUMERO 28.**

**JUICIO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL  
NÚMERO 09/2006**

**PROMOVIDO POR: ARMANDO CASAS BARRERA, en contra de REYES RUIZ PEÑA, PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE APIZACO, TLAXCALA; ARTURO GREGORIO PICAZO RÍOS, SÍNDICO DEL MUNICIPIO DE APIZACO, TLAXCALA; Y PATRICIA FLORES LOBATON, EN SU CARÁCTER DE SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE APIZACO, TLAXCALA.**

**DE QUIENES RECLAMA:**

La violación a los artículos 3°, 5°, 27 y 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 33 fracción XIII, y 135 de la Ley Orgánica Municipal, artículo 1° fracción I, artículo 2° fracción VII inciso “A”, 58 fracción VII, Artículo 62 y 66 de la Ley de Responsabilidades, Sanciones y Estímulos de los Servidores Públicos, y 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando que el día nueve de junio del año en curso hayan procedido a desalojarme de mi oficina y el de cerrar y sellar los escritorios, archiveros, así como las puertas tanto de la oficina del Director como las de los demás cubículos que integran la Dirección de obras Públicas, así como de haberme separado de mi trabajo y puesto que desempeñaba como Director de Obras Públicas del Municipio de Apizaco, el día catorce de junio del año en curso, así como el haberme coartado el derecho de recibir mi salario correspondiente a la primera quincena de junio es decir la comprendida el día primero al quince de junio del año dos mil seis.

**ESTA AUTORIDAD DETERMINÓ:**

Que ARMANDO CASAS BARRERA, probó su acción al ser separado de su cargo como Director de Obras Públicas del Municipio de Apizaco, Tlaxcala, en forma ilegal sin seguirle el procedimiento correspondiente y el respeto a sus derechos, y se concluye que hay violación a las garantías consagradas por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en los artículos 3°, 5°, 27 y 94, por lo que procede otorgarle la Protección Constitucional para el efecto de que la Autoridad responsable en el término de veinticuatro horas contadas a partir de ser debidamente notificada, lo restituya en el goce de sus garantías y derechos que le fueron violados, así como al pago de la primera quincena de junio del año dos mil seis.

**ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA**  
EXPEDIENTE NÚMERO **01/2004**

**PROMOVIDO POR:** RUBÉN VARGAS RUVALCABA.

**EN CONTRA:** DEL GOBERNADOR, SECRETARIO DE GOBIERNO, DIRECTOR DEL PERIÓDICO OFICIAL Y DEL OFICIAL MAYOR DE GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, ASÍ COMO EN CONTRA DEL CONGRESO DEL MISMO ESTADO.

**MOTIVO DE INCONFORMIDAD:** LA NO EXPEDICIÓN DE LA LEY QUE REGULE LOS PROCESOS DE REFERENDUM Y PLEBISCITO (ART. 12 FRAC. VII Y 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL EDO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA).

CONFESARON LA DEMANDA TODOS LOS DEMANDADOS A EXCEPCION DEL CONGRESO DEL ESTADO.

NO EXISTIÓ NINGUNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, NI RECURSO E INCIDENTE PENDIENTE DE RESOLVER, Y EL ACTOR JUSTIFICÓ QUE SE ENCONTRABA LEGÍTIMADO PARA PROMOVER.

SE RESOLVIÓ QUE EL ACTOR PROBÓ SU ACCIÓN POR LO QUE SE CONCEDIÓ A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS UN TÉRMINO QUE NO EXCEDIERA DE TRES MESES PARA QUE PROCEDIERAN CONFORME A SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES (EXPEDIR LA NORMA ESTABLECIDA EN EL ART. 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA).



**JUICIO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL  
NÚMERO 09/2006**

PROMOVIDO POR: **ARMANDO CASAS BARRERA**, en contra de **REYES RUIZ PEÑA, PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE APIZACO, TLAXCALA; ARTURO GREGORIO PICAZO RÍOS, SÍNDICO DEL MUNICIPIO DE APIZACO, TLAXCALA; Y PATRICIA FLORES LOBATON, EN SU CARÁCTER DE SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE APIZACO, TLAXCALA.**

**DE QUIENES RECLAMA:**

La violación a los artículos 3°, 5°, 27 y 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 33 fracción XIII, y 135 de la Ley Orgánica Municipal, artículo 1° fracción I, artículo 2° fracción VII inciso “A”, 58 fracción VII, Artículo 62 y 66 de la Ley de Responsabilidades, Sanciones y Estímulos de los Servidores Públicos, y 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando que el día nueve de junio del año en curso hayan procedido a desalojarme de mi oficina y el de cerrar y sellar los escritorios, archiveros, así como las puertas tanto de la oficina del Director como las de los demás cubículos que integran la Dirección de obras Públicas, así como de haberme separado de mi trabajo y puesto que desempeñaba como Director de Obras Públicas del Municipio de Apizaco, el día catorce de junio del año en curso, así como el haberme coartado el derecho de recibir mi salario correspondiente a la primera quincena de junio es decir la comprendida el día primero al quince de junio del año dos mil seis.

**ESTA AUTORIDAD DETERMINÓ:**

Que **ARMANDO CASAS BARRERA**, probó su acción al ser separado de su cargo como Director de Obras Públicas del Municipio de Apizaco, Tlaxcala, en forma ilegal sin seguirle el procedimiento correspondiente y el respeto a sus derechos, y se concluye que hay violación a las garantías consagradas por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en los artículos 3°, 5°, 27 y 94, por lo que procede otorgarle la Protección Constitucional para el efecto de que la Autoridad responsable en el término de veinticuatro horas contadas a partir de ser debidamente notificada, lo restituya en el goce de sus garantías y derechos que le fueron violados, así como al pago de la primera quincena de junio del año dos mil seis.

**JUICIO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL**  
**NÚMERO 02/2007**

**PROMOVIDO POR:** ERNESTINA GARCÍA GARCÍA, ZEFERINO MANOHATL TETLAMATZI, ISRAEL LÓPEZ ARROYO, Y OTROS.

**EN CONTRA:** DEL CONGRESO, DEL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ, Y DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DEL MISMO AYUNTAMIENTO, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA.

**MOTIVO DE INCONFORMIDAD:** LA EMISIÓN DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO EL 27-DICIEMBRE 2006.

CONSIDERAN NO EXISTE MOTIVACIÓN BASADA EN LOS ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS DEL MPIO., EN LA CONFRONTACIÓN DE ÉSTOS CON LAS NECESIDADES PRESUPUESTALES DEL MISMO, ASI COMO LOS ESTUDIOS PRELEGISLATIVOS Y POSLEGISLATIVOS ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO, NI TAMPOCO SE ESTABLECIERON DEBIDAMENTE DETALLADOS LOS CRITERIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD QUE DEBE TENER LA CITADA LEY.

**EL JUICIO RESULTÓ IMPROCEDENTE.-** POR LA CAUSAL PREVISTA EN EL ART. 50 FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TLAXCALA. (NO QUEDÓ ACREDITADO EL INTERÉS JURÍDICO DE LOS QUEJOSOS), CON APOYO ADEMÁS EN LA JURISPRUDENCIA DEL SIGUIENTE RUBRO: **“LEYES AUTOAPLICATIVAS. REGLAS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN, CON BASE EN EL MOMENTO EN QUE SURGE EL AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO, CUANDO SE EJERCE CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN”.**

AUN CUANDO EL GOBERNADOR Y CONGRESO DEL ESTADO HICIERON VALER LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ART. 50 FRAC. VII, IX Y XI DE LA CITADA LEY (**VII.- CUANDO SE PRESENTA FUERA DE LOS PLAZOS RESPECTIVOS; IX.- CONTRA ACTOS CONSUMADOS DE MODO IRREPARABLE; XI.- CUANDO NO SE DEMUESTRE LA LEGITIMACIÓN PROCESAL DE LA PARTE ACTORA**).

DICHO JUICIO NO FUE DESECHADO DESDE SU INICIO, PORQUE SE REQUERÍA DE UN ANÁLISIS MÁS PROFUNDO PROPIO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA.

## **El control constitucional en las entidades federativas**

*Luis Aquíhuatl Hernández*

El control constitucional llevado a cabo por las entidades federativas no es algo novedoso como suponen varios de los autores contemporáneos, ya que tiene su origen con la primera Constitución federal (1824).

Posiblemente por considerar que el control constitucional de las leyes correspondía a un órgano político es que no se le da la importancia que merece en el régimen constitucional de 1824 y, sobre todo, en la integración del texto constitucional de 1822, 1823, que concluyó en 1824, introdujo en la Constitución de 1824 en su parte orgánica el modelo de la Constitución de los estados Unidos de Norteamérica, mas no tomó como modelo los medios de protección constitucional de ésta, sino que se basó en el texto de la Constitución española de 1812.

De tal forma que el control de la constitucionalidad correspondió en esta época al Congreso general, siendo fiel testimonio de esta aseveración publicada en Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, ordenadas por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, edición oficial tomo II-1827-1834.

Donde se comprueba que el Congreso General realizó a cabalidad lo que le encomendaba en su artículo 165 la Constitución federal de 1824. “Sólo el Congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva”. El procedimiento que desarrollaba el Congreso era sencillo y consistía en comparar el texto de la ley o decreto que le presentaban con el texto de la Constitución de 1824 y el Acta Constitutiva, si ambos textos, tanto la ley o decreto se contravenían con el Acta Constitutiva o con el texto de la Constitución de 1824, se declaraba la inconstitucionalidad de tal ley o decreto trayendo esto aparejado con la nulidad de tal ley o decreto.

En este contexto del control constitucional por las entidades federativas encontramos que las respectivas constituciones en los estados integrantes de la Federación establecían dichos mecanismos de control en sus textos, y así tenemos:

1.- La Constitución local de Chiapas, promulgada el 9 de febrero de 1826, realizaba un control constitucional totalitario respecto a la protección de los derechos fundamentales inmersos en ella y de manera específica vía sus Poderes Ejecutivo y Legislativo su texto constitucional así como al federal. En su artículo 6º comparaba y protegía a sus habitantes en el goce de sus derechos, además asignaba al Gobernador la atribución de la observancia de la Constitución federal y la del Estado en forma expresa (artículo 51) . El Congreso, por su parte, mediante la atribución de ser el interprete de la Constitución local, resolvía las dudas de leyes contrarias al texto constitucional, además de poder disponer se hiciera efectiva la responsabilidad de los infractores a la Constitución.

### **Las controversias constitucionales estatales**

De manera específica y de acuerdo al tema que nos corresponde tocar podemos citar que el antecedente de las Controversias Constitucionales Locales se encuentra en los artículos del 110 al 120 de la Constitución Política del Estado de Morelos, de fecha 15 de diciembre de 1878, la cual dice lo siguiente:

artículo 110. El Tribunal Superior dirimirá las controversias que se susciten entre los poderes Legislativo y Ejecutivo por leyes ó actos que este último juzgue anticonstitucionales.

artículo 111. Las controversias serán sometidas al Tribunal, simplemente como puntos de mero hecho. Al ocuparse de ellas y resolverlas se desentenderá de la conveniencia ó inconveniencia política ó administrativa de la ley ó acto reclamado, así como de los trámites que haya observado el Congreso al ser presentados ó al discutirlos, y se limitará á decidir si el precepto que envuelve la resolución que se reclama pugna ó no con el artículo constitucional que el Gobernador designe como violado por dicha resolución.

artículo 112. El Tribunal, antes de declarar si la ley ó actos reclamados son ó no anticonstitucionales, calificará, en Tribunal pleno, á los dos días de haberle sido sometido el negocio, y oyendo á la Legislatura, si la ley ó acto son controvertibles. Para hacer esta calificación y declaración á que se refiere el artículo anterior, se requieren los dos tercios de votos de los magistrados presentes.

artículo 113. Para los efectos de los artículos anteriores se entiende por Tribunal pleno la reunión de todos los magistrados propietarios, incluso el fiscal, ó quienes

hagan sus veces, y uno al menos de los magistrados suplentes. El fiscal tiene voz y voto en estas controversias.

artículo 114. El término dentro del cual debe hacer el Tribunal la declaración de que habla el artículo 109, nunca excederá de cinco días, contados desde el en que se le hubiere sometido el negocio. La consecuencia única de esa declaración será la subsistencia ó nulidad de la ley ó acto reclamado, cuyos efectos estarán suspensos entretanto.

artículo 115. Si espirase el término que se fija en el artículo anterior, sin que el Tribunal hubiere hecho la declaración de que habla el artículo 111, subsistirán definitivamente la ley ó acto reclamados, sin perjuicio de exigir la responsabilidad en que hubieren incurrido los magistrados por la omisión del fallo.

artículo 116. No podrán ser objeto de estas controversias los actos del Congreso como jurado ó como colegio electoral, ni las reformas que se hagan á esta Constitución.

artículo 117. Al ocuparse el Tribunal de estas controversias, se atenderá al texto expreso de la Constitución, sin interpretarlo jamás ni usar del arbitrio judicial.

artículo 118. El término en que el Ejecutivo puede hacer la reclamación de que habla el artículo 110, nunca excederá de cuarenta y ocho horas, contadas desde que conste que haya llegado á su conocimiento la ley ó acto de que se trata. Pasado este término, el Tribunal no podrá tomar en consideración la reclamación que se intentare.

artículo 119. El Ejecutivo, al intentar una controversia, tiene la obligación de señalar el artículo constitucional que creyere atacado por la ley ó acto contra que reclame. Sin este requisito no será oído por el Tribunal.

artículo 120. Una ley determinará, bajo las bases que se fijan en los artículos anteriores, los demás procedimientos que deban emplearse para el uso de este recurso, el cual no podrá entablarse antes de la publicación de esa ley, que será expedida en el primer mes del primer período de sesiones ordinarias.

La Constitución de 1917 también dio pauta a que en los regímenes de los estados se pudiera establecer en las diversas Constituciones locales el control constitucional local bajo diversas ópticas jurídicas atendiendo a la situación específica de cada una de dichas entidades, como se puede observar en los ejemplos de las constituciones estatales siguientes:

1.- La Constitución Política del Estado de Aguascalientes, de fecha 6 de septiembre de 1917, señala entre las facultades del Congreso, en su artículo 27, que son facultades del Congreso: XVI. Dirimir las controversias que no siendo de carácter judicial se susciten entre los Ayuntamientos, Ejecutivo del Estado y el Supremo Tribunal, salvo lo prevenido en los artículos 76, fracción VIII y 105 de la Constitución general.

2.- A su vez, el texto constitucional de la Baja California, en su artículo 27 Fracc. XXII concede al Congreso la facultad de resolver las competencias y dirimir las controversias que se susciten entre el Ejecutivo y el Tribunal Superior, salvo lo prevenido en los artículos 16 fracción VI y 109 de la Constitución general de la República.

Con la reforma al artículo 105, en sus fracciones I y II, se dio origen a la respectiva ley reglamentaria que regula las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en materia federal, lo que constituye, sin duda alguna, el control constitucional en su más amplia acepción, sin embargo, los estados de la República, siguiendo siempre los principios fundamentales de la norma suprema, atendiendo a las necesidades propias de cada entidad, han emitido sus propias normas de control constitucional local, lo cual se ha visto reflejado evidentemente tanto en sus constituciones como en las normas reglamentarias respectivas del control constitucional.

La tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 6 de agosto de 2002, es muestra ineludible de que la dinámica seguida por las entidades estatales respecto a la protección de los derechos fundamentales de sus gobernados y de su texto constitucional es una gran bola de nieve que crece a cada instante y que no es más que prueba *sine qua non* de que en nuestro estado de derecho se necesita fortalecer al poder judicial para que exista un verdadero equilibrio de éste con los demás poderes constituidos en ambos ámbitos competenciales, federal y local, y que si bien los criterios emitidos por nuestro máximo Tribunal en la materia giraban respecto al monopolio del actuar del poder judicial federal en esta materia y este dogma había prevalecido en gran parte por el desinterés que tenían los poderes judiciales estatales, tal parece que despiertan de ese modismo en el que se encontraban inmersos y de manera gradual han ido adoptando el sistema judicial federal a sus textos constitucionales, convirtiéndolos en tribunales de control constitucional local.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Agosto de 2002

Tesis: P. XXXIII/2002

Página: 903

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL. 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 de 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 reserven 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.

Controversia constitucional 16/2000. Ayuntamiento del Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz. 9 de mayo de 2002. Mayoría de cinco votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Andrea Zambrano Castañeda.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de agosto en curso, aprobó, con el número XXXIII/2002, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a seis de agosto de dos mil dos.

Nota: En términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis no constituye jurisprudencia, en virtud de que no reúne la votación mínima requerida para tal efecto.

En el caso específico del Estado de Tlaxcala, el cual emitió su Ley de control constitucional en el año de 2001, encontramos que los juicios constitucionales se han promovido de una manera inusitada, puesto que se han desarrollado juicios de Protección Constitucional que para ser un efecto comparativo los estableceremos como el equivalente a Juicios de Amparo en materia federal, así mismo se han promovido juicios de Competencia Constitucional que resultan ser equivalentes a los juicios de controversia constitucional en materia federal, y recientemente los ciudadanos diputados de una fracción del Honorable Congreso del Estado han presentado un juicio de Acción de Inconstitucionalidad, expediente 10/2008, sub-judice, haciendo referencia que es el primer



juicio de esta naturaleza que se promueve ante el Órgano de control constitucional del Estado.

Algo que debe considerarse de suma trascendencia dentro del control constitucional del Estado es lo que establece el capítulo IV del Título Tercero de la Ley del control constitucional del Estado de Tlaxcala y es lo relativo a lo que se ha denominado “De la Acción contra la Omisión Legislativa” cuyo juicio se desarrolló en todas sus fases bajo el expediente no. 1/2004 y en el cual se determinó por el Tribunal Constitucional del Estado, con fecha treinta de septiembre de dos mil cinco, que el Honorable Congreso debía emitir la Ley Reglamentaria del Plebiscito – Referendum y consulta popular, y cumplió el Poder Legislativo con fecha veintiocho de agosto del dos mil seis.

Este último aspecto debe ser tomado como una referencia específica dentro del marco del control constitucional Local y porque no establecerlo dentro de una referencia nacional, toda vez que establece un precedente que sin duda demuestra que aún el Órgano Legislativo cuya prevalencia ha quedado debidamente acreditada con el devenir de los tiempos y en los distintos ámbitos constitucionales, también está sujeto al control constitucional y en el caso específico del Estado dicho Poder Público dio cumplimiento satisfactorio a la resolución dictada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala actuando como Órgano de control constitucional.

## **Propuesta de etapa de conciliación dentro del procedimiento de controversias constitucionales (de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)**

### **Planteamiento del problema**

“Sobre la base del modelo austriaco, durante los últimos ochenta años, el tribunal constitucional se convirtió en una instancia irrenunciable para las democracias (sobre todo occidentales), como medio de resolución de las controversias entre los diversos titulares del poder estatal y como sede para controlar la actuación del legislador en nombre de la Constitución, superando definitivamente las viejas ideas de la soberanía parlamentaria y de la consiguiente irrevisibilidad de la ley.”

Con estas líneas Alfonso Celotto hace ver la importancia que han adquirido los tribunales constitucionales en la actualidad. Sin embargo para este trabajo es necesario tomar como punto de partida el objetivo que tuvo el legislador para crear la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, que fue el de que los supuestos contenidos en el artículo que se reglamenta cobraran vida y así los conflictos enunciados en tal artículo “se pudieran resolver de manera civilizada”. Situación que hasta este momento se ha cumplido, sin embargo ha sido notorio y manifiesto como los actores que han intervenido en alguno de los conflictos, a que se hacen mención en el artículo 105, han sido renuentes tanto para acatar las suspensiones que se otorgan en este procedimiento, como con mayor razón en el cumplimiento de las resoluciones emanadas de los mismos cuando estas les son negativas, esto en un futuro no lejano pudiera traer consecuencias gravísimas para nuestro sistema federal el cual así como se encuentra ha sido severamente cuestionado, e imaginarnos un deterioro mas grande, sale del ámbito de nuestra realidad, es por tal motivo que sería conveniente volver la vista hacia la intención del legislador de la primera Ley de Amparo, intención que se ve reflejada en los debates correspondientes a esta primera ley y en donde en alusión a las fracciones II y III del entonces artículo 101 del texto constitucional de 1857, se señalaba que en las controversias competenciales entre autoridades federales y locales, el espíritu que debía prevalecer era el de evitar el enfrentamiento entre las autoridades de distintas esferas competenciales, situación que

no esta aconteciendo en la actualidad, ya que en la mayoría de los conflictos competenciales sobre todo los que han acaecido entre los poderes constituidos de las entidades federativas, donde tales conflictos se vuelven encarnizadas luchas que más que buscar el restablecimiento de la Constitución, pretenden acabar con la carrera política del o los individuos que representan a la contraparte, trayendo esto consigo la separación en donde debe de existir la unión, es decir los conflictos que dan origen a las controversias constitucionales han distanciado a los poderes constituidos, ha sido tal este distanciamiento que en algunos casos este se vuelve irreconciliable entre las partes que intervienen en algún conflicto de esta naturaleza, provocando fricciones entre las partes, olvidando estos poderes constituidos que una de las características principales del sistema federal, es la participación y ayuda mutua entre sus integrantes, esto para cumplir con el objetivo de una mejor funcionalidad en el desarrollo de las actividades del estado, no se debe tampoco perder de vista que los poderes constituidos se encuentran representados por hombres, por tal motivo en múltiples ocasiones son presas de sus pasiones por lo que sería conveniente integrar dentro del procedimiento de controversias constitucionales una etapa conciliatoria, en la cual las partes inmersas en el conflicto junto con la autoridad correspondiente que las resuelve realicen una evaluación de su actuar y en donde el máximo tribunal les haga saber los pros y contras de llegar a una resolución de esta naturaleza, ya que si bien pudiera decirse que existen de manera implícita estos mecanismos en las causales de sobreseimiento éstas no se han dado como se pretende, debido a que se señalan de manera convencional o potestativa en esta ley reglamentaria y sin embargo tanto esta causales como las de improcedencia son en gran parte sobre las que gira el procedimiento de control constitucional así lo señaló uno de los ilustres miembros de nuestro máximo tribunal el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo en su obra *La Procedencia y el Sobreseimiento en la Controversia Constitucional* “Estos datos evidencian la importancia de la improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional. De ordinario, los acatos pelean porque su demanda no se deseche o sobresea; en primer término y por regla general, los demandados pelearán el desechamiento en el juicio. ¿Por qué? Porque esto evita que el tribunal se pronuncie

respecto a la constitucionalidad o no del acto impugnado y, en consecuencia, anula la posibilidad de una declaratoria de invalidez”.

El éxito de las medidas de control constitucional local estriba en fortalecer las atribuciones funciones y facultades de los Poderes Judiciales estatales , basado en esencia en el estado de derecho con absoluto respeto al principio de división de poderes.

Contribuir a alentar los Tribunales Constitucionales es reconocer que habitamos en un Estado republicano federal y democrático con competencias delimitadas por normas jurídicas de orden federal y local.

Conviene destacar que los tiempos políticos redundan en gran medida a la actividad jurisdiccional en la tramitación de los juicios de competencia constitucional.

### **Funcionalidad del Tribunal Constitucional en el Estado de Tlaxcala**

**La confianza ciudadana**, requiere que el órgano constitucional demuestre socialmente una absoluta independencia en sus decisiones.

**La importancia de que la tramitación sea estrictamente objetiva**, o lo que es lo mismo, encausar el procedimiento sin limitaciones de facultades o derechos según la parte interesada.

**Lo contundente de las resoluciones**, que no es otra cosa que otorgar la eficacia de la cosa juzgada a las ejecutorias que se pronuncien

Lo que se pretende con la creación de esta etapa es de que las partes se vean obligadas procedimentalmente a pasar por ella, buscando, desde luego, la solución al conflicto, pero dejando también constancia en las partes de la importancia del respeto y ayuda mutua que requiere nuestro estado de derecho.

## **Conclusiones**

PRIMERA.- Debido a estas breves consideraciones sería correcto introducir en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 un capítulo en donde se contemplara una etapa de conciliación así esta sería obligatoria, y no potestativa como hasta estos momentos; proponiéndose tal inserción en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, creándose el artículo 26 bis, el cual contemplaría este procedimiento de conciliación, quedando de la siguiente manera:

artículo 26 bis.- El Ministro Instructor emplazará a las partes para dirimir sus diferencias en una etapa de conciliación, la cual estará constituida por dos audiencias conciliatorias, mismas que se desarrollaran en un período máximo de quince días.

SEGUNDA.- Por estimar que la justicia constitucional en las entidades federativas y en lo específico en el Estado de Tlaxcala, a través de su Ley secundaria denominada Ley de control constitucional del Estado de Tlaxcala, sería conveniente que con el propósito de otorgar certeza jurídica a las resoluciones pronunciadas en los medios de control constitucional estatal, se modificara el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en el que se legislara en los términos siguientes:

artículo 73.- ...

Fracción XVIII.- “Contra las resoluciones pronunciadas por Tribunales Constitucionales locales”.

El sustento para introducir como causa de improcedencia del juicio de garantías del orden federal, las resoluciones emitidas por los Tribunales Constitucionales emitidas en las entidades federativas se justifica plenamente para encausar el ámbito de competencia federal y local, y lograr así una realidad en mantener y fortalecer las instituciones del orden local.