

LA REALIDAD DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL
LOCAL MEXICANA EN EL SIGLO XXI
(A TRAVÉS DE SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS)

THE REALITY OF LOCAL MEXICAN CONSTITUTIONAL
JUSTICE IN XXI CENTURY
(THROUGH ITS DEFINITIVE RESOLUTIONS)

Julio BUSTILLOS

RESUMEN: El presente artículo, de carácter empírico, analiza la llamada “justicia constitucional local”, es decir, la actividad jurisdiccional que realizan los órganos constitucionales locales para resolver conflictos de índole constitucional. Su propósito es responder a preguntas como: ¿cuál es el “grado de eficiencia” y “eficacia” que se observa en la labor jurisdiccional que realizan los jueces constitucionales locales en cuanto a las resoluciones definitivas que emiten?, ¿son aquéllas razonables?, y si no lo son, ¿resulta conveniente introducir cambios, y cuáles serían éstos? Por otro lado, ¿qué nos dicen estos datos sobre el futuro de la justicia constitucional local? y, consecuentemente, ¿hasta qué punto esta “competencia” es complementaria de la justicia constitucional federal?

Palabras clave: justicia constitucional, entidades federativas, control de la constitucionalidad y resoluciones definitivas.

ABSTRACT: *This paper, as a result of an empirical research, analyzes “the local constitutional justice”, that is to say, the jurisdictional activity that local constitutional courts carry out to adjudicate constitutional disputes. Its purpose is to respond the following questions: ¿what “level of efficiency” and “efficacy” is observed on local constitutional courts’ activity through final judgments?, ¿are these levels reasonable?, if not so ¿is necessary to make some changes about it, and what kind of changes would be those? On the other hand, ¿what do these data tell us about the future of local constitutional justice? and, therefore, ¿is there any “competition” between the local constitution justice and the federal constitution justice or, simply, the local justice complements the federal justice?*

Descriptors: *constitutional justice, states, constitutional control and final judgments.*

I. INTRODUCCIÓN

El problema de investigación está centrado en la llamada “justicia constitucional local”,¹ denominación que ha sido derivada de la acepción conocida como *justicia constitucional*, la cual se refiere al análisis de la actividad jurisdiccional constitucional de los tribunales para resolver controversias de índole propiamente constitucional,² a través de diversos mecanismos procesales establecidos en la carta fundamental, con la finalidad de restablecer el orden constitucional cuando éste ha sido violentado por un órgano de autoridad política.³

A partir de 2000,⁴ la justicia constitucional local se ha visto restablecida⁵ mediante las diversas reformas que han realizado a sus Constitucio-

¹ A la *justicia constitucional local* o, mejor dicho, al “derecho procesal constitucional local” —disciplina de donde proviene y se analiza aquella figura— se le ha denominado así en virtud de la instrumentalización de diversos medios jurisdiccionales de tutela, preservación, interpretación y aplicación directa de la norma constitucional de las entidades federativas. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. 204.

² Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 68, y sobre el tema de la justicia constitucional local, abordada desde la disciplina que la estudia, véase del mismo autor “El derecho procesal constitucional de las entidades federativas en el ordenamiento mexicano. Reflexiones comparativas”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 10, 2006, pp. 131-193.

³ La denominación “justicia constitucional” frecuentemente ha sido ubicada dentro del concepto de “garantías constitucionales”, por lo que la segunda parte de la definición de justicia constitucional que hemos expuesto *supra* se refiere precisamente a la de garantías constitucionales. Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, “Garantías constitucionales”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, t. D-H, pp. 1512 y 1513.

⁴ En años previos a 2000, algunos estados ya habían establecido en su normatividad varios instrumentos de control constitucional; sin embargo, la práctica de éstos fue casi nula. No es sino a partir de la víspera del siglo XXI cuando se comienza a observar, de manera más frecuente e importante, la aplicación de dichos instrumentos. Es en ese sentido por lo que se señala que en dicho año, a través de la reforma a la Constitución de Veracruz, se restablece la justicia constitucional local. Al respecto véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “La nueva sala constitucional en el estado de Veracruz”, *Revista Peruana de Derecho*, Lima, año 4, núm. 6, enero-junio de 2003; Astudillo Reyes, César Iván, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 59-118.

⁵ Se habla de un restablecimiento, porque en siglos pasados ya habían existido entidades federativas que contemplaban en sus Constituciones diversos medios de control

nes, 20 de las 32 entidades federativas mexicanas⁶ (Campeche, Chiapas,⁷ Chihuahua,⁸ Coahuila,⁹ Colima, Durango, Estado de México,¹⁰ Guana-

constitucional. Por ejemplo, Veracruz (en la de 3 de junio de 1825), Yucatán (en la de 31 de marzo de 1840), Tabasco (en la de 15 de septiembre de 1857), Chihuahua (en la de 31 de mayo de 1858) y Morelos (en la de 15 de diciembre de 1878). *Cfr.* González Oropeza, Manuel, “El control constitucional en las entidades federativas”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 398-403.

Sobre la perspectiva de las entidades federativas en las que sus tribunales locales aún no cuentan con instrumentos de control constitucional (12 en total: Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Yucatán), véanse las reflexiones del magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Juan Luis González Alcántara: “Perspectivas de las entidades federativas sin control constitucional”, en Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *cit.*, *supra*, pp. 887-904.

⁶ Las reformas constitucionales que en cada estado establecieron (o complementaron, donde ya existían) los diversos mecanismos de control constitucional local, fueron publicadas en sus respectivos periódicos oficiales de las fechas siguientes: Campeche (2 de febrero de 2001), Chiapas (5 de noviembre de 2004), Chihuahua (1o. de octubre de 1994), Coahuila (21 de junio de 2005), Colima (30 de septiembre de 2000), Durango (26 de noviembre de 2000), Estado de México (12 de julio de 2004), Guanajuato (20 de marzo de 2001), Guerrero (27 de julio de 2004), Hidalgo (26 de febrero de 2001), Morelos (16 de noviembre de 1930), Nuevo León (9 de junio de 2004), Oaxaca (8 de diciembre de 2000), Querétaro (15 de septiembre de 2000), Quintana Roo (24 de octubre de 2003), Sinaloa (27 de enero de 1984), Tabasco (25 de julio de 2001), Tlaxcala (3 de febrero de 2000) y Zacatecas (1o. de agosto de 2001).

⁷ Al respecto, véase Sierra Sánchez, Luis Alfredo, “La justicia constitucional en el estado de Chiapas (descripción de los medios de control constitucional adoptados en 2002)”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 5, pp. 1043-1051.

⁸ Sobre el recurso de queja (instrumento para acceder a la protección que ofrece un “amparo local” y a la resolución de una “controversia constitucional”), véase Aguilar Luján, Jorge Alberto, “Pasado, presente y futuro del recurso de queja en Chihuahua, (análisis y práctica del artículo 200 de la Constitución de Chihuahua)”, *ibidem*, pp. 751-756.

⁹ Tocante al tema, véase Ríos Vega, Efrén, “La justicia constitucional local en Coahuila”, *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, 3a. época, año VI, núm. 78, diciembre de 2001, pp. 46-58.

¹⁰ Al respecto, véase Benítez Treviño, V. Humberto, *La sala constitucional del estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

juato, Guerrero,¹¹ Hidalgo, Morelos, Nuevo León,¹² Oaxaca, Querétaro,¹³ Quintana Roo,¹⁴ Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala,¹⁵ Veracruz¹⁶ y Zacatecas). En ellas se han implementado variados medios de control judicial de la constitucionalidad local, entre los que destacan el juicio de protección de derechos fundamentales¹⁷ (llamado frecuentemente “amparo local”), la

¹¹ Respecto al tema, véase Hernández Martínez, Julio César, “La reforma del Poder Judicial del Estado de Guerrero”, *Estudios sobre la administración de justicia en Guerrero*, Chilpancingo, El Colegio de Guerrero, A. C., 2001, pp. 59-74; Pano Arciniega, Rigo-berto, “Modernización del Poder Judicial del Estado de Guerrero”, *ibidem*, pp. 149-158; Cienfuegos Salgado, David, “La justicia constitucional en Guerrero”, *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, 3a. época, año IX, núm. 119, mayo, 2005, pp. 10-32.

¹² Al respecto, véase Arenas Bátiz, Carlos Emilio, “Control de la constitucionalidad local en el estado de Nuevo León (las razones de un modelo prudente)”, en González Oropeza Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 5, pp. 757-779.

¹³ En lo relativo al tema, véase Vado Grajales, Luis Octavio, “Las atribuciones constitucionales del pleno del Tribunal Superior de Justicia de Querétaro”, *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, 3a. época, año VI, núm. 79, enero, 2002, pp. 39-45, y León Hernández, Marco Antonio, “Reforma integral al Poder Judicial del Estado de Querétaro”, *Ivris-dictio*, Querétaro, 4a. época, año IX, mayo de 2005.

¹⁴ Al respecto, véase Ávila Fernández, José Manuel, “La justicia constitucional en Quintana Roo”, *ibidem*, pp. 781-787.

¹⁵ Sobre el tema, véase Camarillo López, Verónica Alma Yolanda, “El control constitucional en una entidad federativa con gobierno dividido. (Diagnóstico de la reforma integral de Tlaxcala sobre la justicia constitucional)”, *ibidem*, pp. 797-823.

¹⁶ Al respecto, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 4; Morales Carrasco, Ricardo, “Medios de control constitucional en Veracruz”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 5, pp. 921-1025; *ibidem*, “Las facultades constitucionales de la sala constitucional del estado de Veracruz”, *ibidem*, pp. 959-1026.

¹⁷ Para efectos de este estudio, al llamado *amparo local* lo hemos denominado de manera genérica “juicio de protección de derechos fundamentales”, ya que el nombre varía de acuerdo a la normatividad de cada estado, por ejemplo, en las disposiciones constitucionales y legales de Tlaxcala se le denomina “juicio de protección constitucional”, y en las respectivas al estado de Veracruz, se le identifica como “juicio de protección de los derechos humanos”. En cuanto al amparo local establecido en esta última entidad federativa, véase González Rebolledo, Haydée, “Los juicios de protección de derechos humanos en Veracruz. Análisis de los problemas en la resolución de casos presentados en el 2003”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 5, pp. 905-910.

controversia constitucional,¹⁸ la acción de inconstitucionalidad,¹⁹ la cuestión de inconstitucionalidad²⁰ y la acción por omisión legislativa,²¹ los cuales serán definidos brevemente en los apartados siguientes.

Ahora bien, el aparente fortalecimiento al federalismo que se ha efectuado paulatinamente a través del establecimiento de sistemas judiciales de control constitucional local mediante sus respectivos instrumentos procesales, ha traído aparejado una serie de cuestiones de diversa índole. Por ejemplo, se ha manifestado que no existe la adecuada coordinación entre los mecanismos de control de constitucionalidad local y los de índole federal;²² que las resoluciones constitucionales locales carecen de definitividad²³ real debido a la procedencia, en casos excepcionales, del amparo directo federal;²⁴ que son cuestionables la aptitud y preparación de los jueces del fuero común sobre el conocimiento y resolución de asuntos de naturaleza constitucional.

¹⁸ En Guanajuato se le denomina “controversia legal”. Para abundar sobre el tema de las controversias constitucionales en general, véase Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, México, Porrúa, 2000; *La improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C., 2002.

¹⁹ Sobre este tema en general, véase Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

²⁰ Sobre este tema en general, aunque con un enfoque principal en el ordenamiento español, véase Corzo Sosa, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

²¹ Sobre este tema en general, véase entre otras obras las de Báez Silva, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002; Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

²² Sobre el tema véase Hernández Chong Cuy, María Amparo, “Entre el control constitucional federal y el estatal”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.*, nota 5, pp. 463-477.

²³ Sobre el tema véase Coello Cetina, Rafael, “La definitividad de las resoluciones de los medios de control de la constitucionalidad competencia de los tribunales locales”, *ibidem*, pp. 265-347; Cárdenas Ramírez, Francisco Javier, “Definitividad de las resoluciones sobre los medios de control interno de los estados”, *ibidem*, pp. 73-87.

²⁴ Sobre la relación entre el amparo directo federal y los medios de control constitucional locales, véase el capítulo cuarto, apartado V, de nuestro libro *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

Por lo que respecta a esta investigación, abordaremos, de alguna manera, parte²⁵ de la última de estas tres cuestiones con el fin de conocer, a través del análisis de las resoluciones constitucionales definitivas dictadas, y en la medida de lo posible, si con dichas resoluciones efectivamente se contribuye a *preservar el orden constitucional*²⁶ en las respectivas entidades federativas. Lo cual permitirá, por tanto, responder a las interrogantes e hipótesis que se formulan adelante.

En cuanto a las otras dos problemáticas planteadas arriba —que no abordamos en esta ocasión—, creemos que para su tratamiento se requiere de un estudio sobre la articulación entre ambas esferas jurisdiccionales (local-federal), pues involucra directamente el tema de la intervención de la jurisdicción federal,²⁷ lo cual rebasa el objeto de análisis y finalidades de este trabajo; además de que esos temas ya han sido considerablemente

²⁵ La parte que trataremos en esta oportunidad se separa de los cuestionamientos que se han vertido sobre la capacidad y preparación técnica y teórica que poseen los jueces locales en materia de jurisdicción constitucional, ya que esos aspectos para ser analizados conllevan otros elementos de los cuales carecemos en estos momentos. No obstante, para un análisis general sobre dichas variables de capacidad y preparación —sin referirse a la materia constitucional— de los jueces locales, véase el trabajo empírico de Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 246-252 y 276-277.

²⁶ Consideramos esta hipótesis porque, según se advierte de las diversas normativas que fundamentan los variados medios de control constitucional local, entre los distintos objetivos que se persiguen con la aplicación de estos medios, figura como máximo precisamente el del mantenimiento de la supremacía constitucional estatal.

²⁷ Sin embargo, es bien sabido que la justicia federal puede intervenir, en pro de hacer guardar el orden constitucional general, cuando en las resoluciones locales se aduzcan las posibles “violaciones directas o indirectas” a la Constitución federal. Sobre dicho tema se puede consultar, entre otros, a Gudiño Pelayo, José de Jesús, “Tratamiento de las violaciones directas e indirectas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la jurisprudencia federal”, *ibidem*, pp. 443-456. Completando las razones anteriores, podemos advertir que resulta complicado probar empíricamente la intervención de la jurisdicción constitucional federal en las decisiones de la jurisdicción constitucional local cuando existan las probables “violaciones directas o indirectas” a la Carta magna, pues esto implica el rastreo, dentro de la considerable esfera federal, de los correspondientes asuntos posiblemente impugnados a la justicia local, ya sea a través de *juicios de amparo (indirectos y directos)*, *de controversias constitucionales* o *de acciones de inconstitucionalidad*, medios de control federales que pudieran proceder, según lo ha señalado un sector de la doctrina (véase la nota 30).

tratados por la doctrina,²⁸ por lo que le limitaría a esta investigación (empírica) la posibilidad de aportar nuevas ideas al estudio de la justicia constitucional local.

Sobre este planteamiento, cabría formular las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la eficiencia²⁹ y eficacia³⁰ que se observa en la labor jurisdiccional que realizan los jueces constitucionales locales en cuanto a las resoluciones definitivas constitucionales que emiten?, ¿son aquéllas razonables?, y si no lo son, ¿resulta conveniente introducir cambios, y cuáles serían éstos? Por otro lado, ¿qué nos dicen los datos expuestos en este trabajo sobre el futuro de la justicia constitucional local? y, consecuentemente, ¿hasta qué punto ésta compite o es complementaria de la justicia constitucional federal?

Creemos que sólo contestando estas preguntas, con fundamento empírico, podremos contribuir en lo posible a aminorar las especulaciones sobre algunas preocupaciones y desafíos actuales en torno a la justicia

²⁸ Basta señalar, sólo para el caso de México, todos los trabajos documentales que se han citado a lo largo de esta investigación, o señalados al final de la misma en la bibliografía. En cuanto al tema de la justicia constitucional local en otros países, existen también abundantes obras, las cuales sería inútil mencionar aquí por superar los objetivos de este acotado texto.

²⁹ Según Héctor Fix-Fierro, el término “eficiencia” alude de manera muy general al “mejor uso de los recursos”. Dicha definición, ubicada en el plano judicial, configura lo que algunos llaman “eficiencia judicial”, la cual en palabras de Edgardo Buscaglia y María Dakolias se define en términos de “qué tan bien se utilizan los recursos en la generación de los productos judiciales”. El “producto judicial”, a su vez, puede medirse en “términos de la elasticidad en la oferta de *servicios de los tribunales, tiempos procesales y tasas de resolución*”. Buscaglia, Edgardo y Dakolias, María, *Comparative International Study of Court Performance Indicators. A Descriptive and Analytical Account*, Washington, D. C., The World Bank, 1999, pp. 1 y ss. (cursivas nuestras). Nota y fuente *cit.* en Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 12. Por tanto, para efecto del presente estudio, la eficiencia será referida únicamente en cuanto a *los tiempos procesales* (demora para elaborar el proyecto de resolución y duración de la totalidad del juicio).

³⁰ A decir también de Fix-Fierro, el término “eficacia” se refiere, de manera muy general, al “logro de metas”. *Op. cit.*, nota 29. Si introducimos dicha definición al terreno judicial que nos ocupa, formaríamos el término “eficacia judicial”, el cual, para los fines exclusivos de esta investigación, implica la cualidad que los jueces constitucionales locales pueden tener cuando logran los *finés* generales que conlleva la emisión de las respectivas resoluciones constitucionales definitivas, los cuales refieren fundamentalmente a la preservación del orden constitucional en las correspondientes entidades federativas.

constitucional local, principalmente sobre si en realidad las resoluciones constitucionales locales definitivas que se emiten, y en el menor tiempo posible (eficiencia), pueden hacer cumplir y mantener el orden constitucional local (eficacia).

La hipótesis principal en que se sustenta el presente estudio es que, en general, las resoluciones constitucionales definitivas locales contribuyen, en alguna medida, a restablecer el orden constitucional local violado (lo cual refleja un paulatino fortalecimiento de la autonomía judicial local y, por ende, una relativa “independencia”³¹ frente a la jurisdicción constitucional federal en cuanto al control de constitucionalidad se refiere).

³¹ Por “independencia”, para efectos de este estudio, nos referimos a la adecuada articulación (o mejor dicho separación técnica) entre los medios de control constitucional federales y los de naturaleza local, ya que existe evidencia, sobre todo de índole jurisprudencial, de que hacen inviable la eficacia —o por lo menos propician la indefinitividad— de las resoluciones dictadas en dichos medios locales. Al respecto, un sector de la doctrina ha realizado un análisis sobre los posibles obstáculos que pueden tener los medios de control de la constitucionalidad estatal con respecto de los de carácter federal, por lo menos en lo que respecta a la “definitividad” de las resoluciones en aquéllos frente al ámbito de procedencia de los medios de control federales.

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

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

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

En lo relativo a la procedencia del AF contra actos emitidos en un procedimiento de cuestión de inconstitucionalidad local (CIL), se ha señalado que sí procede el *amparo indirecto* en los casos en que en las resoluciones de CIL se declare la validez o invalidez de una norma general y en virtud de las mismas se afecte al gobernado; ya que en lo ge-

El propósito de esta investigación radica en ofrecer, por primera vez, una descripción y un análisis generales del funcionamiento de la justicia constitucional local. En consecuencia, el análisis propuesto permitirá emitir algunas sugerencias que permitan mejorar la actuación de las autoridades jurisdiccionales constitucionales locales principalmente en cuanto a la posibilidad de reducir el tiempo que éstos demoran para emitir las resoluciones respectivas, con el fin de aminorar los costos políticos y sociales que las mismas generen.

neral estas resoluciones se consideran actos dentro del juicio que tienen una ejecución de imposible reparación. En cambio, el *amparo directo* puede proceder si la parte afectada por la sentencia constitucional local (con efectos generales), al promover dicho amparo aduce como conceptos de violación la existencia de vicios en dicha sentencia (sólo para que se analice en amparo la constitucionalidad de lo resuelto).

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

Por otra parte, en referencia a la procedencia de las controversias constitucionales federales (CCF) contra los actos emitidos en un juicio de CCL, se ha sostenido que en lo general sí es viable en el sentido de que en ésta se ha resuelto una contienda entre poderes y órganos de la naturaleza prevista en fracción I del artículo 105 de la Constitución federal; además, existe la posibilidad de impugnar actos intraprocesales que se dictan en el curso de esos juicios locales, así como la posibilidad de que los organismos constitucionales autónomos locales combatan las sentencias vertidas en las propias CCL.

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

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

Sobre la procedencia de las CCF para combatir actos derivados en un juicio de AL, se ha señalado la no viabilidad de aquélla en razón de que regularmente una de las partes que acuden al AL es un gobernado o un órgano del estado desprovisto de imperio. Finalmente, en cuanto a la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad federales (AIF) para combatir actos emitidos en resoluciones derivadas de juicios de CCL, AIL y CIL, se ha manifestado la posibilidad de su viabilidad en los casos en que en dichas reso-

Para lo anterior, esta investigación se estructura fundamentalmente, además de la introducción, en cinco apartados de análisis y uno de conclusiones. En cada uno de estos cinco apartados se expone un breve panorama sobre los medios judiciales de control constitucional en sus respectivos ámbitos locales, donde existe evidencia de su aplicación práctica.

Dentro de estos cinco apartados sustanciales se ofrece, pues, un panorama de corte explicativo en el que se analizarán principalmente las siguientes variables: entidad federativa objeto del conflicto constitucional, las características de las partes en el proceso (incluyendo órganos y autoridades responsables, cuando existan), el tipo de asunto, así como la duración tanto de la totalidad de los juicios o procedimientos como de etapas procesales que los conforman, además de la normatividad y actos impugnados y, finalmente, el sentido y contenido de las resoluciones definitivas de los mismos.

Lo anterior con el fin de determinar, entre otras cosas, y de modo general, las entidades federativas con mayor tasa de generación y resolución de conflictos de carácter constitucional, los medios judiciales de control de la constitucionalidad local más utilizados en la práctica, así como la eficiencia³² y

luciones se invalide uno o más preceptos de una ley en materia electoral (con efectos derogatorios), siempre y cuando se determine si los mismos se pueden analogar a un acto formal y materialmente legislativo.

Sobre los detalles de estos ejemplos, véase Coello Cetina, Rafael, “La definitividad de las resoluciones de los medios de control de la constitucionalidad competencia de los tribunales locales” en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.*, nota 5, pp. 320-338.

³² Un mecanismo de referencia a la eficiencia en torno a las resoluciones constitucionales definitivas, con base en el tiempo en que se emiten, según lo señalamos arriba, resulta un tanto subjetivo en el sentido de que no se conoce como sustento de éste un “modelo de medición” convencional o, al menos, criterios internos en los diversos tribunales locales que señalen cuándo un asunto se considera “rezagado” o falta de resolución por haber transcurrido un determinado tiempo sin haberse emitido ésta. No obstante, y para los fines exclusivamente de esta investigación, nos permitiremos referirnos a la eficiencia de los medios de control de constitucionalidad local con calificativos muy generales, ya que para calificar la eficiencia respectiva de una manera más objetiva se requiere de diversos factores determinantes, por ejemplo el tipo de asunto (grado de conflicto, importancia, trascendencia, alcances, etcétera), carga de trabajo del tribunal, capacidad de procesamiento de los mismos, conocimiento de la materia (en este caso de índole constitucional) del asunto por parte los juzgadores y de su personal de apoyo, etcétera.

eficacia³³ que se observa en torno a las resoluciones constitucionales definitivas que se emiten. Para el logro de estos objetivos propuestos, nos hemos dado a la tarea de estudiar *únicamente* los expedientes de las sentencias constitucionales locales definitivas, con el fin de analizar detalladamente todos los asuntos que llegaron, pues, a *la resolución del fondo de la litis*.³⁴ Sin embargo, sólo para fines informativos, abajo se hará mención de los asuntos desechados o sobreseídos.

Por último, formularemos una serie de conclusiones en las que, con base en la evidencia empírica mostrada en este trabajo, intentaremos determinar, de manera muy general, la eficiencia y eficacia reales de la actual justicia constitucional local en México.

³³ Otra posible manera de observar la eficacia de las resoluciones constitucionales locales definitivas (entendida aquélla en el sentido de preservar mediante éstas el orden constitucional), es a través de la impugnabilidad de las mismas, es decir, que dichas resoluciones no sean suficientes para preservar el orden constitucional local y, consecuentemente, se tenga que acudir a la justicia federal para lograr dicho propósito. Dicho supuesto volvería evidentemente ineficaz la respectiva resolución local. Sin embargo, si esta manera de observar dicha eficacia fuera acertada, difícilmente pudiéramos conocerlo pues, como ya lo anotamos arriba, se tendría que rastrear la resolución impugnada respectiva dentro de la jurisdicción federal, lo cual rebasa el objetivo y los alcances de este trabajo. Finalmente, los criterios que utilizaremos para referirnos a la eficacia que muestran las resoluciones constitucionales locales definitivas serán simplemente los de eficacia *aceptable* y eficacia *relativa*. El primero para aludir cuando la resoluciones respectivas fueron “concedidas” a favor de las partes promoventes, esto interpretado como una señal de contribución a la preservación del orden constitucional local, en el sentido de que los jueces constitucionales locales consideraron que la litis planteada era verdaderamente contraria a los preceptos constitucionales correspondientes; por tanto, al conceder la razón a la parte actora aquellos juzgadores restablecen lo inconstitucional a sus cauces constitucionales. No ocurre lo mismo con las resoluciones definitivas “negadas”, pues en éstas no existe un restablecimiento del orden constitucional, ya que, según el razonamiento de los jueces constitucionales, la *litis* planteada ya estaba dentro de los cauces constitucionales; consecuentemente, estas últimas fueron resoluciones poco eficaces o *relativamente aceptables*.

³⁴ Por tanto, hemos eliminado de nuestro análisis los expedientes de asuntos en los que no se llegó al estudio y resolución del fondo, tales como los asuntos desechados, sobreseídos, etcétera; en razón de que éstos hubieran obstaculizado un análisis más completo y uniforme de los medios judiciales de control de la constitucionalidad local hasta su etapa final natural que es la *sentencia definitiva*, además de que difícilmente se pudiera “evaluar” de modo general la justicia constitucional local a través de resoluciones procesalmente “incompletas”.

El estudio tiene como fuente de información³⁵ fundamental la totalidad de los ya mencionados expedientes de las resoluciones constitucionales locales definitivas dictadas por los tribunales estatales durante el siglo XXI. El análisis de estos expedientes aporta datos de gran importancia sobre aspectos a los que no existe otra manera de aproximarse, como por ejemplo las características de las partes y la duración de las distintas etapas procesales. Asimismo, la información recabada de este análisis contribuirá seguramente a la creación de estadísticas judiciales en la materia, inexistentes hasta el momento.

A continuación se expone una tabla con la información de los asuntos constitucionales locales desechados o sobreseídos, sin que ello implique que abajo se tenga que analizar el texto de los expedientes de estos asuntos, pues, como ya se advirtió arriba, dichos asuntos no constituyen el objeto central de estudio del presente trabajo.

La tabla 1 muestra que durante el siglo XXI los órganos judiciales constitucionales locales han conocido y decidido desechar o sobreseer 19 asuntos en materia constitucional, tales como amparos locales, controversias constitucionales locales, acciones de inconstitucionalidad locales, cuestiones de inconstitucionalidad locales y acciones por omisión legislativa locales. No abundaremos sobre dichos asuntos desechados o sobreseídos pues, como ya se señaló arriba, éstos no forman parte del enfoque central de análisis de esta investigación, por lo que, además de lo expuesto en esta tabla, mediante el siguiente gráfico 4 nos limitaremos únicamente a comparar cuantitativamente estos asuntos con los que ciertamente llegaron al estudio y resolución de fondo, lo cual se hará sólo con fines informativos.

³⁵ Frecuentemente en las investigaciones de carácter empírico se utilizan como fuentes de información, entre otras, estadísticas los datos obtenidos a través de entrevistas a profundidad. En nuestro caso nos basaremos solamente en el análisis detallado de expedientes, debido a que no conocemos de la existencia de estadísticas en la materia que nos ocupa, ni se realizarán en esta oportunidad entrevistas a las autoridades que han conocido y resuelto estos asuntos, en razón a que los puntos esenciales que se pretenden dilucidar en esta investigación se observan claramente en el contenido de dichos expedientes de resoluciones.

Tabla 1. Práctica jurisdiccional de los tribunales locales sobre los medios de control constitucional establecidos en sus entidades federativas durante el siglo XXI (asuntos desechados y sobreseídos)

<i>Número de entidades federativas con medios de control constitucional</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>Número de asuntos constitucionales interpuestos ante el órgano jurisdiccional</i>	<i>Número de expediente</i>	<i>Tipo de asuntos</i>	<i>Año de la decisión</i>
1	Campeche	0		—	—
2	Chiapas	3	CC-01/2003 CC-02/2003 CC-03/2003	Controversias constitucionales locales	2003
3	Chihuahua	0		—	—
4	Coahuila	5	AIL-002/2006 AIL-003/2006 AIL-004/2006 AIL-002/2007 AIL-004/2007	Acciones de inconstitucionalidad locales	(3) 2006 (2) 2007
5	Colima	0		—	—
6	Durango	0		—	—
7	Guanajuato	2	CL-1/2005 CL-2/2005	Controversias constitucionales locales	2005
8	Guerrero	0		—	—
9	Hidalgo	0		—	—
10	México	1	CC-01/2005	Controversia constitucional local	2005
11	Morelos	0		—	—
12	Nuevo León	0		—	—
13	Oaxaca	0		—	—
14	Querétaro	0		—	—
15	Quintana Roo	0		—	—
16	Sinaloa	0		—	—
17	Tabasco	0		—	—

18	Tlaxcala	4	AOL-01/2004 AOL-02/2004 AOL-03/2004 AOL-04/2005	Acciones por omisión legislativa	(3) 2004 (1) 2005
19	Veracruz	4	2JP/2005 2JP/2007 3JP/2007 2DL/2007	Juicios de protección de los derechos humanos y cuestión de inconstitucionalidad local	(1) 2005 (3) 2007
20	Zacatecas	0		—	—
<i>Total</i>		<i>19</i>		<i>Tres juicios de protección constitucional, seis controversias constitucionales, cinco acciones de inconstitucionalidad; una cuestión de inconstitucionalidad y cuatro acciones por omisión legislativa</i>	

FUENTE: elaboración propia con datos proporcionados por las secretarías generales de acuerdos de cada uno de los tribunales superiores de justicia de los estados anotados en esta tabla.

A continuación, ahora sí para entrar en materia, se expone una tabla también general como la anterior, pero sobre las entidades federativas que además de establecer en sus legislaciones medios judiciales de control de la constitucionalidad local, han experimentado una eficacia real o práctica efectiva sobre dichos medios, refiriéndonos con esto exclusivamente a la emisión de las correspondientes resoluciones de fondo.

Tabla 2. Práctica jurisdiccional de los tribunales locales sobre los medios de control constitucional establecidos en sus entidades federativas durante el siglo XXI (resoluciones de fondo)

<i>Número de entidades federativas con medios de control constitucional</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>Número de asuntos constitucionales admitidos y resueltos en cuanto al fondo por su órgano jurisdiccional</i>	<i>Tipo de asuntos</i>	<i>Año de la resolución definitiva</i>	<i>Sentido de la resolución</i>
1	Campeche	0	—	—	—
2	Chiapas	1	Controversia constitucional	2006	Concedida
3	Chihuahua	0	—	—	—
4	Coahuila	7	Tres controversias constitucionales, tres acciones de inconstitucionalidad y una acción por omisión legislativa	(5) 2006 (3) 2007	Cinco concedidas y tres negadas
5	Colima	0	—	—	—
6	Durango	0	—	—	—
7	Guanajuato	1	Controversia constitucional	2006	Negada
8	Guerrero	0	—	—	—
9	Hidalgo	0	—	—	—
10	México	1	Controversia constitucional	2005	Concedida
11	Morelos	0	—	—	—
12	Nuevo León	0	—	—	—
13	Oaxaca	0	—	—	—
14	Querétaro	0	—	—	—
15	Quintana Roo	0	—	—	—
16	Sinaloa	0	—	—	—
17	Tabasco	0	—	—	—

18	Tlaxcala	2	Juicio de protección constitucional y acción por omisión legislativa.	2007 2004	Concedida y negada
19	Veracruz	2	dos cuestiones de inconstitucionalidad (dudas de ley).	2007	Concedidas
20	Zacatecas	0	—	—	—
<i>Total</i>		<i>14</i>	<i>Un juicio de protección constitucional, seis controversias constitucionales, tres acciones de inconstitucionalidad, dos cuestiones de inconstitucionalidad y dos acciones por omisión legislativa.</i>		<i>10 Concedidas (1 JPC, 5 CC, 1 AI, 2 CI, 1 AOL) y 4 negadas (1 CC, 2 AI, 1 AOL).</i>

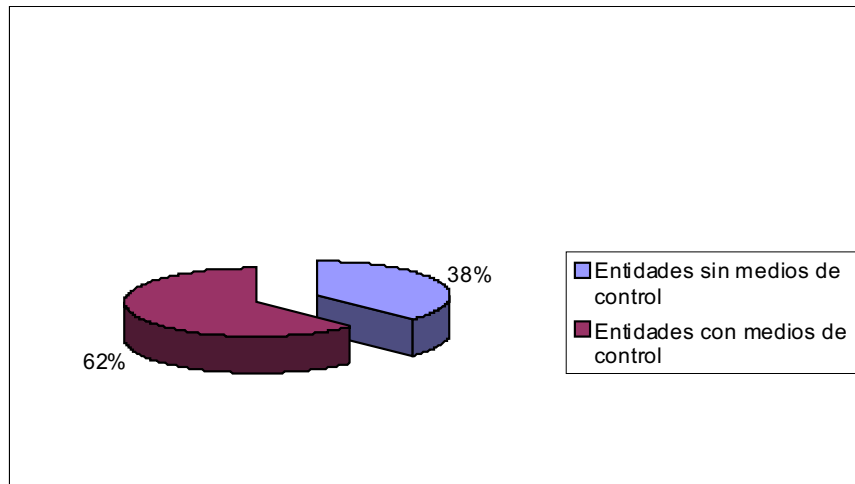
FUENTE: elaboración propia con datos proporcionados por las secretarías generales de acuerdos de cada uno de los tribunales superiores de justicia de los estados anotados en esta tabla.

NOTA: La información que se expone en esta tabla se refiere únicamente a las sentencias constitucionales locales en las que se resolvió el fondo del asunto y que se han emitido durante este nuevo siglo (hasta el mes de junio de 2008). Por tanto, como lo hemos advertido *supra*, aquí hemos descartado los asuntos que fueron desechados o sobreseídos, debido a que éstos no concluyeron todo el procedimiento y, por ende, no se les adjudicó una *resolución final*; consecuentemente, de incluir dichos asuntos procesalmente *incompletos* se limita la uniformidad del análisis con respecto de los demás asuntos que sí llegaron a la resolución de fondo, lo cual rebasa el objeto de este trabajo.

La tabla 2 muestra que durante el siglo XXI los órganos judiciales constitucionales locales han conocido y resuelto de fondo únicamente 14 asuntos en materia constitucional, lo cual ha sido posible mediante el uso de diversos medios de control de la constitucionalidad local, tales como amparos locales, controversias constitucionales locales, acciones de inconstitucionalidad local, cuestiones de inconstitucionalidad lo-

cal y acciones por omisión legislativa local. Los detalles de estos datos se ofrecen a continuación, y de manera más clara, a través de los siguientes cuatro gráficos que exponen brevemente algunas cifras porcentuales en torno a las entidades federativas en las que se han presentado conflictos constitucionales, así como los medios judiciales que los solucionaron, incluyendo los años y sentidos en que los jueces locales resolvieron aquéllos.

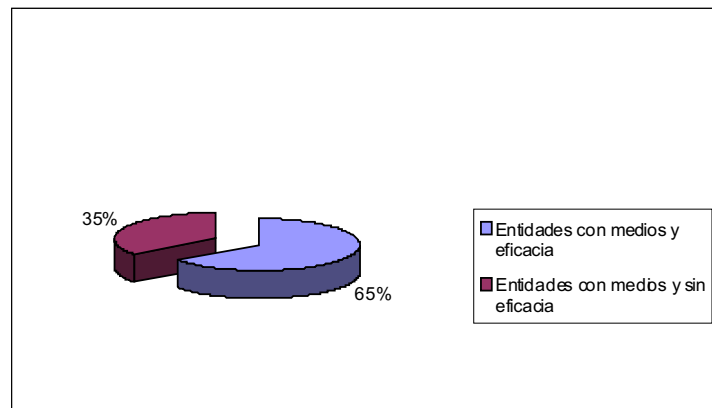
Gráfica 1. Porcentaje de las entidades federativas que no cuentan con medios de control constitucional con respecto de las que sí cuentan



La gráfica 1 muestra que de las 32 (100%) entidades federativas que forman la nación mexicana,³⁶ el 62% (20 entidades) han establecido en su normatividad instrumentos judiciales procesales para preservar el orden constitucional en sus respectivas circunscripciones.

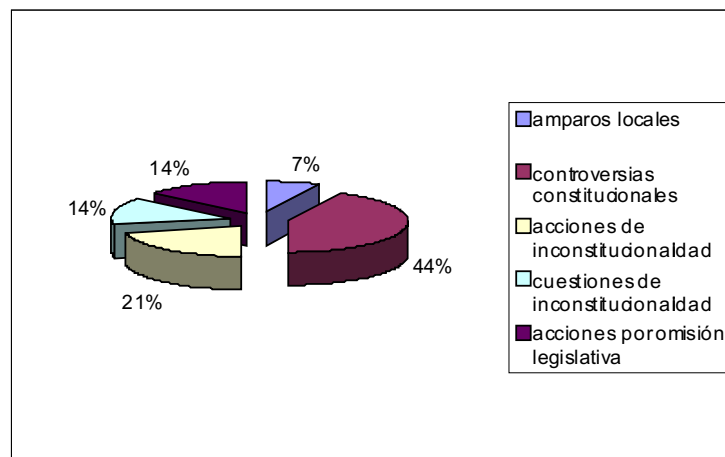
³⁶ Cabe señalar que el Distrito Federal, por sus características propias, no puede por sí mismo establecer en su normativa medios de control de constitucionalidad.

Gráfica 2. Porcentaje de los estados en que sus medios de control han mostrado eficacia real con respecto de los que no la han mostrado



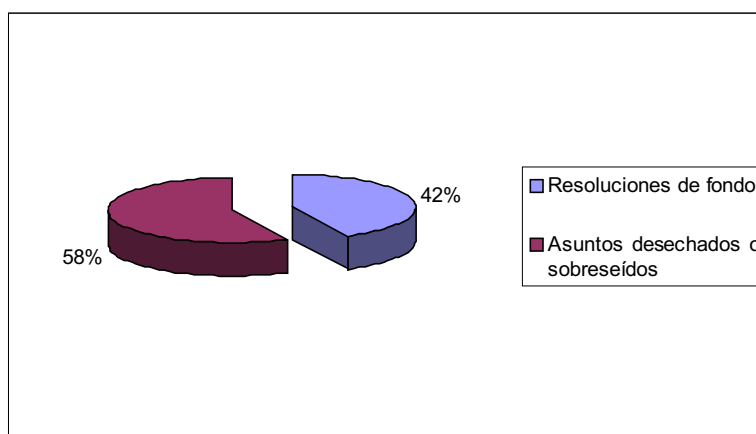
La gráfica 2 señala que de los 20 (100%) estados mexicanos que contemplan en sus respectivas normatividades distintos medios de control de la constitucionalidad local, sólo el 35% (seis entidades federativas) han experimentado una eficacia real mediante la práctica de los mismos; es decir, en los restantes 14 estados no se ha observado todavía ninguna utilidad práctica de la justicia constitucional local.

Gráfica 3. Porcentaje de los tipos de medios de control constitucional local que han mostrado eficacia real (en cuanto a la emisión de resoluciones de fondo)



En la gráfica 3 se ofrecen las cifras porcentuales de los instrumentos judiciales de control de la constitucionalidad local que han manifestado eficacia práctica (en cuanto a que han sido resueltos de fondo: 14 = 100%), entre los cuales se encuentran al amparo local (uno: 7%), las controversias constitucionales (seis: 44%), las acciones de inconstitucionalidad (tres: 21%), las cuestiones de inconstitucionalidad (dos: 14%) y las acciones por omisión legislativa (dos: 14%). Con base en estas cifras, aunque minúsculas, se puede señalar que en lo general los medios procesales para el control constitucional local que han mostrado una mayor y menor eficacia reales son las controversias constitucionales (con seis resueltas de fondo) y el amparo local (con apenas uno).

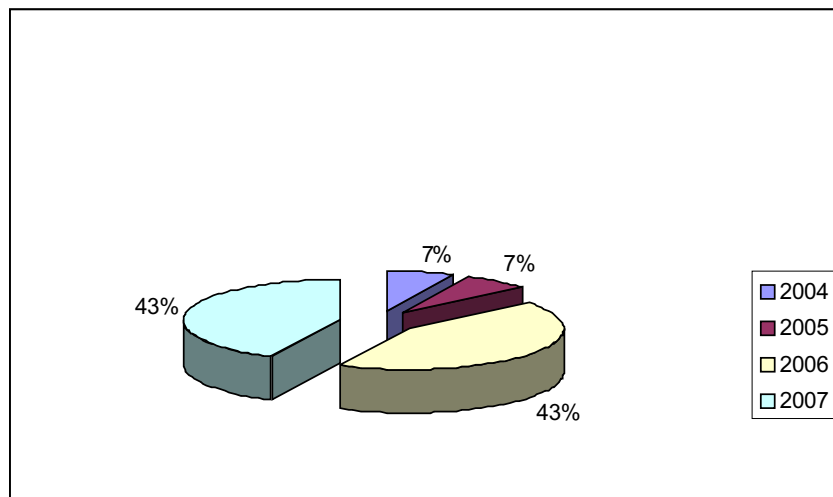
Gráfica 4. Porcentaje de las resoluciones constitucionales de fondo con respecto de los asuntos constitucionales desechados o sobreseídos



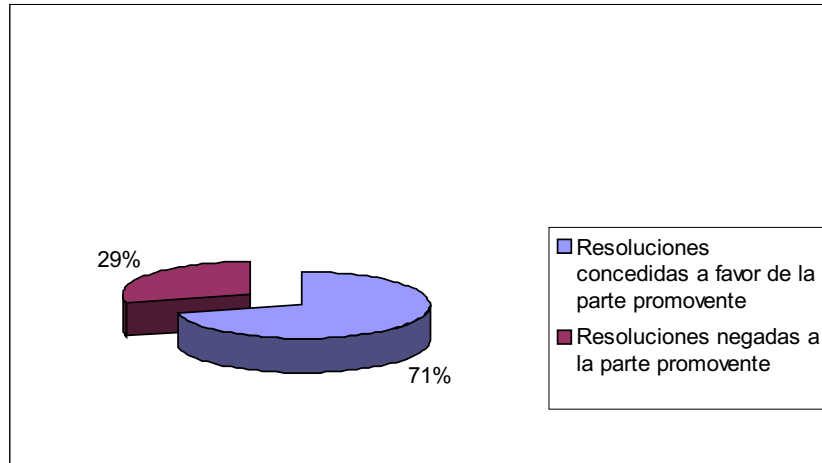
De acuerdo con las anteriores tablas 1 y 2, y expresado en la gráfica 4, de los 34 asuntos constitucionales locales (100%) interpuestos ante los órganos constitucionales correspondientes durante el siglo XXI, 19 (58%) fueron desechados o sobreseídos, mientras que únicamente 14 (42%) llegaron al estudio y resolución del fondo de la *litis*, es decir, de 10 demandas que se plantean sobre conflictos constitucionales locales, apenas cuatro se resuelven de fondo.

Los años en que se ha recurrido a la utilización de los medios judiciales de control constitucional local y en los que éstos han mostrado eficacia real, según la gráfica 5, han sido únicamente cuatro (2004, 2005, 2006 y 2007). En los dos primeros años (2004 y 2005) se resuelve de fondo a penas el 14 % (dos asuntos) del total de los mismos asuntos resueltos en definitiva (14: 100 %), mientras que el remanente de éstos (12: 76%) se resuelve en los dos últimos años, es decir, en 2006 y 2007. Asimismo, llama la atención que en los dos primeros años (2004 y 2005), la cantidad de conflictos constitucionales locales resueltos de fondo es la misma (uno y uno), ocurriendo algo semejante en los dos años restantes (2006 y 2007), pero en mayor cantidad (seis y seis).

Gráfica 5. Porcentaje de las resoluciones de fondo en los medios judiciales de control de constitucionalidad local de acuerdo con el año en que fueron emitidas



Gráfica 6. Porcentaje de las resoluciones de fondo en los medios de control constitucional locales concedidas a favor de la parte promovente con respecto de las negadas



La gráfica 6 muestra que del total de resoluciones constitucionales locales dictadas en cuanto al fondo (14: 100%), casi la tercera parte se solucionaron a favor de la parte promovente (10: 71%), mientras que el sentido del 29% (las cuatro restantes) de dichas resoluciones fue adverso a los intereses de los actores del proceso.

En los siguientes apartados se ofrece una breve referencia de los cinco instrumentos judiciales de control de la constitucionalidad local que han mostrado eficacia práctica. La información que se expone versa exclusivamente sobre la definición general de cada uno de dichos instrumentos, las características normativas que los distinguen —pero sólo en lo que se refiere a la legislación de la entidad federativa donde verdaderamente se observó su eficacia real—, así como un somero análisis del texto de las resoluciones constitucionales locales en cuanto al fondo.

II. ANÁLISIS (DE LA TOTALIDAD) DE LAS RESOLUCIONES CONSTITUCIONALES DEFINITIVAS LOCALES EMITIDAS DURANTE EL SIGLO XXI

1. *Juicios de protección de derechos fundamentales (“amparos locales”)*

Empezaremos con el medio de control constitucional mexicano por excelencia llamado “juicio de amparo”, definido técnicamente como el medio de impugnación “que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva”.³⁷ El juicio de amparo, de carácter federal, ha sido modelo³⁸ de inspiración para la creación de instrumentos procesales relativamente similares que consagran la defensa de los derechos fundamentales establecidos en las normas constitucionales de diversas entidades federativas,³⁹ instrumentos que han sido conocidos como amparos locales. A continuación se hace referencia al amparo local instituido en el ordenamiento del estado de Tlaxcala, única entidad federativa donde su tribunal constitucional ha conocido y resuelto el fondo de un amparo de este tipo. Para lo cual se describe de manera muy breve el sustento constitucional y legal de dicho medio procesal, para continuar con el análisis del expediente de su resolución definitiva.

³⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, “Amparo”, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, A-B, p. 353.

³⁸ No obstante que, según se ha afirmado, el origen principal del amparo federal fue la esfera local, éste ha evolucionado de una manera singular actualmente ha sido modelo para la creación de instrumentos similares en la justicia constitucional de las entidades federativas. Sobre este tema, véase González Oropeza, Manuel, “Yucatán: el origen del amparo local”, *Revista Jurídica Jalisco*, Guadalajara, año 3, núm. 5, enero-abril de 1993; Fernández Segado, Francisco, “Los orígenes del control de la constitucionalidad y del juicio de amparo en el constitucionalismo mexicano en la primera mitad del siglo XIX”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, enero-junio de 2006, núm. 5, pp. 67-108.

³⁹ No obstante que también las entidades federativas de Chihuahua y Tlaxcala han implementado amparos locales, en este apartado no se hará referencia a éstos pues no han tenido hasta el momento eficacia real.

A. Tlaxcala

El control constitucional en materia de derechos fundamentales se ejerce por el pleno del Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala. El artículo 81, fracción I, de la Constitución del mismo estado comprende el medio de defensa que hacen valer los particulares contra leyes o actos de autoridades que vulneran los derechos fundamentales consagrados en dicha norma fundamental local. Como rasgo distintivo, en el artículo 65 de la Ley de Control Constitucional de dicho estado, reglamentaria del anodado precepto constitucional, se hace referencia a este medio de control como “juicio de protección constitucional”.

B. Resolución constitucional local definitiva

El amparo local JPC 09/2006 que conoció y resolvió el órgano constitucional de Tlaxcala muestra diversas particularidades. Primeramente, el juicio lo interpone un ciudadano que a su vez es autoridad (director de Obras Públicas) del órgano de gobierno municipal. El quejoso se inconforma del acto arbitrario de desalojo de su lugar de trabajo y de la restricción a su derecho de percibir su salario correspondiente a una quincena; ante lo cual, él demanda a las máximas autoridades de dicho órgano de gobierno. En lo general, el derecho fundamental que el quejoso aduce como violado en su contra es el derecho al trabajo. El juicio completo ante el tribunal constitucional local demora 193 días naturales (183 de éstos los utiliza el magistrado instructor en elaborar el proyecto de resolución), es decir, casi siete meses y medio. La sentencia definitiva favorece al quejoso, en la cual se señala que, por ende, a éste se le debe restituir su derecho constitucional conculcado.

2. Controversias constitucionales locales

Las llamadas “controversias constitucionales locales” han sido influenciadas para su creación por las “controversias constitucionales” de carácter federal, es decir, las controversias jurídicas que, en virtud del sistema político constitucional mexicano, pueden manifestarse entre distintas esferas normativas o diversos órganos correspondientes a ámbitos

diferentes o pertenecientes a un mismo orden,⁴⁰ las cuales resuelve en única instancia el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las *controversias constitucionales locales* serán el objeto de estudio del presente apartado, en el cual se exponen algunas características distintivas de dichas controversias en las normatividades de los estados de Chiapas, Coahuila, Guanajuato y México, únicas entidades federativas donde se ha encontrado evidencia de la eficacia real de las propias controversias constitucionales locales. Posterior a esta breve descripción, se ofrece un análisis cuantitativo de las resoluciones derivadas de éstas controversias.

A. Chiapas

La Constitución Política del Estado de Chiapas establece la controversia constitucional en su artículo 56, fracción I. De este precepto se colige que dicho medio se utiliza para mantener el control de la constitucionalidad local, así como para defender y hacer operante el principio de supremacía que es propio de una carta fundamental. Con ello se sancionan los actos que conculcan ésta y se encauza la acción de los poderes y órganos locales a lo dispuesto por ella.

En esta entidad federativa la sala superior del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chiapas, en su carácter de tribunal de control constitucional, es el órgano que conoce y resuelve dichas controversias,⁴¹ las cuales versan sobre conflictos entre dos o más municipios; entre uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo, y entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; esto a través de procedimientos planteados en forma de juicio.

Cabe señalar que uno de los rasgos distintivos de las controversias constitucionales en Chiapas radica en que a través de las resoluciones definitivas que se generen de aquéllas se puede, en ciertos casos, dictar la anulación o inexistencia de los actos *con efectos generales*; es decir, que dicha anulación protegerá a todos los afectados por los actos impugnados a las autoridades responsables.⁴²

⁴⁰ Fix-Fierro, Héctor, “Controversias constitucionales”, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, cit., nota 37, t. III, Concur-Custo, p. 344.

⁴¹ Artículo 1o. de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas (publicada el 27 de noviembre de 2002).

⁴² Cfr. el artículo 56, fracción I, de la Constitución de Chiapas.

B. Coahuila

Acorde con lo dispuesto en la fracción I del artículo 158 de la Constitución de Coahuila, las controversias constitucionales proceden cuando se presenten conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, entre el Poder Ejecutivo y uno o más municipios del estado, entre el Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del estado, entre un municipio y otro u otros del estado, uno o más municipios y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del estado, una o más entidades paraestatales y otra u otras paramunicipales del estado, así como entre uno o más organismos públicos autónomos y otro u otros órganos del gobierno estatal y/o municipal.

Una de las características que se observan en el precepto anotado son las limitantes a dicha procedencia en el sentido de que los efectos de las sentencias serán los de cosa juzgada sólo respecto a las partes en conflicto, pero también se precisa que dichas sentencias podrán tener efectos generales únicamente si se establece jurisprudencia local.

C. Guanajuato

Según lo estipula el artículo 89, fracción XV, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, en virtud de su reforma publicada el 20 de marzo de 2001, compete al pleno del Supremo Tribunal de Justicia de dicho estado resolver las controversias⁴³ que se presenten entre dos o más municipios, uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo y entre estos dos poderes, sin regularse ningún otro aspecto de estos procesos constitucionales.

D. México

Según lo dispone el artículo 88 bis, fracción I, de la Constitución del Estado de México, las controversias constitucionales son procedentes cuando se presenten conflictos entre el estado y uno o más de sus municipios, un municipio y otro, uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o

⁴³ Cabe señalar que en esta entidad federativa estos tipos de juicios son llamados “controversias legales”. Para su tramitación *cfr.* los artículos 4-39 de la Ley Reglamentaria de la Fracción XV del Artículo 89 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Legislativo del estado y los que surjan entre estos dos poderes. Dichas controversias son conocidas por la sala constitucional del Tribunal Superior del estado, la cual en sus resoluciones podrá declarar la invalidez de disposiciones generales emitidas por el Poder Ejecutivo, el Legislativo o por los municipios, resoluciones que podrán tener efectos generales cuando sean aprobadas por cuatro de los magistrados de dicha sala.

Una de las novedades que se observan en dicha normatividad es que aparte de contemplarse como hipótesis de procedencia la controversia entre el estado y uno o más municipios, se prevea lo respectivo entre uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo del estado. Otro dato que llama la atención, aunque no se especifica la clase de actos que pueden impugnar, es que se legitima como parte actora en dichas controversias al comisionado de los Derechos Humanos del estado, según lo estipula el artículo 12, fracción I, de la Ley Reglamentaria⁴⁴ del artículo 88 bis de la Constitución del Estado de México.

E. Resoluciones constitucionales locales definitivas

a. Entidades federativas

El estado que cuenta con el mayor número de controversias constitucionales locales planteadas y resueltas en definitiva es Coahuila, con apenas tres (CC-1/2006, CC-2/2006 y CC-3/2006), seguido por los estados de Chiapas, Guanajuato y México, los tres con sólo una controversia resuelta de fondo (CC-1/2006, CL-1/2006 y CC-2/2005).

b. Partes

En cuanto a los promoventes se refiere, en cinco controversias constitucionales se señalan como tales a miembros de ayuntamientos (presi-

⁴⁴ Según un sector mexiquense, esta Ley Reglamentaria es la primera en su tipo en ser creada para la regulación de la justicia constitucional en una entidad federativa. Para el proceso de creación de ésta y de la sala constitucional del estado de México, véase Benítez Treviño, Víctor Humberto, "Propuesta mexiquense para el control constitucional", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.*, nota 5, pp. 794 y aa., así como Benítez Treviño, Víctor Humberto, *La sala constitucional del estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 47-58 y 81-94.

dente municipal, síndicos y regidores) y en sólo una controversia aparece como parte actora un representante legal (en este caso, un abogado). Con relación a los órganos públicos que los peticionarios señalan como autoridades responsables de emitir los actos reclamados, se tiene que en cinco controversias culpa a órganos estatales (de estos órganos, en tres asuntos los responsables son órganos desconcentrados del gobierno del estado y en los dos restantes, el Poder Legislativo —la Comisión Permanente y el Congreso como tal—) y solamente en una controversia constitucional local se señala a un órgano municipal (ayuntamiento).

c. Duración procesal

Sobre el tiempo que los magistrados instructores demoran en la elaboración de los proyectos de resolución definitiva, se observa que en promedio se tardan hasta 159 días naturales, es decir, más de cinco meses. Se muestra además que el promedio de la duración total de los juicios oscila en 171 días calendario, es decir, casi medio año.

d. Actos reclamados y sentido y contenido de las resoluciones

A decir de los actos que se impugnan de un órgano público por considerar que se emitieron invadiendo la competencia de otro órgano de la misma naturaleza, cabe señalar que en cinco controversias constitucionales locales dichos actos se refirieron a acuerdos de carácter estatal y en la restante controversia se impugnó un acuerdo del ámbito municipal. Sobre el sentido de las resoluciones en cuanto al fondo de la litis, se observa que en cinco controversias se favorece a la parte promovente (concedida), mientras que la remanente sentencia en controversia constitucional le es adversa a dicha parte. Como complemento de lo anterior, del contenido de las sentencias constitucionales locales definitivas se advierte que en cinco de éstas se declara la invalidez (o inconstitucionalidad) de los actos reclamados y en sólo una se valida la constitucionalidad de dichos actos.

Respecto a los detalles de los actos reclamados, el planteado y resuelto en el estado de Chiapas consiste en el acuerdo emitido por la Comisión Permanente del Congreso, en el que designa a un presidente municipal sustituto.

En las tres controversias constitucionales resueltas en el estado de Coahuila se aducen como actos reclamados los tres acuerdos siguientes: el primero, dictado por el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, que revoca un acuerdo emitido por un ayuntamiento mediante el cual se clasifica como confidencia la información sobre el nombre de los beneficiarios de becas otorgadas a través del DIF municipal y la Dirección de Desarrollo Social; en el segundo acuerdo, dictado por el mismo Instituto Coahuilense, revoca otro acuerdo municipal en el que a través de éste también se clasifica como confidencial una información, pero en este caso la correspondiente a los nombres de todos los empleados del ayuntamiento con carácter transitorio; el último acuerdo impugnado es semejante al anterior, modificándose únicamente lo relativo al carácter de los empleados municipales, que en este caso se refieren a los de carácter permanente.

En lo que respecta a la controversia constitucional planteada y resuelta en el estado de Guanajuato, se alega como acto reclamado la omisión del Congreso local en discutir el veto del Ejecutivo estatal sobre un decreto en que se determinan los límites entre dos municipios de dicha entidad.

Por último, el acto impugnado en la controversia constitucional resuelta en el estado de México versa sobre el acuerdo emitido por un ayuntamiento en el que se aprueba la moratoria de no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales a 20 años, con el fin de que el respectivo municipio esté en posibilidad de garantizar el desarrollo económico y los servicios públicos que se precisan en la Constitución federal.

3. Acciones de inconstitucionalidad locales

En términos generales, las acciones de inconstitucionalidad se refieren a los instrumentos de impugnación federales que, con sustento en la fracción II del artículo 105 de la Constitución nacional, sirven para plantear la posible contradicción entre una norma de índole general (leyes federales o locales, o tratados internacionales) y la propia Constitución.⁴⁵ Este medio de impugnación ha sido utilizado, con algunos matices, como referencia para la creación de las llamadas “acciones de inconstitucionalidad locales”, de las cuales se hablará a continuación.

⁴⁵ Fix-Fierro, Héctor, “Acciones de inconstitucionalidad”, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, cit., nota 37, t. I, A-B, p. 104.

En esta oportunidad se hará mención exclusivamente de las acciones de inconstitucionalidad locales establecidas en el ordenamiento del estado de Coahuila, por ser la única entidad federativa en que la eficacia real de dichas acciones ha sido evidente. A continuación se exponen algunas características notorias que las identifican de otras acciones similares establecidas en otros ordenamientos locales, para posteriormente ofrecer un análisis de las resoluciones producto de dicha práctica jurisdiccional.

A. Coahuila

Según lo dispuesto por la fracción II del artículo 158 de la Constitución de Coahuila, se advierte que en ésta se contempla la acción de inconstitucionalidad contra disposiciones generales expedidas por el Congreso local, por el Poder Ejecutivo, por los organismos públicos autónomos y demás entidades públicas con facultad reglamentaria, así como las expedidas por los ayuntamientos o concejos municipales. Según el artículo 60. de la Ley de Justicia Constitucional local para dicho estado, la mencionada acción tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma y la Constitución estatal, correspondiéndole al pleno del Tribunal Superior de Justicia conocer y resolver dicha acción, de acuerdo con lo estipulado en la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado.

Una de los distintivos de esta normatividad es que en la misma no se establece, de manera clara, limitantes en cuanto a la legitimación para impugnar ciertas normas de carácter general. Sin embargo, se aprecia que en el caso de las minorías legislativas (cualquiera que tenga esa facultad de legislar) sólo pueden impugnar las normas generales expedidas por la correspondiente legislatura local o por el ayuntamiento del que forman parte.

B. Resoluciones constitucionales locales definitivas

a. Partes

En cuanto a los promoventes se refiere, de las tres acciones de inconstitucionalidad local resueltas de fondo en el estado de Coahuila (AIL-1/2006, AIL-2/2006 y AIL-4/2007), dos las promueven diputados

locales y la restante lo hace un representante legal (en este caso, un abogado). Consecuentemente, en los dos primeros casos, los peticionarios representan a órganos estatales (Poder Legislativo) y en el caso de la tercera acción de inconstitucionalidad su promovente lo hace a nombre de un órgano desconcentrado estatal (perteneciente al Poder Ejecutivo). Por lo que respecta a las autoridades señaladas como responsables, se tiene que en las dos primeras acciones se responsabiliza a los mismos órganos estatales de donde pertenecen los promoventes, es decir, al propio Congreso; no así en la restante acción de inconstitucionalidad, pues aquí se indica como responsable a una autoridad de un órgano del gobierno municipal (ayuntamiento).

b. Duración procesal

Sobre el tiempo que los magistrados instructores demoran en la elaboración de los proyectos de resolución definitiva de los juicios, se observa que en promedio se tardan 195 días naturales, es decir, seis meses y medio, tiempo que no difiere considerablemente del promedio de la duración total de los propios juicios, el cual oscila en 214 días calendario, es decir, siete meses.

c. Normatividad y actos impugnados y contenido de las resoluciones

A decir de las normas de carácter general de las cuales se aduce su contrariedad a las disposiciones constitucionales, se observa que dos de las acciones de inconstitucionalidad se refieren a normas de carácter estatal (emitidas por el Congreso y por órganos desconcentrados con facultad legislativa) y en la remanente acción la norma impugnada es de naturaleza municipal. Sobre el contenido de las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad local, se tiene que en dos de los casos (y que son en los que no se favorece a la parte promovente) se declara la validez (o constitucionalidad) de los preceptos impugnados, y en la restante acción el sentido de la resolución (a favor del promovente) se inclina por la invalidación, aunque parcial, de las disposiciones constitucionales combatidas.

4. Cuestiones de inconstitucionalidad locales

Se le ha conocido como “cuestión de inconstitucionalidad” a la petición o “pretensión judicial” que realiza un juzgador o tribunal local cuando le surge duda sobre la constitucionalidad de la normatividad que debe o quiere aplicar en un proceso llevado a cabo por aquél, petición que plantea ante el órgano de control de constitucionalidad con el fin de que resuelva sobre el sentido en que dicha normatividad debe ser aplicada en tal proceso. Lo cual significa que dicho órgano constitucional, al momento de admitir la cuestión de inconstitucionalidad, “se desvincula de la controversia concreta en la cual ha surgido, y si pronuncia una sentencia estimatoria, sus efectos son generales o *erga omnes*, lo que implica la invalidez de las normas respectivas”.⁴⁶

La figura de la cuestión de inconstitucionalidad ha servido de parámetro para establecer instrumentos procesales relativamente semejantes en distintos estados del país. En las siguientes líneas se ofrece un muy somero panorama de algunos distintivos normativos que tiene dicha figura en el estado de Veracruz,⁴⁷ así como un breve análisis de las dos resoluciones de fondo que ha emitido la sala constitucional de ese estado, única entidad federativa que ha visto iniciar y concluir en definitiva este tipo de procedimientos constitucionales.

A. Veracruz

La Constitución de Veracruz en su artículo 64, fracción IV, prevé la cuestión de inconstitucionalidad,⁴⁸ en la cual de manera parca establece que las peticiones que emitan los jueces y demás tribunales ante la sala constitucional del Tribunal Superior de Justicia del estado se resolverán por ésta y que las resoluciones respectivas tendrán efectos suspensivos y

⁴⁶ Fix-Zamudio, Héctor, “El derecho procesal constitucional de las entidades federativas”, *Estudio de la defensa...*, cit., nota 2, p. 405.

⁴⁷ Respecto de la actividad jurisdiccional que ha experimentado Veracruz sobre los medios de control de su Constitución, véase Morales Carrasco, Ricardo, “Medios de control constitucional en Veracruz”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.*, nota 5, pp. 921-958; “Las facultades constitucionales de la sala constitucional del estado de Veracruz”, *ibidem*, pp. 959-1025.

⁴⁸ En realidad en la norma se contempla como “petición sobre duda de constitucionalidad de una ley”, aunque en la práctica jurisdiccional veracruzana se le conoce solamente como “duda de ley”.

deberán ser desahogadas en un término de hasta 30 días naturales. Por su parte el artículo 45, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado reconoce la facultad y capacidad de interpretación de los jueces de jurisdicción ordinaria, pero se inclina por que sean los jueces constitucionales los que resuelvan en definitiva sobre la conformidad constitucional de una ley local.

a. Partes

En cuanto a las partes promoventes en las resoluciones de dudas de ley vertidas en el estado de Veracruz (1-DL/2007 y 3-DL/2007), se observa que de las dos cuestiones de inconstitucionalidad local planteadas, una la efectúa un juez del fuero común, perteneciente a un juzgado de índole estatal, mientras que el otro procedimiento lo realizan los tres magistrados locales que conforman una sala del Tribunal Superior de Justicia estatal. Por tanto, en ambos casos los juzgadores peticionarios representan a órganos (jurisdiccionales) del ámbito estatal.

b. Duración procesal

Sobre la demora del procedimiento de cuestiones de inconstitucionalidad local, se tiene que en promedio los magistrados del órgano constitucional se tardan únicamente 14 días naturales (dos semanas) en elaborar el proyecto de resolución, y para realizar la totalidad del proceso en promedio duran 22 días calendario, es decir, apenas tres semanas.

c. Disposiciones legales dudosas y contenido de la resolución

A decir de las disposiciones legales locales que dieron origen a la duda sobre su inconstitucionalidad, se observa que en ambas resoluciones de cuestiones de inconstitucionalidad se señalan como dudosos preceptos normativos de índole estatal. En el primer asunto el juez local tiene duda sobre la constitucionalidad del artículo 5o. transitorio de la Ley de Responsabilidad Juvenil para el Estado de Veracruz, para su eventual aplicación en el juicio del fuero común en proceso, expediente JRF/49/2007, instruido a un demandado por los delitos de homicidio, asalto y robo.

En el segundo caso, los magistrados locales plantean la cuestión de inconstitucionalidad surgida de la duda sobre el artículo 3o. transitorio del Decreto 885 que reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial, que entró en vigor el tres de julio de 2007. Dicho precepto se intenta aplicar en el toca de apelación 1126/2007, formado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el demandado para impugnar la sentencia condenatoria dictada en su contra por parte del juez tercero de primera instancia del distrito judicial de Jalapa, Veracruz, por los delitos de robo en agravio a tres personas y por robo en grado de tentativa en agravio a una persona.

Se advierte también que en ambas peticiones los magistrados constitucionales resolutores sí logran, mediante interpretación, aclarar y establecer el sentido en que las disposiciones “dudosas” deben aplicarse en los correspondientes juicios locales en proceso.

5. Acciones por omisión legislativa locales

En esta parte abordaremos el estudio de las llamadas “acciones por omisión legislativa”,⁴⁹ es decir, las que se promueven cuando el legislador, obligado por una norma de índole constitucional, omite legislar sobre una norma de la misma naturaleza, pero de eficacia limitada.⁵⁰ Sobre estos medios de control constitucional locales se exponen algunas de sus características, así como un breve análisis de las resoluciones que respecto a los mismos emitieron los órganos constitucionales de Coahuila y Tlaxcala, únicos estados donde se observó la eficacia práctica de las aludidas acciones.

A. Coahuila

Según lo dispuesto por la fracción II del artículo 158 de la Constitución de Coahuila, se advierte que en ésta se contempla, a la par de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, la posibilidad de plantear la falta de regulación normativa contra disposiciones generales expedidas

⁴⁹ Un sector de la doctrina se ha inclinado por conceptuar dicho medio de control como “inconstitucionalidad por omisión”. *Cfr.* Báez Silva, Carlos, “Una definición del concepto «inconstitucionalidad por omisión»”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.*, nota 5, p. 39.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 47.

por el Congreso local, por el Poder Ejecutivo, por los organismos públicos autónomos y demás entidades públicas con facultad reglamentaria, así como las expedidas por los ayuntamientos o concejos municipales. Según el artículo 6 de la Ley de Justicia Constitucional local para dicho estado, la mencionada acción tiene por objeto plantear, como supuesto general, la posible contradicción entre una norma y la Constitución estatal, o, como supuesto particular, cuando exista dicha contradicción en virtud de una omisión normativa imputable al legislador respectivo.

Le corresponde al pleno del Tribunal Superior de Justicia conocer y resolver dicha acción mediante la declaración de la inconstitucionalidad de una norma por omisión legislativa o, en caso adverso, a través de la declaración de la constitucionalidad de una norma por la ausencia de dicha omisión, ambos supuestos de acuerdo con lo estipulado en la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado.

B. *Tlaxcala*⁵¹

Un sector de esta entidad federativa ha considerado que, técnicamente hablando, las acciones por omisión legislativa no configuran juicios sino procedimientos de constatación y constitución de obligaciones,⁵² los cuales, de acuerdo con el artículo 81, fracción IV, de la Constitución de Tlaxcala, son conocidos y resueltos, como ya se anotó, por el pleno de su Tribunal Superior de Justicia, mismo que conforman 14 magistrados. El trámite de dichas acciones está establecido en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, y en los artículos 83-88 de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.

⁵¹ Para un “diagnóstico” de las acciones por omisión legislativa y de otros medios de control constitucional en Tlaxcala, véase Camarillo López, Verónica Alma Yolanda y González Blanco, Carlos, “El control constitucional en una entidad federativa con gobierno dividido (diagnóstico de la reforma integral de Tlaxcala sobre la justicia constitucional)”, *ibidem*, pp. 797-823.

⁵² García Domínguez, Hugo Gaspar, “La protección integral de la Constitución del estado de Tlaxcala”, *ibidem*, pp. 883 y 884.

a. Partes

Respecto de las partes promoventes de las únicas dos acciones por omisión legislativa local resueltas de fondo en los estados de Coahuila y Tlaxcala (AOL-1/2007 y AOL-5/2004), se observa que en la primera son autoridades del gobierno municipal (presidente, síndico y regidor), mientras que en la segunda acción el actor es un ciudadano. En cuanto a las autoridades que éstos señalan como responsables, figuran, en el primer caso, las pertenecientes al Poder Legislativo y, en el segundo caso, al Poder Ejecutivo (gobernador, dos secretarios y un subsecretario).

b. Duración procesal

Sobre la demora procedimental, se aprecia que para elaborar el correspondiente proyecto de resolución los magistrados del órgano constitucional tardan en promedio 656 días naturales, es decir, 22 meses (un año diez meses). Periodo que aumenta al contabilizar la totalidad del proceso, el cual asciende en promedio a 680 días calendario, o sea, 23 meses (un año 11 meses).

c. Actos reclamados y contenido de las resoluciones

A decir del tipo de normativa de la cual se aduce ausencia legislativa, se tiene que en ambas resoluciones en acciones por omisión legislativa local se señalan normas de carácter estatal. En la primera acción se plantea la inconstitucionalidad por omisión de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, emitida por el Congreso local. En el segundo caso se reclama la falta de expedición del Reglamento de Tránsito por parte del Poder Ejecutivo local.

Finalmente, sobre el sentido y contenido de las resoluciones constitucionales locales definitivas, se observa que en la primera acción por omisión legislativa se favorece a la parte promovente, en virtud de que los jueces constitucionales estatales declaran la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Contrariamente, en el segundo caso, la resolución definitiva le niega la razón al actor, en el sentido de que declara que las autoridades señaladas como responsables no han incurrido en omisión legislativa alguna.

III. CONCLUSIONES

El análisis de la realidad actual de la justicia constitucional local mexicana muestra señales sobre su *eficiencia* y *eficacia*, entendidas la primera como la prontitud en la emisión de las resoluciones de fondo, y la segunda, como el logro, mediante éstas, de la preservación del orden constitucional en las respectivas entidades federativas.

La labor empírica realizada en esta investigación sí comprobó la hipótesis formulada, respondió a las interrogantes planteadas al inicio de este trabajo y, además, permitió comparar la veracidad de diversas opiniones que sobre la justicia constitucional local se han vertido actualmente. Estas afirmaciones y las que siguen están sólidamente apoyadas en nuestras tablas estadísticas.

Ahora bien, del análisis efectuado se determina que la entidad federativa con mayor índice de planteamiento y resolución de fondo de conflictos constitucionales es Coahuila (con el 50% del total de conflictos). Contrariamente, los estados que presentan el menor índice respectivo son, en la misma proporción (7.14%), Chiapas, Guanajuato y México.

De la totalidad de asuntos constitucionales locales interpuestos, únicamente el 40% se resuelve de fondo (cuatro de cada diez), el resto se desecha o sobresee. Los medios judiciales de control constitucional que resuelven más conflictos de fondo son las controversias constitucionales locales (44%), mientras que en el índice más bajo se sitúan los amparos locales (7%). Por otro lado, llama la atención que el total de los conflictos constitucionales surgen y se resuelven de fondo únicamente en cuatro años —y seguidos, y con cantidades semejantes— (2004 y 2005: uno y uno; 2006 y 2007: seis y seis).

Del párrafo anterior se puede colegir, sin generalizar —por la poca actividad jurisdiccional mostrada en la “temprana edad” de la justicia constitucional local—, que en la parte norte del país se presentan mayormente los conflictos locales de índole constitucional, mientras que en la zona centro-sur se observa menos incidencia de dichos conflictos. Se advierte, además, que para dirimir estos altercados se acude mayormente a las controversias constitucionales locales. En el caso de la utilización del amparo local parece suceder lo contrario, pues en virtud de la baja incidencia del mismo se puede deducir que los promoventes prefieren acudir

al amparo federal para lograr la restitución del goce de sus garantías violadas.

Asimismo, se infiere que la práctica real de la justicia constitucional local se empieza a mostrar a partir del comienzo del presente sexenio de gobierno federal, lo cual no implica una relación o nexo causal directo con dicha eficacia, ya que el funcionamiento de los sistemas de control de la constitucionalidad local depende de la operatividad de los poderes locales. Además, en cuanto a los periodos de alternancia o renovación de estos poderes, cabe señalar que no necesariamente coinciden con los respectivos periodos de los poderes federales.

Con respecto a la *eficiencia* de los medios judiciales de control constitucional (en cuanto al tiempo para resolverse de fondo), se observa que es relativa, pues el promedio general que demoran los jueces constitucionales locales para dictar las sentencias definitivas en los conflictos constitucionales es de 256 días naturales, es decir, ocho meses y medio.⁵³

Finalmente, en cuanto a la *eficacia* que se logra a través de las resoluciones constitucionales de fondo (en el sentido de contribuir al restablecimiento del orden constitucional violado a través de las resoluciones concedidas a la parte promovente), se aprecia un *grado aceptable* de la misma. Lo anterior se evidencia porque en casi la tercera parte de las sentencias constitucionales locales definitivas que emiten los respectivos juzgadores (71%) se favorece a la parte promovente, es decir, se acepta el supuesto de la inconstitucionalidad, y, consecuentemente, al reencauzar ésta a la constitucionalidad los jueces contribuyen a la preservación del orden constitucional local.⁵⁴

⁵³ Sin embargo, cabe señalar que el cálculo de la duración promedio se elabora de manera general, es decir, no se toman en cuenta la particularidades normativas (trámite, tiempo para resolver, etcétera) de los medios de control constitucional locales. Por ejemplo, para la resolución de las acciones por omisión legislativa locales la normatividad respectiva no exige un término procesal determinado para emitir aquella (por lo que en promedio tardan casi dos años en resolverse); no obstante, y contrariamente a lo anterior, para resolver peticiones sobre cuestiones de inconstitucionalidad locales las correspondientes legislaciones sí establecen plazos (es por eso que en promedio únicamente su resolución se demora tres semanas).

⁵⁴ Dicho en otras palabras, los jueces constitucionales locales, al conceder la razón a la parte actora, consideran que la litis planteada es verdaderamente contraria a los preceptos constitucionales correspondientes. Por tanto, al otorgar dicha razón los juzgadores

De acuerdo con lo anterior, podemos señalar por último que para mejorar la eficiencia de la justicia constitucional local se requieren, aun tomando en cuenta las particularidades de cada sistema de justicia, modificaciones en la normativa correspondiente con el fin de establecer parámetros mínimos de duración en cuanto a la emisión de las resoluciones en algunos medios de control constitucional locales. Respecto a la eficacia de las resoluciones constitucionales locales definitivas, es recomendable contar con una estadística propia —dentro del órgano jurisdiccional que emite dicha resolución— en la que se dé seguimiento de los casos en que éstas han sido impugnadas ante la justicia federal.⁵⁵ Lo cual ciertamente permitirá observar con más precisión el grado de eficacia que finalmente logró dicha resolución, así como analizar con mayor detalle la autonomía judicial local y, por ende, la “independencia” de esta esfera local con respecto de la jurisdicción federal en cuanto al control de la constitucionalidad se refiere.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir, finalmente, que el futuro de la justicia constitucional local depende de varios factores, entre los cuales destacan el de que ésta sea fortalecida por sí misma y, sobre todo, por la justicia constitucional federal a través de criterios interpretativos y demás normativa, que contribuyan a ampliar la autonomía judicial local.

Algunas de estas “innovaciones” y cambios normativos de carácter federal pueden establecerse en ámbitos más susceptibles de “restringir” dicha autonomía, como pueden ser algunos instrumentos de control de constitucionalidad federal, particularmente el amparo federal, el cual, a través de su procedencia contra las llamadas “violaciones directas o indirectas” a la Constitución federal, ha sido y es un medio de “doble control”, pues puede combatir tanto resoluciones federales como locales en

restablecen lo inconstitucional a sus cauces constitucionales; no sucede lo mismo con las resoluciones definitivas “negadas”, pues en éstas no existe un restablecimiento del orden constitucional ya que, según el razonamiento de los jueces constitucionales, la litis planteada ya estaba dentro de los cauces constitucionales.

⁵⁵ Las resoluciones constitucionales que emite el órgano respectivo en Veracruz y que son impugnadas ante la justicia federal, sí son objeto de seguimiento, aunque no de modo estadístico, según nos comentó el personal de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior de dicho estado.

materia constitucional (por ejemplo, las resoluciones en amparo local impugnadas en Veracruz).

Por tanto, parece ser que hasta el momento la justicia constitucional federal, más que mostrarse como un complemento de la justicia constitucional local, “compite” con ésta, pese a que, no obstante su incipiente desarrollo en algunas entidades federativas, ya empieza a demostrar una relativa, pero creciente, eficiencia y eficacia reales.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR LUJÁN, Jorge Alberto, “Pasado, presente y futuro del recurso de queja en Chihuahua (análisis y práctica del artículo 200 de la Constitución de Chihuahua), en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, “Control de la constitucionalidad local en el estado de Nuevo León. (Las razones de un modelo prudente)”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- ASTUDILLO REYES, César Iván, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- , “Las salas constitucionales en México”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- ÁVILA FERNÁNDEZ, José Manuel, “La justicia constitucional en Quintana Roo”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- BÁEZ SILVA, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002.
- , “Una definición del concepto ‘inconstitucionalidad por omisión’”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.

- BENÍTEZ TREVIÑO, Víctor Humberto, *La sala constitucional del estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- , “Propuesta mexiquense para el control constitucional”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- BUSTILLOS, Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- CAMARILLO LÓPEZ, Verónica Alma Yolanda y GONZÁLEZ BLANCO, Carlos, “El control constitucional en una entidad federativa con gobierno dividido (diagnóstico de la reforma integral de Tlaxcala sobre la justicia constitucional)”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- CÁRDENAS RAMÍREZ, Francisco Javier, “Definitividad de las resoluciones sobre los medios de control interno de los estados”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, “La justicia constitucional en Guerrero”, *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, 3a. época, año IX, núm. 119, mayo de 2005.
- COELLO CETINA, Rafael, “La definitividad de las resoluciones de los medios de control de la constitucionalidad competencia de los tribunales locales”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- CORZO SOSA, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “La nueva sala constitucional en el estado de Veracruz”, *Revista Peruana de Derecho*, Lima, año 4, núm. 6, enero-junio de 2003.
- , “Hacia un derecho procesal constitucional local en México”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, diciembre de 2003.
- , *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- , “Acciones de inconstitucionalidad”, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, A-B.
- , “Controversias constitucionales”, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, Concur-Custo, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. III.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- , “El derecho procesal constitucional de las entidades federativas en el ordenamiento mexicano (reflexiones comparativas)”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 10, 2006.
- y FIX-FIERRO, Héctor, “Amparo”, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, A-B.
- FROTO MADARIAGA, Germán, “La justicia constitucional en Coahuila. Planteamiento doctrinal”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- GARCÍA DOMÍNGUEZ, Hugo Gaspar, “La protección integral de la Constitución del estado de Tlaxcala”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- GARCÍA RICCI, Diego, “La soberanía estatal, la Constitución local y la justicia constitucional en los estados de la República mexicana”, *Revista*

- Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, enero-junio, núm. 5, 2006.
- GONZÁLEZ ALCÁNTARA, Juan Luis, “Perspectivas de las entidades federativas sin control constitucional”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- González OROPEZA, Manuel, “El control constitucional en las entidades federativas”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, “Entre el control constitucional federal y el estatal”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- LEÓN HERNÁNDEZ, Marco Antonio, “Reforma integral al Poder Judicial del Estado de Querétaro”, *Iurisdictio*, Querétaro, 4a. época, año IX, mayo de 2005.
- MORALES CARRASCO, Ricardo, “Medios de control constitucional en Veracruz”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- , “Las facultades constitucionales de la sala constitucional del estado de Veracruz”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- PALOMEQUE CRUZ, Leticia, “De la tendencia centralizada del amparo jurisdiccional a la justicia constitucional local”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 4, julio-diciembre de 2004.
- RÍOS VEGA, Luis Efrén, “La justicia constitucional local en Coahuila”, *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, 3a. época, año VI, núm. 78, diciembre de 2001.
- ROBLES SOLÍS, Enrique, “La protección de los derechos humanos en Chiapas”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.
- SIERRA SÁNCHEZ, Luis Alfredo, “La justicia constitucional en el estado de Chiapas”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR,

Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Garantías constitucionales”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, t. D-H.

VADO GRAJALES, Luis Octavio, “Las atribuciones constitucionales del pleno del Tribunal Superior de Justicia de Querétaro”, *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, 3a. época, año VI, núm. 79, enero de 2002.



Fecha de recepción: 18 de septiembre de 2008.

Fecha de dictamen: 14 de noviembre de 2008.