

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL EN MÉXICO. PRESUPUESTOS, SISTEMAS Y PROBLEMAS*

César I. ASTUDILLO REYES**

SUMARIO: En este artículo, el autor desarrolla la idea de justicia constitucional local, desde la perspectiva de su interacción con el nivel federal. De esta manera, se analizan los presupuestos institucionales de la justicia constitucional local y los principios de supremacía y rigidez contenidos en la Constitución federal, para con esto dar paso al estudio de las ocho entidades federativas que ya contienen normas que establecen un verdadero sistema de justicia constitucional a nivel local. El ensayo se centra en el tema de los mecanismos de articulación entre la doble jurisdicción que existe en el sistema federal mexicano.

Palabras clave: control constitucional, federalismo, doble jurisdicción.

ABSTRACT: *In this article, the author discusses the idea of local constitutional justice from the perspective of its interaction with the federal level of government. In this way, the author examines the institutional assumptions of local constitutional justice and the principles of supremacy and rigidity contained in the Federal Constitution, to move later on towards the study of the eight federative entities that already contain norms that establish a true system of local constitutional justice. Finally, the author centers his attention on the mechanisms for the articulation of the double jurisdiction that exists in Mexico's federal system.*

Descriptors: *constitutional control, federalism, double jurisdiction.*

* Agradezco las ponderadas observaciones que el doctor Jorge Carpizo realizó a la primera versión del presente artículo. Las imprecisiones que éste pueda contener son responsabilidad exclusivamente mía.

** Especialista en derecho constitucional y ciencia política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Candidato a doctor por la Universidad Complutense de Madrid.

SUMARIO: I. *Nota introductoria*. II. *El principio de autonomía local como presupuesto institucional de la justicia constitucional local*. III. *Los principios de supremacía y rigidez como presupuestos formales*. IV. *El pluralismo como presupuesto político*. V. *Los sistemas “periféricos” de justicia constitucional*. VI. *Algunos problemas pendientes de resolver*.

I. NOTA INTRODUCTORIA

El constitucionalismo mexicano se encuentra inmerso en una etapa de profunda renovación. Una de sus vertientes, la referida al derecho constitucional de las entidades federativas, ha entrado en una dinámica sin precedentes.¹ El interés por esta rama específica del derecho de la política se debe a múltiples factores. En primer lugar al hecho, por demás evidente, de que los temas torales de derecho constitucional mexicano están siendo sujetos a discusión permanente, producto del reajuste institucional que la transición política mexicana está exigiendo. De igual manera, el interés se debe al dinamismo que en la actualidad presentan los procesos políticos locales, una vez que los bríos democratizadores se han extendido a lo largo y ancho del país. Finalmente, porque la ausencia de una fuerza política dominante, como la que representaba el Partido Revolucionario Institucional, ha generado un movimiento en el que, al centralismo operado políticamente por la institución presidencial se opone así sea de forma paulatina, la consolidación del principio jurídico de autonomía local.

El conjunto de circunstancias apenas apuntadas ha constreñido un ejercicio reflexivo de proporciones mayores en donde cuestiona la forma de armonizar la existencia, en el plano político, de un efectivo

¹ El letargo en que la doctrina del constitucionalismo local se sumergió por años parece haber concluido. Ahora, son más frecuentes los estudios sobre esta vertiente del derecho constitucional, lo que nos lleva a pensar que buena parte de esta década se dedique a poner énfasis en las instituciones jurídicas consagradas en los ordenamientos jurídicos locales. *Cf.* Arteaga Nava, Elisur y Ruiz Massieu, José Francisco, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988; Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la república mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; *id.*, *Derecho y doctrina estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001; *id.* (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

pluralismo, y la consolidación, en el plano jurídico, de un auténtico sistema jurídico nacional compuesto de una pluralidad de órdenes normativos particulares y autosuficientes, cuya validez debe circunscribirse al ámbito dentro del cual cada entidad federada puede ejercer su autonomía.

La problemática planteada ha potenciado la aparición de un tema central del derecho constitucional de las entidades federativas: el tema de la justicia constitucional local. Tema que, por su importancia y actualidad, dado que su objeto y finalidad primordial es dirimir los conflictos que el dinamismo político puede generar en el ámbito local, se ha situado rápidamente como una de las grandes cuestiones a resolver en un futuro inmediato.

La primera experiencia de justicia constitucional local corresponde al estado de Veracruz en 2000. Con anterioridad a su consolidación, diversas voces, desde la academia y la judicatura, expresaron la necesidad de instrumentar sistemas de protección y garantía de la Constitución local.

Dentro de la academia, Edgar Corzo puntualizó la necesidad de instrumentar mecanismos de control constitucional en las entidades federativas mediante el otorgamiento de la función de garantes de la Constitución local a los Tribunales Superiores de Justicia.² En sentido similar se expresó Emilio O. Rabasa dentro de los trabajos del Tercer Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados. Apuntó, como parte del conjunto de materias sustanciales que debe contemplar la reforma constitucional estatal, la “creación de la Sala Constitucional dentro del Tribunal Superior de Justicia para, esencialmente: conocer del juicio de protección de los derechos estatales, conflictos entre municipios (omisión en la fracción I del artículo 105),

² “En el control constitucional —señala el autor— también constituye una preocupación el control de las leyes y demás normas de carácter general que contradigan la Constitución local, esto es, el control constitucional local. Hasta ahora no hay un criterio firme en este sentido, aunque la tendencia federalista no deja muchas opciones. Nosotros, por el contrario, consideramos que ésta es una materia de la competencia de los tribunales locales y son ellos los que deben resolverla. En este sentido, consideramos que debe otorgarse facultad a los tribunales superiores de justicia para que conozcan del control constitucional local, en donde quedaría inmersa también la materia electoral. De cualquier manera, una facultad de atracción por parte de la Suprema Corte de Justicia en estos casos, puede evitar el celo federal que pudiera despertar esta nueva competencia local”. *Cfr.* Corzo Sosa, Edgar, “La justicia constitucional mexicana a fin de siglo”, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998, p. 225

controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, a nivel estatal. En suma, *mantener la supremacía de la Constitución estatal*.³

De igual manera, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, a través de la “Declaración de Acapulco: Ignacio Manuel Altamirano”, concluyó la inexorabilidad de conferir a los órganos de vértice de la judicatura local la categoría de “cortes supremas estatales” con el objeto de “que todos los asuntos jurisdiccionales del Estado, sean competencia exclusiva de las entidades federativas”. La misma comisión, a través de la “Declaración de Chiapas: Dr. Belisario Domínguez” ha expresado que:

Se congratula que en la temática de la Consulta Nacional sobre reforma integral y coherente del Sistema de Impartición de Justicia convocada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hayan incorporado temas que forman parte de declaratorias de años anteriores, como son, entre otros: creación de Salas Constitucionales o Cortes de Casación en los Estados.⁴

Como es visible, el empuje para dotar a las Constituciones estatales de un “guardián” se encuentra avalada por importantes pronunciamientos que demuestran la solidez y viabilidad de la propuesta. El avance en la institucionalización de la justicia constitucional local ha sido progresivo y no ha estado exento de vicisitudes; empero, el esfuerzo ha empezado a rendir frutos. Así, podemos destacar que a la experiencia veracruzana de 2000 se han incorporado las de Coahuila, Guanajuato y Tlaxcala en 2001, Chiapas en 2002, Quintana Roo en 2003, Nuevo León y el Estado de México en 2004. La “circulación” de dichos sistemas, y de algunas de sus técnicas en particular, parece augurar que en el corto plazo asistiremos a un ejercicio de acelera-

³ Rabasa, Emilio O., “La reforma constitucional en los estados”, en Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *op. cit.*, nota 1, p. 157.

⁴ Es notorio el hecho de que la comisión parte de dos consideraciones principales: que los conflictos constitucionales tienen naturaleza eminentemente jurisdiccional y, al mismo tiempo, que al pugnar al mismo tiempo por la creación de “salas constitucionales” o “cortes de casación” en los estados, confunde la naturaleza y funciones que estos órganos ostentan. Las primeras, desde nuestro punto de vista, tienen una naturaleza mixta, jurídico-política, y su función consiste en resolver cuestiones de constitucionalidad; las segundas tienen naturaleza jurisdiccional y se encargan de resolver cuestiones de mera legalidad. El texto íntegro de las declaraciones citadas se encuentra en la página *web* de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia. www.cnts.j.gob.mx.

ción en su expansión hacía otros estados, haciendo posible que en el mediano y largo plazo, si todo sigue como hasta ahora, la justicia constitucional local sea una realidad en la totalidad de estados de la república mexicana, lo que supondría un genuino ejercicio de reivindicación histórica del origen local de la paradigmática garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana.

Visto lo anterior, la presente contribución tiene la finalidad de señalar los presupuestos institucionales, formales y políticos que fundamentan la introducción de la garantía jurisdiccional de la Constitución estatal. Igualmente, en un ánimo meramente descriptivo, pretendemos señalar como se estructuran jurídicamente los sistemas que ya están positivizados y que, como hemos dicho, suman ocho. Finalmente, apuntamos tres problemas que, a nuestro juicio, deberán ser discutidos con el fin de lograr respuestas favorables que consoliden y provean eficiencia a los custodios de la Constitución local.

II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL COMO PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

La anunciación constitucional del principio de autonomía local opera como fundamento de validez de uno o varios ordenamientos jurídicos dentro de un sistema jurídico nacional; a su vez, la existencia de dichos ordenamientos se eleva como condición necesaria para el establecimiento de las correspondientes garantías para su protección y defensa. Es por ello que el reconocimiento del principio de autonomía actúa como presupuesto institucional de la justicia constitucional en el ámbito local.

Poco ayuda el derecho positivo a la labor de conceptualización del principio de autonomía. Los textos que nos aproximan al concepto y contenido de la autonomía local son dos: la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada el 15 de octubre de 1985 y la Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana, sancionada el 22 de noviembre de 1990. La importancia de estos documentos radica en que ambos pueden considerarse, válidamente, precursores de un “derecho constitucional común” en Europa e Iberoamérica.

El artículo tercero, párrafo 1 de la Carta Europea de Autonomía Local define a la autonomía local como: “el derecho y la capacidad

efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. La norma impone, a su vez, la necesidad de una garantía para la protección de la autonomía que retoma el concepto de “garantía institucional” acuñado por Carl Schmitt.⁵ Es por ello que el artículo 11 prevé: “Las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional con el fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna”.

La ayuda de la doctrina ha sido fundamental para sistematizar las líneas maestras y los alcances del principio de autonomía.⁶ Las vertientes que de dicha ordenación resultan son:

- a) Normativa o institucional. Característica que permite que los entes autónomos puedan expedir sus propias normas de organización, encontrando su manifestación más tangible en la capacidad de darse su Constitución y establecer desde ella las bases de creación normativa secundaria, esto es, los modos de creación del orden jurídico local.
- b) Política. Tendiente a racionalizar los modos de acceso al ejercicio del poder político local, regulando de forma minuciosa los criterios de elección de los representantes estatales.
- c) Administrativa. Cuyo objeto es establecer el conjunto de servicios públicos que deben ser brindados por el poder estatal con base en el reparto competencial fijado en la Constitución federal y precisado por las de los estados.
- d) Financiera. Que concierne a la competencia impositiva que se reconoce a los entes federados y de la cual dependerá su capacidad para hacer frente a las obligaciones y fines constitucionales.

⁵ Cfr. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 175 y ss.

⁶ Cfr. Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 690 y ss.; García Morillo, Joaquín, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Barcelona-Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 24 y ss; Sánchez Morón, Miguel, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, Civitas-UCM, 1990, pp. 183 y ss.; Marazuela Bermejo, Almudena, “El principio de autonomía local en el ordenamiento español”, en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (dir.), *La administración pública española*, Madrid, INAP, 2002, p. 376.

El principio de autonomía debe ubicarse en el contexto de una particular forma de Estado. Dentro de un Estado de naturaleza federal su reconocimiento se traduce en la coexistencia una pluralidad de sistemas jurídicos autosuficientes, y en la estratificación de niveles de gobierno y órganos de decisión. La convivencia de más de un sistema normativo no implica, por otro lado, dejar de vincularse a un nivel de gobierno y a un ordenamiento superior que es precisamente el que los “delimita” y que se sobrepone en calidad de coadyuvante y garante de la unidad del Estado.⁷

La capacidad de “autoorganización” de los entes federados se ubica como la primera consecuencia de la consagración del principio de autonomía local.⁸ La amplitud o estrechez de esa autoorganización depende, en buena medida, de la extensión con que se consideren las diferentes “vertientes” en las que se manifiesta la autonomía. Además de implicar el permiso para la expedición de una Constitución propia, el reconocimiento del principio de autonomía representa el ejercicio de una decisión real de individuación de los fines últimos de la entidad federada, de estructuración de los poderes estatales y de asignación del cumplimiento concreto de esos fines a cada uno de esos poderes; en síntesis, comprende lo que el gran constitucionalista italiano Temistocle Martines acuñó con el término “*indirizzo politico*”.⁹

La guía de los poderes locales, establecida desde la Constitución local dentro del marco de posibilidades que la Constitución general permite, puede dirigirse mediante fines que no coinciden plenamente con los de ésta; reconocerlo implica, sin embargo, sostener una tesis que conduce, probablemente, a la consideración más amplia que sobre el concepto de autonomía pueda difundirse, en tanto se deduce que el “espacio de poder periférico” está habilitado para marcar una dirección política de cuño diferente a la que desde el “espacio de poder central” pretende imponerse, organizando consecuentemente los

⁷ Así, Schmill, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 2003, pp. 23 y ss.

⁸ Fernández Segado, Francisco, *El federalismo en América Latina*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 2003, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, p. 58.

⁹ Cfr. Martines, Temistocle, voz “*Indirizzo Politico*”, *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè, 1971, t. XXI, pp. 134 y ss. También, Dogliani, Mario, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Nápoles, Jovene, 1985, pp. 86 y ss.

poderes locales en modo de alcanzar los fines y propósitos delineados por la Constitución local.¹⁰

México se articula constitucionalmente como un Estado federal, según se estipula expresamente en el artículo 40 de la Constitución de 1917.¹¹ En la misma norma se “reconoce” el principio de autonomía local o estatal al señalar que la república se compone de “estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior”.

En el ordenamiento constitucional mexicano, el principio de autonomía local recoge las vertientes ya señaladas, comprendiéndolas dentro de una, aquella que se manifiesta de modo más relevante: la capacidad para establecer su propia Constitución y desprender de ella un ordenamiento jurídico autónomo.¹² Por ello, el artículo 41 establece que el ejercicio de la soberanía se realiza a través de los poderes de la unión, “y por los de los Estados, en lo que toca a su regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados”.

A pesar de ello, la autonomía reconocida a los entes federados en México no tiene los alcances que permite el ensanchamiento de su contenido. Aún cuando teóricamente el texto constitucional resalta, si bien con terminología equivocada como apuntan Carpizo y Madrazo,¹³ que la Federación se compone “de Estados libres y soberanos”, la extensión del contenido de la autonomía local no ha sido explorada a profundidad debido a las “limitaciones” a que se encuentra sometido el ejercicio de los poderes constituyentes estatales por medio del texto constitucional, el cual enuncia, recordemos, que los principios expresados en la Constituciones estatales “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

¹⁰ Acúdase a Rolla, Giancarlo, “L’autonomia costituzionale delle comunità territoriali”, en varios autores, *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Tania Groppi (a cura di), Torino, G. Giappichelli Editore, 1998, pp. 15 y ss.

¹¹ Sobre el sistema federal como una de las “decisiones fundamentales” del Estado mexicano, acúdase a Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1979, pp. 241 y ss. También a Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 953 y ss.

¹² Véase Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 99.

¹³ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, “El sistema constitucional mexicano”, en García Belaunde, D. et al. (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 571.

Las limitaciones establecidas en la ley fundamental tienen asignada una función consistente en garantizar niveles mínimos de homogeneidad en el entramado institucional delineado por las Constituciones locales con el objeto de que entre ellas y aquella no exista una diferencia sustancial en lo relativo al modelo de organización política, hecho que sería desfavorable a la idea de “unión” o “unidad” que subyace a la idea federal.¹⁴ Atendiendo a esta idea, las Constituciones locales están constreñidas a observar una serie de principios constitucionales comunes referidos a la forma republicana de gobierno, el gobierno representativo y democrático, y la autonomía municipal, según lo estipula el artículo 115 de la Constitución. El artículo 116 completa el minucioso conjunto de limitaciones al señalar que las entidades deben acoger el principio de división de poderes; consecuente con esa determinación, la misma norma impone las reglas básicas que deben adoptar para la elección e integración de la tradicional tríada de poderes, estableciendo además los principios y garantías a que debe sujetarse la organización electoral. Normas relativas al establecimiento de tribunales contencioso-administrativos, a las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores o a los convenios de prestación de servicios públicos entre la Federación y el Estado encuentran cobijo en la misma disposición fundamental.¹⁵

III. LOS PRINCIPIOS DE SUPREMACÍA Y RIGIDEZ COMO PRESUPUESTOS FORMALES

La adopción de los principios de supremacía y rigidez dentro de las Constituciones estatales constituye, en el plano formal, la condición necesaria para el encuadramiento racional y efectivo de sistemas de justicia constitucional local.¹⁶

La idea de Constitución como *Lex superior*, de donde emana históricamente el principio de supremacía, se remonta a los dos supuestos

¹⁴ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario al artículo 116”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 1190.

¹⁵ Véase Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *Derecho constitucional...*, cit., nota 11, p. 959.

¹⁶ La adopción de una Constitución escrita se da por asentada luego de la “universalización” de que habla Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de A. Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1983, p. 159.

que componen la noción de poder constituyente. En primer término se encuentra el principio democrático de soberanía popular que, en breve, significa que un ordenamiento jurídico se fundamenta en el axioma de que no hay más soberano que el pueblo, de donde emana todo poder. En segundo lugar, al principio de limitación del poder de los gobernantes, de donde proviene la idea de poder constituido. Son estas dos notas distintivas, encarnadas en los principios democrático y liberal, las que conforman al principio jurídico de la supremacía constitucional.¹⁷ Como es por todos conocido, el principio de supremacía constitucional quedó definitivamente asentado en el constitucionalismo a partir de la histórica sentencia *Marbury versus Madison*, dictada por el juez Marshall en 1803, donde se establecieron definitivamente los fundamentos del axioma en virtud del cual *Lex superior derogat legi inferiori*.

Con el fin de situar en el plano formal a la Constitución como *Lex fundamentalis* del ordenamiento jurídico, es necesario que dentro de ella se establezca un mecanismo de reforma “más agravado y complejo” de aquel que se utiliza para la reforma de las leyes ordinarias de ese mismo sistema. Este mecanismo, conocido por todos como “rigidez constitucional”¹⁸ gracias a la gran aportación de Bryce,¹⁹ es el que permite establecer una diferencia jerárquica entre normas jurídicas.

Originalmente, la rigidez establecía solamente una diferencia de grado, distinguiendo las normas constitucionales de las normas ordinarias. Tras el advenimiento del constitucionalismo de la posguerra, la distinción no puede permanecer como una cuestión formal, incorporando también la vertiente sustancial. Su inserción en la Constitución, por ende, no procede sólo con la intención de establecer una diferencia formal entre normas sino con el objeto de proteger de forma particular el conjunto de valores y principios acogidos por la Constitución, que por su naturaleza y por el poder del cual emanan

¹⁷ Cfr. Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Técnos, 1985, pp. 38 y ss. Del mismo autor, “De la Constitución y su defensa: Algunas peculiaridades del ordenamiento constitucional español”, *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 203 y ss.

¹⁸ Sobre el tema de la rigidez constitucional, Pace, Alessandro, *La causa della rigidità costituzionale: una rilettura di Bryce dell statuto albertino e di qualche altra costituzione*, Padova, CEDAM, 1996; Cicconetti, Stefano Maria, *La revisione della Costituzione*, Padova, CEDAM, 1972.

¹⁹ Cfr. Bryce, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, trad. y est. prel. de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

se entienden superiores.²⁰ En síntesis, la rigidez representa una garantía no sólo a favor de la “institucionalización del derecho” sino en favor de la “positivización de la justicia”.²¹

Dentro de los sistemas jurídicos locales en México, los principios de supremacía y rigidez de las Constituciones aparecen de forma directa e indirecta.²² Si bien no todas enuncian un principio de supremacía, lo que sí establecen es el principio de rigidez constitucional que hace presuponerlo.

Por lo que hace a los textos constitucionales que han incorporado la inspección de inconstitucionalidad, debe decirse que la Constitución de Veracruz, en el artículo 80, título sexto, capítulo primero, denominado “De la supremacía constitucional”, dispone: “En el Estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución serán la ley suprema”.

En Coahuila, el artículo 194 de la Constitución, dentro del título noveno, denominado “De la inviolabilidad y reforma de la Constitución”, determina: “El Estado no reconoce más la ley fundamental para su gobierno interior, que la presente Constitución y ningún poder ni autoridad, puede dispensar su observancia”.

En Guanajuato, el artículo 142, dentro del título décimo primero “De las reformas e inviolabilidad de la Constitución”, señala: “Esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán la Ley Suprema del Estado de Guanajuato”.

²⁰ Cfr. Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 44.

²¹ Situación que históricamente puede explicarse, como indica Maurizio Fioravanti con notable agudeza, porque la configuración constitucional actual se debe a la confluencia de las dos tradiciones históricas más importantes del constitucionalismo: la francesa y la estadounidense. El modelo actual nace, entonces, de la convergencia de los dos modelos de constituciones históricas: por un lado, la “Constitución como norma directiva fundamental”, y por otro, la “Constitución como norma fundamental de garantía”. Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes para una historia de las constituciones*, Madrid, Trotta, 2001, pp. 97 y ss., y 127 y ss.; Zagrebelsky habla de la vuelta victoriosa del iusnaturalismo al campo del derecho constitucional. Cfr. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 4a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2002, p. 114.

²² Véase Arteaga Nava, Elisur, “La Constitución local y su defensa”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación AC, 2003, t. IV, p. 3618. Niega el atributo de supremacía de la Constitución estatal, Uribe Arzate, Enrique, “El control constitucional de las entidades federativas”, en Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 447.

En Tlaxcala, el artículo sexto sentencia: “En el Estado de Tlaxcala, por cuanto a su régimen interior serán Ley Suprema ésta Constitución, las leyes y decretos del Congreso del Estado que emanen de ella”.

En Chiapas, el artículo 84 de su Constitución, dentro del título décimo segundo “De la inviolabilidad de la Constitución”, estipula: “Esta Constitución es la Ley Fundamental del Estado por lo que se refiere a su régimen interior y nadie podrá ser dispensado de acatar sus preceptos”.

Quintana Roo, en el artículo séptimo de su Constitución dispone: “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución son la Ley Suprema del Estado. Los ordenamientos que de ellas emanen forman la estructura jurídica de Quintana Roo”.

Nuevo León, en el artículo 153 de su Constitución, dentro del título XII “De la supremacía e inviolabilidad de la Constitución”, expresa: “Esta Constitución es la Ley Suprema de Estado de Nuevo León, en todo lo concerniente al régimen interior de éste”.

Finalmente, el Estado de México, si bien no contiene un enunciado semejante a los aquí apuntados, señala en su artículo tercero lo siguiente: “El Estado de México adopta la forma de gobierno republicana, representativa y popular. El ejercicio de la autoridad se sujetará a esta Constitución, a las leyes y a los ordenamientos que de una y otras emanen”. Importante es destacar la mención hecha en la primera atribución conferida a la sala constitucional en el artículo 88 bis: “Garantizar la supremacía y control de esta Constitución”.

Como decíamos líneas atrás, si bien no todas las Constituciones estatales de nuestro país recogen una alusión expresa a su atributo de supremacía, todas establecen un procedimiento de reformas más agravado que el que disponen para la creación de legislación ordinaria.

En Veracruz, el artículo 84 de su Constitución señala que para acometer a su reforma es necesaria la votación, en dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos, de las dos terceras partes de los miembros del congreso. Igualmente, será necesaria la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

En Coahuila, el artículo 196 de su Constitución exige la votación por las dos terceras partes de los diputados presentes y la aprobación de parte de la mayoría de los ayuntamientos.

En Guanajuato, el artículo 143 de su Constitución establece la votación del 70 por ciento de los miembros del congreso y de la mayoría de los ayuntamientos.

En Tlaxcala, el artículo 120 de su Constitución estipula que se requiere que el congreso, por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos. Adicionalmente, se establece la posibilidad de convocar a una convención constitucional para la aprobación de una nueva Constitución.

En Chiapas, el artículo 83 de su Constitución establece la aprobación a discusión del proyecto de reforma de parte de las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso; después, la aprobación por la mayoría de los ayuntamientos.

En Quintana Roo, el artículo 164 de su Constitución exige el voto de las dos terceras partes de la legislatura y la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

En Nuevo León no se contempla la participación de los ayuntamientos en la reforma constitucional, disponiéndose en el artículo 150 de su Constitución la aprobación de la legislatura mediante la votación de las dos terceras partes de sus miembros.

En el Estado de México, el artículo 148 de su Constitución exige el voto de las dos terceras partes de la legislatura y la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos. Adicionalmente, en el artículo 14 existe la posibilidad de convocar a un referéndum para la reforma parcial o total de la Constitución, a petición de la ciudadanía o a iniciativa del gobernador.

IV. EL PLURALISMO COMO PRESUPUESTO POLÍTICO

Si el reconocimiento a nivel constitucional del principio de autonomía local, y a nivel estatal, de los principios de supremacía y rigidez constitucional actúan en calidad de presupuestos institucionales y formales de la justicia constitucional local, el pluralismo político (o la

democracia, si se prefiere un concepto aún más amplio) actúa como su presupuesto político.

Nadie puede poner en duda que existe una vinculación positiva y una vinculación negativa entre democracia y justicia constitucional.²³ La primera se evidencia en la medida que la justicia constitucional se considera ya un componente genético de cualquier democracia liberal hasta el punto de que más de uno duda de la configuración de esta última en ausencia de controles de conformidad de las leyes a la Constitución.²⁴ La segunda porque, históricamente, la incardinación de sistemas de justicia constitucional se ha dado en lugares que aparecen con menor *rating* democrático, guiados por la intención de que su adopción coadyuve a la consolidación del régimen constitucional. La democracia, en esta situación, aparece más como supuesto que como presupuesto de la justicia constitucional.

La correspondencia anterior podría sintetizarse de la siguiente forma: no existe justicia constitucional sin democracia, ni democracia sin justicia constitucional. Por paradójico que pueda parecer, México ofrece un buen ejemplo de la importancia de tomar en cuenta el criterio de la “democratización” para la debida estructuración de un sistema de justicia constitucional. La valoración de los niveles de democratización y el avance del pluralismo político constituyen referentes obligados para comprender la inexorabilidad de incorporar el control constitucional de las leyes; contribuye a decidir si en su establecimiento se deja mayor libertad de configuración al legislador estatal o si se le sujeta mediante el establecimiento de bases estrictas a observar, y arroja datos relevantes para sopesar la eficiencia de la institución allí donde ya existe.²⁵ Tomando en cuenta lo anterior, la estimación de la justicia constitucional mexicana antes del cambio político experimentado en 2000 debe ser una, y la que surge a partir de

²³ Sobre esta doble vinculación, Pérez Royo, Javier, *Tribunal Constitucional y división de poderes*, Madrid, Técnos, 1988, p. 23; Rubio Llorente, Francisco, “Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa”, en varios autores, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 544.

²⁴ Pegoraro, Lucio, “Clasificaciones y modelos de justicia constitucional en la dinámica de los ordenamientos”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, núm. 2, 2004, p. 142.

²⁵ Véase Cossío Díaz, José Ramón, “Cuestiones constitucionales. La Suprema Corte de Justicia y la transición democrática”, *Este País*, 7 de abril de 1997, pp. 62 y ss.

ese proceso de transición y cae en cascada a las entidades federativas, debe ser necesariamente otra.²⁶

La transición mexicana ha sido una transición “gradual”²⁷ que comenzó en el momento en que a las mujeres se les reconoce el derecho al sufragio. Este primer ajuste confiaría la conducción de la transición a una vía institucionalizada: la reforma electoral. Por ello, el cambio político de México puede conocerse, en gran medida, a través de las sucesivas reformas constitucionales al andamiaje electoral de 1963, 1972, 1977, 1986, 1990, 1991, 1993, 1994 y 1996.²⁸ El conocimiento de los factores sociales, políticos, económicos y hasta internacionales que las precedieron pueden servir como referente válido para entender los cauces de la apertura democrática y la paulatina consolidación del pluralismo. El portal de la pluralidad en los órganos representativos inició en la Cámara de Diputados, siguió en los ayuntamientos, continuó en los congresos locales, trascendió al Senado, arribó a las gubernaturas, y concluyó, finalmente, en la Presidencia de la República, la piedra angular hasta entonces de nuestro sistema constitucional.

El punto de inflexión generado en el sistema de partidos por virtud de la democratización de los órganos de representación, explica o da una idea del por qué durante décadas el único instrumento defensor de los derechos fundamentales y de la supremacía de la Constitución fue el paradigmático juicio de amparo. Dentro de un escenario con un sistema de partidos que encuadraba perfectamente dentro de

²⁶ *Cfr.* Para un análisis de la actuación de la corte en las cuestiones relevantes de nuestro país, en el periodo previo al proceso de cambio experimentado en 2000, Melgar Adalid, Mario, “Hacia un auténtico Tribunal Constitucional”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, núm. 11, julio-diciembre de 2004, pp. 150 y ss.

²⁷ En general, Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

²⁸ La reforma fue el conducto para abrir los cauces de la transformación política, pero no constituyen la totalidad del cambio democrático en México. Sobre ello *cfr.* Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldemberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 29 y ss.; Woldemberg Karakowsky, José, “México: la mecánica de su cambio democrático”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1999, pp. 27-34.

la clasificación de los “hegemónico-pragmáticos” hecha por Sartori,²⁹ era obvio que los conflictos constitucionales que surgían dentro de un entorno dominado por la “gran familia revolucionaria” tenían en el presidente de la república a su árbitro definitivo.³⁰

El mismo fenómeno democratizador enseña por qué en épocas de clara efervescencia política como las de 1988 y 1994 es donde se acometen los cambios más importantes al Poder Judicial en México con el objeto de intentar dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de una “identidad” de Tribunal Constitucional bajo nuevas atribuciones que se incardinan directamente en la idea de ofrecer mecanismos jurídicos de solución de controversias de naturaleza eminentemente política.³¹

La alternancia política en la Presidencia de la República en 2000 ha servido de acicate para el comienzo de una serie de “transiciones periféricas” circunscritas al ámbito local. Si bien es verdad, los espacios de gobierno de la oposición ya existían, lo cierto es que no habían generado los cambios estructurales que presupone una transición para poder detentar esa denominación.³² El cambio en la tipología de nuestro sistema de partidos, producto del asentamiento de la pluralidad política, ha impulsado “gobiernos divididos”³³ a nivel federal y local en donde como regla y ya no como excepción cohabitan políticamente varios partidos políticos en el seno de diferentes órganos de decisión. Ante un panorama en donde es necesario garantizar el compromiso entre las fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias, la introducción de mecanismos de resolución jurídica de conflictos polí-

²⁹ Sobre la clasificación de los sistemas de partidos y la ubicación conceptual del caso mexicano *cf.* Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed. ampl., Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 276.

³⁰ *Cf.* Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, p. 36. Las características del sistema presidencial mexicano pueden observarse en el clásico estudio de Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Madrid, Siglo XXI, 1978.

³¹ Reproducimos los elementos que nos parecen confirmar el camino de la corte en búsqueda de su identidad como Tribunal Constitucional en Astudillo Reyes, César I., “Modelos de justicia constitucional en México”, *VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 3 al 5 de diciembre de 2003, Sevilla, España; disponible en www.us.es/cide/. Acúdase también a Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, nota 26, pp. 134 y ss.

³² Para una explicación detallada se remite a Astudillo Reyes, César I., “Pluralidad política y cambios institucionales”, en Garza Grimaldo, José Gilberto (coord.), *Estudios político-electorales*, Chilpancingo, H. Congreso del Estado de Guerrero, 2002, pp. 275 y ss.

³³ *Cf.* Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

ticos aparece como una necesidad urgente del sistema. En los Estados en donde ya existen, lo consecuente es luchar por su consolidación, pues como atinadamente destacó Hans Kelsen, “mientras más se democratizan, más fortalecido debe ser el control”.³⁴

Aún cuando la consideración exclusiva de los presupuestos institucionales y formales aportan una sólida base teórica y conceptual para la instauración de sistemas locales de justicia constitucional en México, cierto es que la circunstancia actual del panorama político mexicano actúa como acicate para considerar “urgente” la introducción de árbitros del proceso político local en calidad de verdaderos “guardianes” del orden constitucional. Decimos esto porque existen datos que evidencian una realidad insoslayable que no deja de ser preocupante. Aún con los niveles de democratización que existe en la república mexicana, de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, son únicamente ocho los estados que han introducido mecanismos jurídicos encaminados a “fiscalizar” el ejercicio del poder.

¿Esto qué quiere decir? Básicamente que desde los datos que la realidad ofrece, o bien los legisladores estatales no han valorado en su justa dimensión las conclusiones que se desprenden de los presupuestos institucionales, formales y políticos necesarios para introducir garantías de tutela de la autonomía que la Constitución federal reconoce a las entidades federativas, o bien, el rechazo existente se debe a que, como certeramente ha evidenciado Fix-Fierro, su introducción significaría ceder cuotas de poder que todavía no son concebibles en algunas latitudes de México.³⁵

V. LOS SISTEMAS “PERIFÉRICOS” DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Los sistemas de justicia constitucional surgidos en las entidades federativas mexicanas, convencionalmente pueden denominarse sistemas “periféricos”, en tanto pertenecen al tercer orden en que se estratifica el ejercicio del poder en el país —después del orden constitucional y del orden federal—. Necesario es destacar que habla-

³⁴ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 99.

³⁵ Véase las *Conclusiones y relatorías del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 62 y 63.

mos conscientemente de “sistemas”, dado que nuestra aspiración principal es realizar un ejercicio clasificatorio que tiene como finalidad reconducir los objetos de análisis científico hacia sistemas lógicos, articulados bajo construcciones teóricas comunes.³⁶ Acordes con esta idea, algunas experiencias no son analizadas, en cuanto no constituyen un verdadero sistema, sino simplemente instrumentos aislados de defensa de determinados derechos.³⁷

Con el objeto de acotar el ámbito de estudio, en el presente apartado se describirá la institucionalización jurídica de cada sistema, retratando al órgano al que se le confía la impartición de justicia constitucional con énfasis en algunos elementos del estatuto constitucional de sus miembros, el complejo competencial que tiene confiado y los entes legitimados para activar su funcionamiento.³⁸

1. Veracruz

El sistema veracruzano de justicia constitucional³⁹ ha confirmado la tradición mexicana de confiar a los órganos supremos de la organización judicial el ejercicio del control de constitucionalidad. Ha-

³⁶ Para los criterios clasificatorios, sus virtudes e inconvenientes se remite a Vergottini, Giuseppe de, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1999, pp. 43 y ss.; Pegoraro, Lucio y Rinnella, Angelo, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 2002, pp. 52 y ss.

³⁷ Por eso no incluimos, de manera conciente, la experiencia de Chihuahua, en donde se establece el recurso de “queja”. El artículo 200 de su Constitución establece: “Cualquier persona, en cuyo perjuicio se viole algunos de los derechos expresados en los artículos 6, 7 y 8 de esta Constitución, podrá ocurrir en queja contra la autoridad infractora ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el que hará cesar el agravio e impondrá a la autoridad responsable la pena correspondiente. La ley reglamentará el ejercicio de ese derecho”.

³⁸ Las modalidades estudiadas las tomamos de las notas que tanto Favoreu como Cruz Villalón aportan al respecto. Cfr. Favoreu, Luis, *Los Tribunales Constitucionales*, trad. de Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994, pp. 27 y ss.; Cruz Villalón, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 34.

³⁹ La explicación detallada del modelo veracruzano se puede ver en el capítulo II de Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México. Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 59 y ss. Para el contenido de la reforma y de las causas que la originaron, Berlín Valenzuela, Francisco, “Nuevos contenidos constitucionales para el Estado de Veracruz”, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la república mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 461 y ss. Igualmente, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “La nueva sala constitucional en el Estado de Veracruz”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002, t. IV, pp. 3775 y ss.

blando en términos clasificatorios, se inserta dentro de aquellos sistemas que forman parte del *tertium genus* configurado por el “modelo de control incidental de constitucionalidad”, cuyo elemento caracterizante viene otorgado por la adopción del instrumento que sirve de puente o enlace entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional: hablamos de la cuestión de inconstitucionalidad.⁴⁰

A. Órgano de control

La Constitución de Veracruz —en adelante CV— otorga el ejercicio del control constitucional al órgano encargado de la función judicial dentro del Estado.⁴¹ Corresponde al Tribunal Superior de Justicia —TSJV— desempeñar el papel de guardián del ordenamiento veracruzano. El control se realiza mediante dos de sus órganos: el pleno y la sala constitucional. Esta decisión produce una estratificación de atribuciones que hacen que el pleno conozca y resuelva aquellos procesos de naturaleza abstracta, dejando a la sala aquellos de carácter concreto. La sala constitucional participa, sin embargo, en la totalidad de ellos, ya que sustancia y formula los proyectos de resolución definitiva que se someten al pleno, conociendo y resolviendo en forma definitiva los demás.

De conformidad con el artículo 57 de la CV, el pleno se integra con el presidente del TSJV y con los presidentes de cada una de sus salas, a excepción de la electoral. Son ocho, entonces, los magistrados que resuelven definitivamente este tipo de cuestiones (artículos 2, 32, 33, 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, en adelante LOPJEV).⁴² El artículo 64 estipula claramente que la sala constitucional se integrará con tres magistrados.

⁴⁰ Para esta clasificación se remite a Pegoraro, Lucio, *Lineamenti de giustizia costituzionale comparata*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1998, p. 27. En español, acúdase a su trabajo “La circulación, la recepción y la hibridación de los modelos de justicia constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, 2002, p. 401.

⁴¹ La reforma constitucional que introdujo la justicia constitucional en Veracruz fue publicada en la *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, Decreto núm. 53, 3 de febrero de 2000.

⁴² Publicada en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado*, núm. 148, 26 de julio del 2000.

B. *Estatuto constitucional de los magistrados*

En el nombramiento de los magistrados constitucionales participan conjuntamente los poderes Ejecutivo y Legislativo. El gobernador tiene la facultad de proponer candidatos mientras que el congreso es quien formalmente los nombra mediante el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes (artículo 59 de la CV). Los requisitos para ser juez constitucional no distan de aquellos para ser juez ordinario en virtud que los magistrados, al menos los del pleno, cumplen funciones de legalidad y constitucionalidad. El requisito de la cualificación técnico-jurídica para ocupar el cargo no se estipula (artículo 58 de la CV). Lo que sí señala tal prescripción es el régimen de incompatibilidades para ser magistrado. Los magistrados duran en su encargo diez años que no son prorrogables (artículo 59 de la CV). Sus percepciones económicas no podrán ser disminuidas durante su encargo (artículo 10 de la LOPJEV). En su calidad de servidores públicos se encuentran sujetos a juicio político y de procedencia, y a juicio de responsabilidad de los servidores públicos (título V de la CV, octavo de la LOPJEV).

C. *Ámbito competencial*

En el ordenamiento veracruzano se contempla un sistema global de defensa constitucional que incorpora ocho institutos protectores. Entre los mecanismos estrictamente procesales de control se encuentran: 1. El juicio de protección de los derechos humanos; 2. El recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público; 3. Las controversias constitucionales; 4. Las acciones de inconstitucionalidad; 5. Las acciones por omisión legislativa y, finalmente; 6. Las cuestiones de inconstitucionalidad. Todos ellos se encuentran regulados en el artículo 64 de la CV.

Encontrándose en el sistema veracruzano instrumentos procesales de control que proceden contra la ley en sí misma, al margen de su aplicación, y también con motivo de ella (el denominado control concreto y abstracto), su ámbito de protección se reconduce a intereses objetivos y subjetivos y, por tanto, en su promoción participan ór-

ganos del Estado y particulares lesionados en sus derechos fundamentales.

Respecto de los instrumentos que protegen intereses subjetivos, la legitimación corresponde a quien o quienes reciban un agravio personal y directo, consecuencia de un acto de autoridad violatorio de sus derechos fundamentales. Así lo dispone el artículo 64, fracción I de la CV, y 6 de la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave,⁴³ reglamentaria de aquél. Lo mismo sucede con el recurso encaminado a la tutela de los derechos fundamentales de los veracruzanos ante una eventual actuación irregular del ministerio público local, recogido en el artículo 64, fracción II de la CV.

En lo relativo a los instrumentos de tutela objetiva del ordenamiento, los entes legitimados tienen el carácter de autoridades u órganos constitucionales del Estado. Según los artículos 64 y 65 de la CV, las controversias constitucionales pueden ser interpuestas por los municipios, los poderes Ejecutivo y Legislativo. En las acciones de inconstitucionalidad se dota de cualificación procesal al gobernador del Estado y a cuando menos la tercera parte de los miembros del congreso. Las acciones por omisión legislativa pueden ser activadas por el gobernador del Estado o por la tercera parte de los ayuntamientos. Finalmente, las cuestiones de inconstitucionalidad pueden ser elevadas por todos los jueces y magistrados del Estado.

2. Coahuila

En Coahuila, la reforma constitucional de marzo del 2001⁴⁴ confía el ejercicio de atribuciones de constitucionalidad al Tribunal Superior de Justicia del Estado —TSJCo—. ⁴⁵ Hay, sin embargo, una notable diferencia entre el caso coahuilense y su similar de Veracruz. Si en

⁴³ Publicada en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado* el 5 de julio del 2002.

⁴⁴ Decreto 148 por el que se reforman, adicionan, modifican y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Coahuila, publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, núm. 23, 20 de marzo de 2001.

⁴⁵ La explicación detallada del sistema coahuilense se encuentra en el capítulo III de Astudillo Reyes, *Ensayos de justicia...*, *cit.*, nota 39, pp. 119 y ss. También González Blanco, Carlos, "Protección constitucional local", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *op. cit.*, nota 39, pp. 3807 y ss.

principio existe el punto de convergencia descrito, no existe tal similitud en lo concerniente al papel que se dispone en favor de los jueces y tribunales investidos con la jurisdicción ordinaria. Si en Veracruz la justicia constitucional aparece organizada en un “sistema unitario”, la característica de Coahuila es la inexistencia de un monopolio del control, existiendo, en consecuencia, un sistema “plural” que se abre a la participación en el control de todos los jueces mediante la desaplicación de normas al caso concreto.⁴⁶

El sistema coahuilense, en este tenor, tiene mayor similitud con el sistema federal. No conjuga propiamente elementos y técnicas de los modelos difuso y concentrado sino que pone en práctica ambos a través de un control difuso ejercido por jueces y tribunales —similar al desempeño de los tribunales federales en materia constitucional—, y de un órgano dentro del TSJCo que decide en última instancia procesos constitucionales autónomos, de forma similar a la concentración que a nivel nacional se confiere a la Suprema Corte de Justicia. En conclusión, pertenece, al igual que la corte, al *quartum genus* representado por el “sistema mixto de justicia constitucional”.⁴⁷

A. Órgano de control

El control de la constitucionalidad en Coahuila goza de los atributos de la “concentración” y de la “difusión”. La primera vertiente se unifica en el pleno del TSJCo, al cual el artículo 158, párrafo IV, equipara con un Tribunal Constitucional con competencia local.⁴⁸ La segunda vertiente reconoce la plena participación de todos los jueces integrantes del Poder Judicial en el control de la constitucionalidad de las leyes. Como es obvio, una funciona según los lineamientos del control concentrado, en donde la substanciación de un proceso cons-

⁴⁶ La diferencia fundamental entre los sistemas unitarios y los plurales tiene que ver con la operación de los tribunales constitucionales en posición monopolista, o en la concurrencia de otros sujetos en el ejercicio del control. *Cfr.* Pegoraro, “Clasificaciones y modelos...”, *cit.*, nota 24, pp. 154 y ss.

⁴⁷ Pegoraro, *Lineamenti...*, *cit.*, nota 40, pp. 39 y ss.

⁴⁸ Así se sostiene en el “Acta constitutiva del Tribunal Superior de Coahuila como Tribunal Constitucional Local”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 1, 2003, pp. 287 y ss.

tucional, interpuesto preferentemente por órganos políticos, termina por declarar la constitucionalidad o no de una norma, confinándola, en último caso, a dejar de formar parte del sistema jurídico. La otra, en cambio, permite que cualquier juez desaplique una norma por considerarla inconstitucional dentro de un litigio particular (artículo 158, párrafo III de la CCo). Con el fin de racionalizar la actividad de control de los jueces ordinarios, la CCo establece un “recurso de revisión” con el objeto de que el pleno del TSJCo sea el órgano armonizador de la pluralidad de interpretaciones constitucionales.

El artículo 136 de la CCo estipula que el TSJCo se integrará con los magistrados numerarios y los supernumerarios que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de Coahuila —LOPJCo—. ⁴⁹ La norma a la que se remite, dispone que el tribunal estará integrado por siete magistrados numerarios y seis supernumerarios. De los trece magistrados, solo los siete numerarios componen el pleno (artículos 6 y 8 de la LOPJCo). El artículo 9 de la misma ley señala que el pleno funcionará únicamente cuando estén presentes las dos terceras partes de sus miembros. Por ello, bastará la presencia de cinco magistrados para que se instale legalmente y pueda funcionar. Las resoluciones se toman por mayoría de votos de los magistrados presentes y, en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad.

B. *Estatuto constitucional de los magistrados*

Para el nombramiento de los jueces constitucionales no se requiere de un perfil especial; más bien se pone el acento en el perfil judicial de los aspirantes (artículo 138 y 145 de la CCo, 80 de la LOPJCo). Dentro de los mecanismos de nombramiento se incorpora la participación del Consejo de la Judicatura, órgano al que le corresponde elaborar la lista de candidatos a magistrados que se presenta al gobernador con el fin de que proceda al nombramiento, previa aprobación que haga el congreso en un lapso no mayor a cinco días (artículo

⁴⁹ Ley Orgánica cuyas reformas aparecieron en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, el 20 de marzo y el 16 de noviembre del 2001, para adecuar sus contenidos a la reforma constitucional.

lo 146 de la CCo, 81 de la LOPJCo). El periodo constitucional de los magistrados es de seis años (artículo 135 CCo).

En la vertiente difusa, por autoridades jurisdiccionales para efectos de desaplicación concreta de normas debe entenderse el conjunto de tribunales unitarios de distrito, juzgados de primera instancia y juzgados letrados en que se estratifica el ejercicio del Poder Judicial (artículo 135 de la CCo, 2 de la LOPJCo). El nombramiento de los juzgadores corresponde al Consejo de la Judicatura con base en los requisitos y procedimiento señalados para la carrera judicial (artículo 147 de la CCo, 62, 83, 84 y 85 de la LOPJCo). Los magistrados y jueces recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo (artículo 153 de la CCo). En materia de responsabilidades, se encuentran sujetos a juicio político, a juicio de responsabilidad y a responsabilidad penal, para lo cual deberá ejercitarse la respectiva declaración de procedencia (artículos 163 a 167 de la CCo).

C. *Ámbito competencial*

Existiendo en Coahuila un sistema mixto, pueden deslindarse perfectamente las atribuciones del juez constitucional y del juez ordinario. Al pleno del TSJCo, en su calidad de órgano concentrado para la resolución de conflictos constitucionales se le atribuye el conocimiento de dos procesos de carácter abstracto y uno más de índole concreta. Hablamos de las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y los recursos de revisión constitucional. La vertiente difusa de la justicia constitucional coahuilense es competente, decíamos líneas atrás, para desaplicar una norma al caso concreto por estimarla en contradicción con la CCo (artículo 158 de la CCo).

D. *Cualificación procesal*

La doble naturaleza de los procesos señalados abre, al igual que en la experiencia precedente, una doble legitimación; la de persona directamente interesada en que sus derechos sean protegidos y la de instancia interesada en la protección objetiva del ordenamiento.

Dentro de las acciones de inconstitucionalidad tienen legitimación el equivalente al 30 por ciento de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales, el Ejecutivo del Estado y el equivalente al 30 por ciento de los integrantes del Poder Legislativo (artículo 158, fracción II de la CCo). En las controversias, el Poder Ejecutivo y Legislativo, y los municipios del Estado (artículo 158, fracción I de la CCo). En el recurso de revisión, la legitimación para interponerlo corresponde a las partes del litigio desarrollado ante el tribunal *a-quo*, ámbito judicial donde se suscita el incidente de inconstitucionalidad de una norma.

3. *Guanajuato*

La experiencia guanajuatense se remonta a 2001, y se establece, curiosamente, en el mismo día que la de su similar de Coahuila.⁵⁰ La justicia constitucional en Guanajuato corresponde al órgano que se encuentra en el vértice de la organización judicial del Estado. En virtud de que la Constitución de Guanajuato —en adelante CG— otorga tan altas competencias a un sólo órgano, es posible decir que configura una “jurisdicción concentrada” o “sistema unitario”, en tanto subsiste el monopolio del rechazo de la ley inconstitucional, impidiendo que la totalidad de jueces se interesen siquiera en el control de la ley.

A. *Órgano de control*

De acuerdo con la reforma de la CG de 2001,⁵¹ corresponde al Supremo Tribunal de Justicia —STJG— garantizar la observancia de

⁵⁰ La reforma debe considerarse posterior en el tiempo a la de Coahuila, ya que el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma señala textualmente lo siguiente: “La fracción XV del artículo 89, entrará en vigor 180 días posteriores a la fecha de publicación del presente decreto. En ese término se adecuarán las leyes respectivas para establecer la substanciación del procedimiento”.

⁵¹ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, el 20 de marzo de 2001. Un análisis de la reforma se encuentra en Palomeque Cruz, Leticia, “De la tendencia centralizada del amparo jurisdiccional a la justicia constitucional local”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 4, México, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 127 y ss.

la Constitución (artículo 89, fracción XV). En consonancia con ello, la garantía de la CG se deposita en un único órgano del tribunal: el pleno. Sin embargo, a pesar de que el pleno es el guardián de la Constitución, no especifica directamente la CG su integración, señalando únicamente que el STJG se compondrá del número de magistrados propietarios o supernumerarios que determine el Consejo del Poder Judicial (artículo 84 de la CG). No queda del todo claro si todos los magistrados o sólo algunos forman el pleno. La duda se despeja con la lectura del artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato —LOPJEG—. ⁵² Esa norma determina que el pleno se compondrá de los magistrados propietarios que integren el STJG. Los magistrados supernumerarios formarán parte del pleno sólo cuando sustituyan a los magistrados propietarios.

B. *Estatuto constitucional de los magistrados*

Los magistrados del pleno del STJG son nombrados por el congreso del Estado de acuerdo con las ternas que, por turnos alternativos, presenten el gobernador del Estado y el Consejo del Poder Judicial (artículo 87 de la CG). El Consejo es el órgano del Poder Judicial al que se le confieren atribuciones no jurisdiccionales relativas a la carrera judicial, administración, capacitación y disciplina de sus integrantes (artículo 83 de la CG). Para ser juez constitucional se prefieren a aquellas personas con un perfil judicial; el artículo 86, fracción V de la CG señala que el candidato deberá distinguirse por su honorabilidad, competencia y antecedentes en el ejercicio de la profesión jurídica o ser juez de partido y haber satisfecho los requerimientos de la carrera judicial en los términos que establezca la ley. El periodo para el cual son elegidos es de siete años, y pueden ser ratificados (el procedimiento de ratificación se encuentra en el capítulo séptimo de la LOPJEG). Si se da la ratificación, sólo pueden ser removidos mediante juicio político, juicio de responsabilidad de los servidores públicos y por responsabilidad penal, previo juicio de procedencia (artículo 87 de la CG). No se reconoce principio de independencia

⁵² Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, Decreto 297 del 01 de abril de 1997, reformada el 03 de agosto de 2001.

económica, pero sí se señala que los magistrados recibirán un haber de retiro en los términos, cuantía y condiciones que señale la ley.

C. *Ámbito competencial*

El sistema de justicia constitucional de Guanajuato introduce únicamente dos procesos constitucionales para la defensa de su Constitución. El primero se establece en el apartado “A” de la fracción XV del artículo 89 de la CG y aparece erróneamente enunciado como controversia “legal”. El apartado “B” regula las acciones de inconstitucionalidad. Ambos procesos son instrumentos de control de naturaleza abstracta, cuyo procedimiento de sustanciación se enuncia en la Ley Reglamentaria de la fracción XV de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato en sus títulos segundo y tercero.⁵³

D. *Cualificación procesal*

Los dos procesos constitucionales anunciados constituyen mecanismos de control objetivo. Por tanto, los entes legitimados para promoverlos son, básicamente, órganos del estado de Guanajuato. Si bien los apartados A y B de la fracción XV del citado artículo 89 enuncian qué órganos tienen competencia para instaurar cada proceso, la ley reglamentaria clarifica aún más la legitimación. En las controversias tienen el carácter de parte actora, el poder o municipio que promueva la controversia; esto es, los municipios, el Poder Ejecutivo o el Legislativo. Como demandado, el poder o municipio que hubiere emitido o promulgado la disposición general o realizado el acto que es objeto de la controversia (artículo 5 de la LR). En las acciones de inconstitucionalidad se admite como promovente únicamente a la tercera parte de los integrantes del congreso del Estado. En este proceso no existe parte demandada.

⁵³ Publicado como Decreto 45 en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, el 3 de agosto de 2001.

4. *Tlaxcala*

El sistema de Tlaxcala⁵⁴ muestra un acercamiento significativo respecto al sistema guanajuatense. La concentración de competencias de control constitucional en un órgano único que cierra la puerta a un eventual interés de los jueces ordinarios en la administración de justicia constitucional. Se alinea, por tanto, con los sistemas que ejercen una jurisdicción concentrada, apareciendo como un “sistema unitario” que ejerce el monopolio de la justicia constitucional dentro del ordenamiento de referencia.

A. *Órgano de control*

La Constitución de Tlaxcala —en adelante CT— mediante su reforma de 2001⁵⁵ determina que la justicia constitucional se suministra a través del Poder Judicial del Estado. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia —TSJT— como “órgano supremo”, la sustanciación y decisión de los contenciosos constitucionales (artículo 79 de la CT, 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial —LOPJET—).⁵⁶ El funcionamiento del TSJT puede darse en pleno y en salas. Sin embargo, el control constitucional está reservado taxativamente al pleno (artículo 81 de la CT, 25 de la LOPJET, 2 de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, LCCET).⁵⁷ El pleno se integra con 14 magistrados (artículo 20 de la LOPJET); empero, el quórum para resolver cuestiones de estricta constitucionalidad se constituye con la presencia de 12 magistrados (artículo 81, fracción V, inciso E de la CT). Las resoluciones emitidas se consideran irrecurribles (artículo 81, fracción V, inciso F de la CT).

⁵⁴ La explicación detallada del sistema tlaxcalteca se encuentra en el capítulo IV de Astudillo Reyes, *Ensayos de justicia...*, cit., nota 39, pp. 177 y ss.

⁵⁵ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, decreto 107, núm. extraordinario, t. LXXXI, 2a. época, 18 de mayo del 2001.

⁵⁶ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 10 de enero de 2002.

⁵⁷ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, decreto 137, 30 de noviembre de 2001.

B. *Estatuto constitucional de los magistrados*

Los magistrados del TSJET son nombrados por el congreso del Estado mediante la votación de las dos terceras partes de sus diputados presentes (artículo 84 de la CT). No se advierte participación alguna del Ejecutivo, con la significación que esto tiene para la independencia del órgano en cuestión. Dentro de los requisitos de elegibilidad se advierten dos elementos particulares que no se encuentran presentes en los sistemas anteriores. El primero se refiere a la existencia de un examen de oposición de los aspirantes al cargo; el segundo es el requisito de haber ejercido como “académico”, lo cual da un perfil de alta especialización a los candidatos (artículo 83, fracciones V y X de la CT). Los jueces constitucionales duran en su encargo seis años (artículo 12 de la LOPJET) y se encuentran sometidos a responsabilidad política, administrativa, penal y civil (artículo 108 de la CT).

C. *Ámbito competencial*

La CT establece la competencia genérica del TSJT, mezclando atribuciones de legalidad con atribuciones de constitucionalidad (artículo 80 de la CT). El artículo 81 establece las facultades del pleno actuando como “Tribunal de Control Constitucional del Estado”. De modo sintético, puede decirse que se establecen instrumentos de control de la ley en su aplicación e instrumentos de control de la ley al margen de un litigio particular. En lo que se refiere al primero, se contempla el juicio de protección constitucional. A lado de él se establecen tres instrumentos de control abstracto de la constitucionalidad representados por las acciones y controversias constitucionales (denominadas, estas últimas, juicios de competencia constitucional) y las acciones por omisión legislativa (apartados II a VI del artículo 81 CT, artículos 73 a 88 de la LCCET).

D. *Cualificación procesal*

La legitimación para interponer el instrumento de tutela de los derechos fundamentales corresponde a la parte interesada (artículo 65

de la LCCET). En las controversias, la legitimación se otorga al Poder Ejecutivo y Legislativo, y a los ayuntamientos o consejos municipales (artículo 81, fracción II de la CT). En las acciones de inconstitucionalidad que impugnen una norma proveniente del congreso del Estado se reconoce al 25 por ciento de los diputados que integran el Poder Legislativo, al procurador de justicia, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a la Universidad Autónoma de Tlaxcala y a los partidos políticos, si se trata de materia electoral.

En cuanto a normas de carácter general, expedidas en el ámbito municipal, se reconoce la legitimación de los mismos órganos pero con algunas variantes. Por ejemplo, se abre al 25% de los munícipes del mismo ayuntamiento o consejo municipal, al gobernador del Estado, a las universidades públicas estatales, al procurador de justicia, y al o los diputados pertenecientes al distrito donde se encuentre el ayuntamiento o consejo en el que se haya expedido la norma impugnada. En lo relativo a las acciones por omisión legislativa imputables al congreso, al gobernador y a los ayuntamientos o consejos municipales, la legitimación no podría determinarse de manera más extensa, ya que corresponde a “las autoridades estatales y municipales”, y a las “personas residentes en el Estado”, lo que en otros términos indica que existe una verdadera acción popular de inconstitucionalidad.

5. Chiapas

El sistema chiapaneco de justicia constitucional,⁵⁸ a diferencia de lo sucedido con los casos de Guanajuato y Tlaxcala, confiere a la totalidad de jueces y magistrados del Poder Judicial una participación efectiva dentro del control de constitucionalidad de los actos del poder, sólo que a los primeros no les reconoce facultad alguna para desaplicar normas. Configura un sistema que puede incorporarse al *tertium genus* representado por el “sistema de control incidental” por albergar la “cuestión de inconstitucionalidad”. La justicia constitucio-

⁵⁸ La explicación detallada del modelo chiapaneco se puede ver en el capítulo V de Astudillo Reyes, *Ensayos de justicia...*, cit., nota 39, pp. 207 y ss. También, Martínez Lazcano, Alfonso, “Justicia constitucional en Chiapas”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *op. cit.*, nota 39, p. 3837.

nal chiapaneca, siendo un reflejo de la experiencia veracruzana, concentra la totalidad de atribuciones de control en un sólo órgano, pero reconoce, por otra parte, la participación de todos los jueces en su ejercicio. Existe, en consecuencia, un monopolio del rechazo en caso de constatarse la inconstitucionalidad de una norma, pero no un monopolio interpretativo de la Constitución, algo que se permite a toda la judicatura y que introduce un elemento de “democratización” en el sistema.

A. *Órgano de control*

La Constitución de Chiapas —CCh—, reformada en 2002,⁵⁹ otorga al órgano de mayor jerarquía dentro de la estructura del Poder Judicial la trascendente tarea de garantizar su supremacía (artículo 51 de la CCh, 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas —LOPJCh—).⁶⁰ A diferencia de los sistemas vistos con anterioridad, no es el pleno el que ejerce el control, sino una sala superior (artículo 50 de la CCh). La sala superior del Supremo Tribunal de Justicia —STJCh— cuando funciona en pleno adquiere el carácter de “Tribunal del Control Constitucional”, según la denominación del artículo 56, párrafo III de la CCh. Se integra por siete magistrados habilitados para actuar exclusivamente en colegio único (artículo 51 de la CCh). Es este órgano el que concentra la administración de justicia constitucional.

B. *Estatuto constitucional de los magistrados*

Los magistrados de la sala superior son nombrados por el congreso del Estado, a propuesta del gobernador, mediante las dos terceras partes del total de sus miembros (artículo 50 de la CCh). El sistema chiapaneco no exige ningún requisito especial para ser magistrado de la sala superior más de los que se solicitan para la totalidad de los

⁵⁹ La reforma constitucional fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 137, 2a. sección, Decreto núm. 310, 6 de noviembre de 2002.

⁶⁰ Publicada en el Decreto núm. 002 del *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 140, 27 de noviembre de 2002.

magistrados del STJCh. El artículo 52 de la CCh constriñe a buscar perfiles basados en la vocación judicial. Los magistrados duran en su encargo siete años y no pueden ser designados para un siguiente periodo. La remuneración que perciban no puede ser disminuida durante el tiempo de su gestión. Dentro del régimen de responsabilidades, se encuentran sujetos a juicio político, y a responsabilidad penal y administrativa (título noveno, CCh).

C. *Ámbito competencial*

El sistema chiapaneco incorpora cuatro procesos constitucionales, siguiendo muy de cerca las directrices que, en su momento, incorporó la Constitución de Veracruz. Los cuatro son de naturaleza abstracta y se encomiendan, como ya señalamos, a la sala superior del STJCh. Así aparecen la controversia constitucional (artículos 56, fracción I de la CCh; 11, fracción II, y 12, fracción I, de la LOPJCh; 1, 13 a 77 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas —LCCECh—),⁶¹ la acción de inconstitucionalidad (artículos 56, fracción II de la CCh; 11, fracción I; y 12, fracción II de la LOPJCh; 78 a 96 de la LCCECh), la acción por omisión legislativa (artículos 56, fracción III de la CCh; 11, fracción I, y 12, fracción III de la LOPJCh; 97 a 110 de la LCCECh) y la cuestión de inconstitucionalidad (artículos 56, fracción IV de la CCh; 11, fracción II, y 12, fracción IV de la LOPJCh. La LCCECh inexplicablemente no regula el procedimiento para ejercitar este último proceso en ninguno de sus preceptos).

D. *Cualificación procesal*

El sistema chiapaneco no estatuye mecanismo alguno para la protección de los derechos que la CCh confiere a sus ciudadanos. No existe, por ende, institución alguna para la defensa de intereses subjetivos, y por ello, los entes legitimados para solicitar la protección de la justicia constitucional son exclusivamente órganos del Estado.

⁶¹ Publicada en el Decreto núm. 003 del *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 140, 27 de noviembre de 2002.

Dentro de las controversias constitucionales cuentan con legitimación el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a lado de los municipios. En las acciones de inconstitucionalidad cuentan con ella, el gobernador, el equivalente al 33 por ciento de los integrantes del congreso, el procurador general de justicia y el equivalente al 33 por ciento de los ayuntamientos. En las acciones por omisión legislativa se reconoce legitimación al gobernador, a la tercera parte de los miembros del congreso y a la tercera parte de los ayuntamientos. Dentro de las cuestiones de inconstitucionalidad se reconoce capacidad para elevarlas a todos los magistrados y jueces del Estado.

6. *Quintana Roo*

La experiencia de Quintana Roo⁶² presenta rasgos que la acercan al sistema de Veracruz, el primero, recordemos, en inaugurar la escalada de la justicia constitucional en las entidades federativas de México. Decimos lo anterior porque existen similitudes entre ellos. La primera semejanza tiene que ver con la institución a la que se le confían las atribuciones de constitucionalidad: en ambas experiencias se confía al órgano de vértice de la organización judicial, esto es, el Tribunal Superior de Justicia. Otra se refiere a la distribución del ejercicio de control en dos órganos: el pleno y una sala. La diferencia entre dichos sistemas consiste en que, mientras en Quintana Roo el juez ordinario no participa y no se interesa por el control de constitucionalidad, en Veracruz todos los jueces se interesan en el control mediante la “cuestión de inconstitucionalidad”.

A. *Órgano de control*

La justicia constitucional en Quintana Roo, por voluntad de la reforma constitucional aprobada en 2003, es una función que compete al Tribunal Superior de Justicia del Estado —en adelante

⁶² Sobre el sistema de Quintana Roo, *cf.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Derecho procesal constitucional local (la experiencia en cinco estados 2000-20003)”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

TSJEQR—⁶³ Dicha institución, como puede constatarse de la lectura del artículo 97 de la Constitución de Quintana Roo —CQR—, aparece como depositaria del Poder Judicial en el Estado. No obstante lo anterior, se ha optado por confiar tan importante función a dos órganos de la misma institución: el pleno y la sala constitucional. Por ese motivo, es menester señalar cómo se integran ambos órganos.

El pleno del TSJQR se integra con un total de nueve magistrados numerarios (artículo 98 de la CQR). Los tres supernumerarios que integran el tribunal, de acuerdo con el artículo 10 de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo —LOPJEQR—⁶⁴ no participan de las atribuciones en materia de conflictos constitucionales. El artículo 105 de la misma norma determina que, para el cumplimiento de la función de salvaguarda del ordenamiento fundamental, el TSJQR contará con una “sala constitucional-administrativa”, integrada por un único magistrado numerario.

B. *Estatuto constitucional de los magistrados*

La CQR señala de forma por demás enfática que se garantiza la independencia de los magistrados del TSJQR y la de los jueces en el ejercicio de sus funciones (artículo 100). Los magistrados constitucionales son designados, previa comparecencia, mediante la votación de las dos terceras partes del congreso del Estado, a propuesta del gobernador (artículo 102 de la CQR). Entre los requisitos para ser incluido en la terna no existe ninguno que se refiera al criterio de la “especialización”. Sólo se señala como cualidad, el haberse distinguido en el ejercicio de la actividad jurídica (artículo 101, antepenúltimo párrafo de la CQR). El principio de independencia económica está debidamente acogido al establecerse que los magistrados percibirán una remuneración digna, decorosa e irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante el tiempo de su encargo (artículo 100 de la CQR). La duración en el encargo es de seis años, existiendo la posibilidad de reelección. Si esta ocurriera, solamente se podrá privar del

⁶³ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 24 de octubre de 2003.

⁶⁴ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 16 de diciembre de 2003.

cargo a un magistrado de acuerdo con el sistema de responsabilidades que se señala en el título octavo de la CQR.

C. *Ámbito competencial*

Las atribuciones del pleno del TSJQR se encuentran en el artículo 103 de la CQR. Dicho precepto, en su fracción VIII, establece su competencia para conocer tres tipos de contenciosos constitucionales: las controversias constitucionales (con excepción de las que se refieran a la materia electoral), las acciones de inconstitucionalidad (con la misma exclusión), y las acciones por omisión legislativa.

El artículo 105 de la CQR atribuye a la sala constitucional-administrativa un conjunto de competencias para que, aparte de sustanciar y formular los proyectos de resolución de los tres instrumentos de control abstracto arriba señalados, y de aquellos en donde se dirima una contradicción de tesis entre las salas del tribunal, conozca y resuelva de manera definitiva las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal. Es decir, a lado de las atribuciones que se le otorgan en materia de contenciosos constitucionales, la sala es un órgano de control de la legalidad en materia administrativa y fiscal, tal y como lo reconoce el artículo tercero de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo —LJAEQR—. ⁶⁵

Sin embargo, la sala tiene dos atribuciones que no son de mera legalidad y que la encaminan a la tutela de determinados derechos fundamentales reconocidos en la CQR; este hecho conduce a sostener que la sala ejerce también un control de constitucionalidad directo, en tanto es competente para conocer los juicios en donde el derecho vulnerado sea el de petición (artículo 105, fracción IV) y para sustanciar, en única instancia, las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y el sobreseimiento que dicten los jueces en caso de petición de desistimiento formulado por el Ministerio Público (artículo 107 de la CQR). Esta atribución, como es evidente, ha sido importada del modelo de Veracruz.

⁶⁵ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 24 de agosto del 2004.

D. *Cualificación procesal*

Dejando de lado las atribuciones ordinarias que no interesan para efectos de esta contribución, diremos que en Quintana Roo existen tres procesos constitucionales de naturaleza abstracta y de defensa objetiva del ordenamiento, y dos de naturaleza concreta de tutela de intereses subjetivos.

La legitimación dentro de las controversias constitucionales corresponde a los poderes Ejecutivo y Legislativo, y a los municipios (artículo 105, fracción I de la CQR). En las acciones de inconstitucionalidad corresponde a cuando menos la tercera parte de los miembros del congreso del Estado y al procurador general de justicia del Estado (fracción II). En las acciones por omisión legislativa se confiere competencia para poner en marcha la impartición de justicia constitucional al gobernador del Estado y a los ayuntamientos (fracción III). Dentro de los instrumentos de tutela de intereses subjetivos, la legitimación corresponde a cualquier particular que se sienta afectado en sus derechos por un acto proveniente del Ministerio Público o de alguna autoridad administrativa respecto del derecho de petición.

7. *Nuevo León*

El artículo 94 de la Constitución de Nuevo León de 1917 —en adelante CNL—, reformada en 2004,⁶⁶ señala que corresponde al Poder Judicial la jurisdicción local en materia de control de la constitucionalidad. En este sentido, existe una similitud fundamental entre este sistema y aquellos que configuran sistemas “concentrados” y “unitarios”, en donde es un solo órgano el que tiene el monopolio de la declaración de inconstitucionalidad. Los jueces ordinarios, por tanto, no pueden interesarse en el control, al no existir un proceso constitucional que les permita articularse con la jurisdicción constitucional con el fin de depurar el ordenamiento jurídico.

⁶⁶ Publicada mediante Decreto núm. 100 en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León*, el 9 de junio de 2004. Hay que señalar que el sistema de justicia constitucional no ha comenzado a funcionar en virtud de que el artículo segundo transitorio de dicho decreto determina: “Las disposiciones referentes a los medios de control constitucional entrarán en vigor una vez que inicie la vigencia de la Ley que reglamente esa materia”. Esa ley todavía no existe.

A. *Órgano de control*

El Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León —TSJNL— es el órgano de vértice del Poder Judicial del Estado. Puede funcionar en pleno y en salas unitarias y colegiadas. Empero, es facultad exclusiva del pleno conocer de los medios de control de constitucionalidad local (artículo 96, fracción I de la CNL). No explicita la Constitución el número de magistrados que integran el pleno, dejando que sea la ley la que aborde la cuestión. Curioso es observar que lo que sí se establece a nivel constitucional, es la integración de un órgano menor como el Consejo de la Judicatura (artículo 94, párrafos IV y VII). El artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León —LOPJENL—⁶⁷ establece que el TSJNL se compone de trece magistrados; en consecuencia, el pleno se integra con la totalidad de ellos, y es presidido por aquel que el propio pleno designe (artículo 11).

B. *Estatuto constitucional de los magistrados*

La designación de los miembros de la magistratura corresponde al congreso del Estado, mediante la votación de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros. La facultad de proponer a los candidatos (que deberán comparecer de forma previa ante el congreso) se otorga al titular del Poder Ejecutivo de acuerdo con el artículo 99 de la CNL. No se pide ningún requisito excepcional para ser magistrado; únicamente, poseer título de licenciado en derecho expedido con 10 años de antigüedad (artículo 98, fracción III de la CNL). Los magistrados duran en su encargo 10 años, pudiendo ser ratificados para otro periodo igual, previa opinión del Consejo de la Judicatura sobre su desempeño (artículo 94, párrafo IV, y 99, párrafo V de la CNL). Son inamovibles dentro del periodo de su encargo y sólo pueden ser removidos por el congreso del Estado cuando incurran en faltas de probidad u honradez, mala conducta, negligencia en el desempeño de sus labores, sean condenados por sentencia ejecutoriada en juicio

⁶⁷ Publicada mediante Decreto núm. 158 en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León*, el 8 de febrero de 1999 y reformada el 21 de junio de 2004.

de responsabilidad, en los casos que éste proceda, sean jubilados en los términos legales o renuncien a su puesto, acepten desempeñar otro empleo o encargo de la Federación, estados, municipios o de particulares (artículo 100 de la CNL). Los magistrados del TSJNL percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que será determinada anualmente por el congreso del Estado (artículo 103, último párrafo de la CNL).

C. *Ámbito competencial*

El pleno tiene atribuido el conocimiento de dos procesos constitucionales. Ambos tienen naturaleza abstracta y se orientan a la defensa objetiva de su ordenamiento jurídico. Esos procesos están delineados en el artículo 95, fracciones I y II de la CNL; 18, fracción X de la LOPJENL. El primero es la controversia de inconstitucionalidad, incorporada para impugnar actos de autoridad o normas generales que invadan la competencia garantizada por la CNL; el segundo, la acción de inconstitucionalidad, a través de la cual es posible impugnar normas generales expedidas por el congreso o por cualquier ayuntamiento que, en abstracto, violen los derechos fundamentales de las personas emanados de la CNL, o violen la distribución de competencias que en ella se establecen para el Estado y los municipios.

D *Cualificación procesal*

Al ser solamente dos los procesos establecidos en el ordenamiento jurídico de Nuevo León, ambos de naturaleza abstracta, se puede inferir que los entes legitimados para promoverlos son autoridades, órganos o poderes del Estado. Siguiendo esta idea, la CNL establece que las controversias de inconstitucionalidad pueden ser promovidas por el Estado y los municipios, agregando a los poderes u órganos públicos estatales o municipales, pero sin especificar cuáles. En este tenor, tarea de la ley reglamentaria o en su caso de la jurisprudencia será acotar la legitimación y dilucidar lo que debe entenderse por poderes u órganos públicos (artículo 95, fracción I de la CNL). Dentro de la acción abstracta de inconstitucionalidad, la legitimación corresponde a los diputados, tratándose de normas generales expedidas por

el congreso del Estado, y a los regidores, tratándose de normas generales expedidas por su respectivo ayuntamiento. Igualmente, puede promoverla el procurador de justicia del Estado (artículo 95, fracción II de la CNL).

8. *Estado de México*

La reforma de la Constitución del Estado de México de julio de 2004⁶⁸ configura la más reciente experiencia de justicia constitucional en las entidades federativas. El sistema ahí inaugurado, si se atiende a criterios orgánicos, puede asemejarse a las experiencias de Veracruz y Quintana Roo, pues todas incorporan una sala constitucional. Ahora bien, si se atiende a criterios funcionales tiene mayores similitudes con las experiencias de Guanajuato, Tlaxcala y Nuevo León. Primero, porque confían al Poder Judicial el control de constitucionalidad. Segundo, porque confieren el monopolio de la declaración de inconstitucionalidad a una sola institución de ese poder. Tercero, porque es un sólo órgano de esa institución la que imparte justicia constitucional, algo que no sucede en Veracruz y Quintana Roo. Cuarto, porque impiden la participación del juez ordinario en el control, algo que sí permite Veracruz y Chiapas. La diferencia fundamental es que mientras en Guanajuato, Tlaxcala y Nuevo León la jurisdicción constitucional la ejerce el “pleno”, en el Estado de México la realiza la “sala constitucional”.

A. *Órgano de control*

De acuerdo con el artículo 88 bis, fracción I de la Constitución del Estado de México —en adelante CEM— corresponde a la sala constitucional garantizar su supremacía y control. La sala constitucional forma parte del Tribunal Superior de Justicia del Estado —TSJEM— que se integra, además, con salas colegiadas y unitarias regionales (artículo 88 apartado “a” de la CEM).

⁶⁸ Publicada mediante Decreto núm. 52 en “Gaceta del Gobierno”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, núm. 8, 12 de julio de 2004.

La particularidad de esta experiencia es que la CEM otorga en “exclusiva” a dicha sala el conocimiento de los contenciosos constitucionales. Esta circunstancia es la que aleja este sistema de sus similares de Veracruz y Quintana Roo, que también han incorporado una sala constitucional dentro de sus poderes judiciales. Recordemos que en estas dos experiencias las salas solamente sustancian pero no resuelven los procesos constitucionales de naturaleza abstracta; la sala mexicana, en cambio, sí está facultada para sustanciar y resolver en virtud de que el pleno del TSJEM no se reserva atribución alguna en la materia, al tener conferidas únicamente competencias ordinarias (véase el artículo 95 de la CEM).

Como el órgano que nos interesa estudiar es la sala constitucional, en tanto en ella se agotan los conflictos constitucionales (ya que los recursos de revisión contra las resoluciones emitidas por ella en primera instancia, serán resueltos por la propia sala, requiriendo para su aprobación unanimidad de votos) dejaremos de lado la integración del pleno del TSJEM. La sala, a tenor de lo dispuesto por el artículo 94 de la CM, se integra con cinco magistrados.

B. *Estatuto constitucional de los magistrados*

Por extraño que pueda parecer, la CEM es omisa respecto al procedimiento de designación de los magistrados del TSJEM. Es la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México —LOPJEM—⁶⁹ la que establece lo que, en lógica pura, debería señalar la Constitución. Estipula el título tercero de dicha norma un procedimiento de designación de los magistrados que se asemeja al establecido en Tlaxcala, en tanto no contempla la participación del Poder Ejecutivo. El artículo 16 dispone que los magistrados del TSJEM y los jueces serán designados por el Consejo de la Judicatura del Estado de México, previo examen de oposición. Inmediatamente después se señala que los nombramientos se sujetarán a la aprobación de la legislatura o de la diputación permanente (artículo 17 de la LOPJEM). Dentro de los requisitos para ser designado, resalta la fracción III del artículo 91 de

⁶⁹ Reformada mediante Decreto núm. 74, publicado en “Gaceta del Gobierno”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, núm. 52, 10 de septiembre de 2004.

la CEM que señala: haber servido en el Poder Judicial del Estado o tener méritos profesionales y académicos reconocidos. La fracción IV del artículo 30 de la LOPJEM añade: haber aprobado el examen de oposición. Los magistrados duran en su encargo 15 años, y deben ser sustituidos de manera escalonada (artículo 89 de la CEM). Sólo podrán ser privados de sus cargos por la Legislatura del Estado, a petición del Consejo de la Judicatura, por faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones, por mala conducta o por incapacidad física o mental (artículo 90 de la CEM).

C. *Ámbito competencial*

El artículo 88 bis de la CEM establece la competencia de la sala constitucional. La norma en cuestión establece las coordenadas de base de dos procesos constitucionales. La naturaleza de dichos procesos es abstracta en tanto tienden a la tutela objetiva del ordenamiento.

La fracción II del artículo 88 bis estipula la figura de las controversias constitucionales que se deriven de la CEM, con excepción de las que se refieren a la materia electoral. La regulación exhaustiva de dicho proceso se encuentra a partir del título segundo de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México —LRCEM— aprobada recientemente, en septiembre de 2004 (artículos 12 y sucesivos).⁷⁰ La fracción III del mencionado precepto constitucional contempla la acción de inconstitucionalidad que puede plantearse frente a leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general que se consideren contrarios a la CEM. El título tercero de la LRCEM (artículo 49 y sucesivos) es el encargado de integrar la norma constitucional, señalando las formas específicas de sustanciación de dicho proceso.

⁷⁰ Publicada mediante Decreto núm. 73 en “Gaceta del Gobierno”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, núm. 51, 9 de septiembre de 2004.

D. *Cualificación procesal*

Dado que los dos procesos constitucionales tienden a la tutela objetiva del ordenamiento, los sujetos legitimados para activar la jurisdicción constitucional tienen naturaleza de órganos o poderes del Estado. La legitimación activa en las controversias constitucionales la tiene el Estado, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los municipios y el comisionado de los derechos humanos (fracción II del artículo 88 bis de la CEM, 12, fracción I de la LRCEM). La legitimación pasiva se reconoce al Estado, poder o municipio que hubiere emitido y promulgado la disposición general o realizado el acto que sea objeto de la controversia (artículo 12, fracción I de la LRCEM).

Como las acciones de inconstitucionalidad configuran procesos en los cuales no existe parte demandada o legitimación pasiva, tienen competencia para promoverla el gobernador del Estado, los diputados integrantes de la legislatura estatal, cuando estén de acuerdo al menos el 33 por ciento de sus miembros, los ayuntamientos del Estado, cuando tengan la aprobación de cuando menos el equivalente al 33 por ciento de los integrantes del cabildo y el comisionado de los derechos humanos del Estado de México, exclusivamente en materia de derechos humanos (fracción III del artículo 88 bis de la CEM, 50 de la LRCEM).

VI. ALGUNOS PROBLEMAS PENDIENTES DE RESOLVER

En el presente apartado se enuncian algunas cuestiones cuya discusión nos parece trascendental en el futuro inmediato. No son todas, por supuesto. Tampoco se expresan soluciones; básicamente se problematiza para sacar a la luz las que consideramos más importantes.

1. *El peligro de fragmentación del control de constitucionalidad*

Si el principio constitucional de autonomía local se concreta en la adopción de una Constitución particular que tiene por finalidad fijar “el alcance y contenido” de aquél, resulta inexorable adoptar una “garantía de protección” con el fin de que los gobiernos locales cuenten con mecanismos para asegurar la vigencia de los enunciados del

pacto local. La garantía en cuestión tiene la función de constatar que el desarrollo constitucional provincial no conculque el conjunto de principios constitucionales referidos a la autonomía local debido a que un escueto desarrollo constitucional en las entidades federadas puede vaciar de contenido las cláusulas de la Constitución nacional o, en sentido contrario, las puede ensanchar indebidamente de forma tal que sobrepasen los límites y actúen como elementos de disgregación.

Nada tiene de particular, en consecuencia, que la garantía de la autonomía local se desenvuelva en un doble nivel. En el nivel “nacional”, corresponde al máximo órgano de justicia constitucional inspeccionar que las Constituciones provinciales recojan el principio de autonomía local, y que el desarrollo constitucional dado por los constituyentes locales no vacíen de contenido los principios que al respecto formula la Constitución, pero tampoco que se ensanchen indebidamente hasta llegar a su trasgresión, con la intención de convertir la autonomía en soberanía.⁷¹ Como es evidente, el elemento clave para determinar la competencia del guardián es el “parámetro” de enjuiciamiento. En nuestro caso, el parámetro está constituido, en primer lugar, por la Constitución mexicana, pero puede ampliarse a otro conjunto de normas que facilitan a la corte su labor de inspección. Cuando esto sucede, es decir, cuando el parámetro se extiende a otras normas, la Constitución actúa en calidad de “parámetro de los parámetros”.⁷²

En el nivel “periférico”, corresponde a los máximos órganos jurisdiccionales estatales o a tribunales *ad hoc*,⁷³ velar porque el desarrollo

⁷¹ La existencia de un órgano de esta naturaleza es una consecuencia de la forma de Estado federal. Sobre ello llama la atención Fernández Segado, *op. cit.*, nota 8, p. 67. Para observar cómo se protege la autonomía local en otras latitudes, especialmente en España y Alemania, Pérez Tremps, Pablo, *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Barcelona-Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 25 y ss; Naranjo de la Cruz, Rafael, *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, Madrid, INAP-Diputación Provincial de Málaga, 2003, pp. 21 y ss.

⁷² Acúdase a Spadaro, Antonino, “Dalla costituzione come ‘atto’ (puntuale nel tempo) alla costituzione come ‘processo storico’”, *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde (a cura di) Turín, G. Giappichelli Editore, 2000, p. 6.

⁷³ Paradigmático es el caso alemán, en donde 15 de los 16 *Länder* cuentan con un Tribunal Constitucional para la defensa de su propia Constitución. Sobre el particular, Lösing, Norbert, “La doble jurisdicción constitucional en Alemania”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *op. cit.*, nota 39, pp. 3823 y ss.

constitucional del principio de autonomía recogido en las Constituciones locales sea respetado por la totalidad de los detentadores del poder político, tanto en su vertiente horizontal (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como vertical (Estado y municipios). En este nivel, nuevamente el “parámetro” aparece como elemento determinante de la competencia de los guardianes de la constitucionalidad en las entidades.

Establecido lo anterior, no deja de asombrar el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de la reforzada atribución para emitir acuerdos generales conferida por el artículo 94, párrafo VII de la Constitución en la reforma de 1999,⁷⁴ haya expedido el acuerdo 10 de 2000,⁷⁵ en el que realmente ha subvertido el sistema competencial que constitucionalmente tiene atribuida. La corte se apoyó en una norma que la autoriza a establecer una división funcional del trabajo con base en la materia, pero no a instaurar niveles de inconstitucionalidad que le permitan dejar de conocer conflictos que, entrañando una cuestión de naturaleza constitucional por infringir el “parámetro” del proceso, puedan considerarse indignos de estudio en su sede por valorar únicamente el “objeto” del proceso, esto es, la categoría de la ley que se impugna.⁷⁶

Causa igual sorpresa el hecho de que desde la doctrina se establezca la posibilidad de un “control constitucional local de jurisdicción concurrente” que daría competencia a un órgano local para la protección de la carta magna. Tal atribución, de concretarse, vendría a derribar el monopolio de la declaración de inconstitucionalidad en manos de la corte, debilitando su papel de “guardián”, al permitir que cada órgano estatal pueda no sólo interpretar la Constitución general, algo válido en sí mismo, sino desaplicar o anular normas contrarias a ella, según la caracterización concentrada o difusa del sistema. Ambas soluciones, a nuestro juicio, representan ejercicios de fragmentación del control de constitucionalidad que subsisten en la

⁷⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 1999.

⁷⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de septiembre de 2000.

⁷⁶ Ahondamos en este planteamiento, en Astudillo Reyes, “Modelos...”, *cit.*, nota 31, p. 12. Coincide con el planteamiento, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002, p. 106. Un estudio pormenorizado sobre la caracterización del parámetro y el objeto del proceso constitucional se encuentra en Ruggeri, Antonio y Spadaro, Antonino, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2001, pp. 99 y ss.

medida en que no se tiene bien claro cuáles son los márgenes dentro de los cuales uno u otro órgano tiene competencia para actuar.

2. *La caracterización del “macrosistema”*

Ante la doble dimensión de la justicia constitucional, nuestro sistema, considerado globalmente, adquiere una fisonomía completamente nueva. Por un lado, los instrumentos para la custodia de la Constitución de Querétaro coadyuvan a configurar un sistema mixto, concentrado y difuso, en el cual existe un órgano (el pleno de la corte) al que se le confía el conocimiento exclusivo de determinados procesos constitucionales, tal y como existe en los sistemas de control concentrado de la constitucionalidad y, por otro lado, existe un sistema difuso que permite a los participantes de la función jurisdiccional federal (tribunal electoral,⁷⁷ tribunales colegiados de circuito y juzgados de distrito) desaplicar una norma al caso concreto, cuando tengan la convicción de que dicha norma es ilegítima.

En el espacio de la justicia constitucional local aparecen ocho sistemas. La totalidad de ellos comparten como característica común la existencia de un órgano al que se le confía la defensa de la Constitución local. El “pleno”, la “sala superior” o la “sala constitucional” cumplen con esa función; parece, entonces, que nos encontramos frente a sistemas concentrados. Empero, en Coahuila se reconoce también el control difuso por parte de todos los jueces locales. En Veracruz y Chiapas se reconoce la “cuestión de inconstitucionalidad”, algo que importa en tanto implica a todos los jueces en el control, pero les impide desaplicar una norma por entenderla inconstitucional. Guanajuato, Tlaxcala, Nuevo León y el Estado de México aparecen como “sistemas unitarios” que concentran en un sólo órgano la inspección de inconstitucionalidad. En Veracruz, Quintana Roo

⁷⁷ La corte, al resolver las contradicciones de tesis 2 y 4 de 2000, desestimó la jurisprudencia 05/99 establecida por el Tribunal Electoral, en cuyo rubro se lee: “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. tiene facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 3, 2000. La contradicción se estableció con la tesis: P./J. 74/99, emitida por el Pleno de la misma corte, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. X, agosto de 1999, cuyo rubro es: “Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución”.

y el Estado de México existe una sala constitucional, aunque sólo en los dos primeros se da una división de los contenciosos constitucionales entre ella y el pleno. En la última, por el contrario, el pleno no tiene conferidas atribuciones en este tipo de conflictos.

Como es visible, se puede advertir que el mexicano es un sistema en cuya caracterización deben analizarse el conjunto de elementos brindados por nuestra forma de Estado federal. La introducción de esta variable permitirá comprender por qué existe un guardián global que no atiende a cánones exclusivos de concentración por admitir dosis importantes de difusión. Consentirá, igualmente, vislumbrar cómo afecta la dinámica de los ordenamientos a la caracterización del “macrosistema”.

Independientemente de la heterogeneidad entre sistemas, se pueden avanzar ideas para reconducir nuestra justicia constitucional hacia una clasificación. Puede decirse, en este sentido, que si en Coahuila no se reconociese el control difuso, el sistema integral mexicano podría determinarse como un “sistema parcialmente desconcentrado”, ya que la totalidad de los jueces federales y determinados jueces constitucionales locales participarían del control. Sin embargo, dicha habilitación aproxima el sistema hacia aquellos “sistemas integralmente desconcentrados” debido a que con ello se evidencia que en México todos los jueces federales y locales administran justicia constitucional, si bien algunos se circunscriben a un ámbito de validez determinado.⁷⁸

La caracterización del sistema global sigue sin determinarse. Este hecho se debe, en parte, a que la corte y algún sector de la doctrina continúan sosteniendo que el Poder Judicial de la Federación, con su Tribunal Electoral, sus 96 tribunales colegiados de circuito, 49 unitarios de circuito y 185 juzgados de distrito, todos ellos con jurisdicción constitucional, ejerce un control de tipo concentrado.⁷⁹ No se ha advertido que lo que a final de cuentas opera como nota distintiva del control de tipo difuso que aparece en una de sus vertientes es que,

⁷⁸ La explicación de estos sistemas está en Pegoraro, “Clasificaciones y modelos...”, *cit.*, nota 24, p. 155.

⁷⁹ *Cfr.* Orozco Henríquez, J. Jesús, “Los procesos electorales y el Tribunal Electoral”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación AC, 2003, t. II, p. 1178.

inmediatamente después de la confrontación entre un acto de autoridad o una ley y la Constitución, cualquier juez puede derivar una consecuencia jurídica de dicha confrontación que puede tangibilizarse en la desestimación del acto como tal, o en la desaplicación de la norma al caso concreto.⁸⁰

3. *La homogenización de los sistemas*

Del análisis realizado a los sistemas de justicia constitucional que operan en la realidad mexicana, se desprende una nota característica: no existe homogeneidad en la sistemática adoptada. Es cierto que como rasgo común se comparte la naturaleza del órgano de control; órgano eminentemente judicial, cabeza del Poder Judicial del Estado. Fuera de esta nota, su estudio comparado muestra un notorio alejamiento entre ellos en lo que tiene que ver con la estructura orgánica de la institución controladora, sus garantías de independencia y las de sus miembros, las competencias con las que han sido investidos, los entes legitimados para poner en marcha su funcionamiento, los actos que son impugnables, las formas mediante las cuales han de resolver, la obligatoriedad de sus resoluciones, etcétera.⁸¹

Esta realidad se compagina con aquella que nos señala que, de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, son ocho las que han introducido mecanismos de justicia constitucional racionalizados en sistemas. Igualmente, con aquella que nos enseña que al no tener claro los márgenes de actuación del sistema establecido en la Constitución de Querétaro y de aquellos incardinados en las Constituciones locales, es difícil avanzar en la instrumentación de mecanismos de ar-

⁸⁰ Véase Anzon, Adele, “‘Diffusione’ del controllo di costituzionalità o ‘diffusione’ del potere di attuazione giudiziaria della costituzione?”, *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”*, E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di) Torino, G. Giappichelli Editore, 2002, p. 379.

⁸¹ Para un ejercicio comparado entre cuatro sistemas, Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas, que enseña la disparidad de la que hablamos, enviamos a Astudillo Reyes, César I., “Reflexiones sobre los sistemas locales de justicia constitucional en México”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM-IJ, 2004.

ticulación entre la “doble jurisdicción” que dicho fenómeno ha inaugurado.⁸²

¿Qué hacer ante esta disyuntiva? Básicamente, buscar un marco normativo cuya vinculatoriedad sea capaz de dar respuesta a la problemática. A nuestro juicio, este marco normativo debe venir desde un espacio de “centro”. Un espacio que no es más que el ocupado por la Constitución mexicana por su posición dentro del sistema jurídico. Se considera indispensable, entonces, establecer un conjunto de bases que racionalicen la adopción de sistemas de justicia constitucional local allí donde faltan, con el fin de reducir el margen de heterogeneidad entre ellos en aras de la certeza jurídica. Las bases constitucionales cuya adopción se recomienda tendrían que incorporarse al artículo 116 constitucional mediante una reforma constitucional.⁸³ Este artículo, por señalar los lineamientos fundamentales que racionalizan el ejercicio del poder periférico, es el receptáculo natural para contener las bases sobre las cuales habrán de erigirse los sistemas locales referidos.

Como hemos señalado, una operación como ésta tendría tres propósitos principales: acelerar la adopción de una garantía jurisdiccional de la Constitución local donde no se ha realizado, acercar u homogeneizar los perfiles de dichos sistemas y establecer mecanismos de articulación entre la jurisdicción constitucional nacional y la jurisdicción constitucional local. Estas son las tareas que aún se tienen pendientes y sobre las que hay que seguir trabajando.

⁸² *Cfr.* Los mecanismos de coordinación que proponemos están en Astudillo Reyes, “Reflexiones...”, *cit.*, nota anterior.

⁸³ Las bases que se proponen se encuentran en *ibidem*.