

## LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL EN MÉXICO: PRESUPUESTOS, SISTEMAS Y PROBLEMAS\*

César ASTUDILLO\*\*

SUMARIO: I. *Nota introductoria.* II. *Los “fundamentos” de la justicia constitucional y su aplicación al contexto local.* III. *Los sistemas “periféricos” de justicia constitucional.* IV. *Algunos problemas pendientes de resolver.*

### I. NOTA INTRODUCTORIA

El constitucionalismo mexicano se encuentra inmerso en una etapa de profunda renovación. La vertiente que se encarga del estudio del derecho constitucional de las entidades federativas ha entrado en una dinámica sin precedentes. El creciente interés generado por esta rama específica del derecho de la política es producto de múltiples factores. Se debe, en primer lugar, al hecho por demás evidente de que los temas torales del derecho constitucional mexicano están siendo sujetos a discusión permanente, producto del reajuste institucional que los cambios políticos están exigiendo. De igual manera, es una consecuencia del 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, es el resultado de la ausencia de una fuerza política dominante como la que en su momento representó el Partido Revolucionario Institucional, propiciando 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 constitucional en favor de las entidades federativas.

\* 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 exclusiva del autor.

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

El conjunto de circunstancias apenas apuntadas ha desembocado en un ejercicio reflexivo de proporciones mayores, en donde se cuestiona la forma de armonizar la existencia, en el plano político, de un efectivo pluralismo, y la consolidación, en el plano jurídico, de un auténtico sistema jurídico nacional compuesto por órdenes normativos particulares, auto-suficientes y autogarantizados, con ámbitos de validez determinados.

La problemática planteada ha potenciado la aparición de un tema central del derecho constitucional de las entidades federativas: el de la *justicia constitucional local* o del *derecho procesal constitucional*, según la perspectiva científico-metodológica desde la que se aborde.<sup>1</sup> Dado que el objeto y la finalidad primordial de estas disciplinas es estudiar los diversos mecanismos instituidos para dirimir los conflictos que el dinamismo político genera en el ámbito estatal, es comprensible que en cuanto argumento innovador, se haya situado rápidamente en el centro de las disquisiciones doctrinales. No debe causar extrañeza, por tanto, el incremento de monografías<sup>2</sup>, artículos<sup>3</sup> u obras colec-

<sup>1</sup> En argumento, Fix-Zamudio, Héctor, *La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana. Ensayo sobre una estructuración procesal del amparo*, México, UNAM, 1955, pp. 57 y ss. Igualmente, García Belaúnde, Domingo, *De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional*, 2a. ed., Lima, Editora Jurídica Grijley, 2000, pp. 53 y ss. Häberle, Peter, "El derecho procesal constitucional como derecho constitucional concretizado frente a la judicatura del Tribunal Federal Constitucional Alemán", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 1, 2004, pp. 15 y ss. Recientemente, Astudillo, César, "Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional", *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM-III, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons, 2008, t. I.

<sup>2</sup> Al respecto, acúdase a Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México. Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM-III, 2004; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2004; como capítulos de libros pueden verse a Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 2005, y también, Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM-III, 2005.

<sup>3</sup> En la Memoria del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, puede verse Astudillo Reyes, César I., "Modelos de justicia constitucional en México", *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, en Javier Pérez Royo, et al. (eds.), t. II, Navarra, Thomson Aranzadi, 2006, pp. 4127 y ss. En la misma obra aparece la contribución de Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Derecho procesal constitucional local en México", pp. 4259 y ss. En Miguel Carbonell, (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM-III, 2004, se encuentran los trabajos siguientes: Astudillo

tivas<sup>4</sup> que en los últimos años se han dedicado a esta temática en particular. Incluso, es cada vez más visible el renovado interés existente en todas aquellas instituciones que tienen encomendada la tarea de impartir justicia en el ámbito estatal y federal lo cual es por sí mismo indicativo de la trascendencia de su cometido.<sup>5</sup>

La primera experiencia de justicia constitucional local corresponde al estado de Veracruz en el año 2000. A ella 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.<sup>6</sup> La “circulación” de estos sistemas, y de algunas de sus técnicas en particular, parece augurar que en el corto plazo asistiremos a un ejercicio de aceleración en su expansión hacia 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.

Reyes, César I., “Reflexiones sobre los sistemas locales de justicia constitucional en México”, pp. 1 y ss.; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Derecho procesal constitucional local (la experiencia en cinco estados 2000-20003)”, pp. 457 y ss.; Uribe Arzate, Enrique, “Justicia constitucional federal y local en México”, pp. 839 y ss. Además, se remite a Astudillo Reyes, César I., “El sistema mexicano de justicia constitucional. Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 4, México, julio-diciembre de 2005, pp. 17 y ss

<sup>4</sup> Entre estas obras destacan, *Justicia constitucional local*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Rodolfo Vega Hernández (coord.), México, Funda, p. 2003, cuyos trabajos se reproducen en el tomo IV de la obra colectiva *Derecho procesal constitucional*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Coordinador, México, 4a. ed. Porrúa, 2003. *Constitucionalismo local*, David Cienfuegos Salgado (comp.), Porrúa, 2005; *La justicia constitucional en las entidades federativas*, Manuel González Oropeza, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), México, Porrúa, 2006. Igualmente, *En busca de las normas ausentes*, Miguel Carbonell, (comp.), 2a. ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, donde se encuentra el trabajo de astudillo, César “La inconstitucionalidad por omisión en México”.

<sup>5</sup> Es visible, por ejemplo, el interés de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, pues a través de las distintas declaraciones de sus reuniones anuales se ha preocupado por este tema. Lo mismo sucede con la Suprema Corte de Justicia de la Nación que año con año viene realizando un congreso nacional para analizar esta temática.

<sup>6</sup> La reciente y profunda reforma constitucional en el estado de Querétaro, publicada en el *Periódico Oficial del Estado “La Sombra de Arteaga”*, el 31 de marzo de 2008, ha incorporado mecanismos de control constitucional, aunque sin la fuerza con que lo han hecho las entidades que estudiamos en este artículo.

A la vista de 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 cómo se estructuran jurídicamente los sistemas que ya están positivizados y que, como hemos dicho, suman ocho. Finalmente, apuntamos algunos problemas que a nuestro juicio deberán ser discutidos a efecto de lograr respuestas favorables que coadyuven a su consolidación y les provean de eficiencia.

## II. LOS “FUNDAMENTOS” DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN AL CONTEXTO LOCAL

La edificación de un sistema de justicia constitucional presupone una idea clara de los fundamentos sobre los cuales las instituciones de garantía jurídica de la Constitución cobran auténtica coherencia y sentido. No tener claros esos presupuestos, nociones o ideas conduce con frecuencia al establecimiento de mecanismos jurídicos que por carecer de la base teórica que los explique acaban por convertirse en instituciones con un deficiente diseño institucional, no aptos para cumplir con la función que tienen encomendada y que, por consiguiente, difícilmente arraigan en el subsuelo jurídico en el que han sido depositados.

La justicia constitucional, como noción clave dentro del apartado de garantías de la Constitución, ha partido históricamente de cinco ideas fundamentales, reseñadas con agudeza por Luther. En primer lugar, las instituciones de la justicia constitucional han nacido a partir de un sistema de relaciones de fidelidad personal dentro del contexto del antiguo régimen. En segundo lugar, las instituciones de la justicia constitucional se han introducido dentro de un determinado sistema de fuentes del derecho. En tercer lugar, la justicia constitucional ha partido de un determinado sistema de agregación de poderes territoriales, donde existe una puntual diferencia entre el centro y la periferia. En cuarto lugar, la justicia constitucional ha nacido dentro de un sistema de diferenciación funcional de poderes al interior del Estado. Finalmente, en quinto lugar, la justicia constitucional ha presupuesto un sistema constitucional caracte-

rizado por instituciones democráticas basadas en el pluralismo de fuerzas políticas y sociales.<sup>7</sup>

Las ideas sucintamente esbozadas se encuentran presentes en el desarrollo histórico de la justicia constitucional, con independencia del modelo concreto que se haya puesto en práctica para materializar la garantía de la Constitución, de forma que difícilmente puede articularse coherentemente un modelo protector que no las presuponga en su alcance y significación. Para el contexto mexicano, que es el que nos interesa, y en específico para el tema de la justicia constitucional local, es de suma importancia tener conciencia de estos presupuestos, a efecto de implementar soluciones coherentes en el plano científico, y eficaces dentro del contexto práctico, puesto que de nada serviría un modelo teóricamente consistente si no se acopla a los requerimientos efectivos del entorno en el que se introduce, ni un sistema preocupado por satisfacer exigencias reales, pero diseñado de forma defectuosa.

La intención de este apartado es ver cómo este conjunto de nociones sobre la justicia constitucional pueden ser empleadas como fundamentos concretos de la justicia constitucional local en México. Con esta intención, y con objeto de que las condiciones de existencia de cualquier sistema de garantías constitucionales no se pierdan en el limbo de las disquisiciones teóricas, hemos intentado inferir de ellas elementos efectivos que nos ayuden a entender las bases de nuestras instituciones. Es por ello que preferimos organizar estos fundamentos en tres presupuestos, separados fundamentalmente por su conexión inmediata con alguna de las condiciones esbozadas. Desde esta óptica, desprendemos en primer lugar un presupuesto institucional de la justicia constitucional local, en seguida, unos presupuestos de tipo formal, y finalmente, unos presupuestos de tipo político.

### 1. *El principio de autonomía como presupuesto institucional de la justicia constitucional local*

La enunciación constitucional del principio de autonomía en favor de las entidades federativas opera como fundamento de validez para la existencia de uno o varios ordenamientos jurídicos dentro de un sistema jurí-

<sup>7</sup> Luther, Jörg, *Idee e storie di giustizia costituzionale nell'ottocento*, Torino, G. Giappichelli, 1990, pp. 8-17.

dico 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. Por ello no puede negarse que el reconocimiento del principio de autonomía actúa como presupuesto institucional de la justicia constitucional en el ámbito local, en la medida en que permite inferir un contexto institucional descentralizado en donde es perfectamente posible distinguir un ámbito de validez central y un ámbito periférico.

Como agudamente ha apuntado Gianinni, el concepto de autonomía es irreducible a un significado unitario, por lo que dentro de su acepción actual puede ser definido de mejor manera por la negación de aquellos elementos que contienen la idea de límite o de vínculo, que por sus características intrínsecas. De esta forma, “la autonomía expresa no tanto la independencia, como la no dependencia; no la autodeterminación, sino la no heterodeterminación; no la libertad, sino la no sujeción; no la originariedad, sino la no derivación”.<sup>8</sup> Esta idea, que expresa con abstracción y gran amplitud el significado del término que nos interesa, se comprende de mejor forma si, como dice Romano, acudimos a la etimología del concepto; desde esta perspectiva, es más fácil inferir que por autonomía se indica subjetivamente la potestad de darse un ordenamiento jurídico;<sup>9</sup> es decir, la capacidad de un órgano “no soberano” de establecer normas jurídicas que precisamente por esa característica de no soberanía se encuentra estrechamente subordinada al sistema de fuentes del derecho del que forma parte.

La doctrina<sup>10</sup> ha sistematizado debidamente los alcances de esta potestad, permitiendo que salgan a la luz las vertientes elementales que conforman su núcleo esencial, y que, como tales, han sido incorporadas en algunos instrumentos de carácter internacional tendientes al aseguramiento de la institución.<sup>11</sup> Las vertientes que de dicha ordenación resultan, enunciadas de forma sintética, son:

<sup>8</sup> Giannini, Máximo Severo, “Autonomia. Teoría generale e diritto pubblico”, *Enciclopedia del Diritto*, v. IV, Milán, Giuffrè, 1959, p. 356.

<sup>9</sup> Romano, Santi, “Autonomia”, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milán, Giuffrè, 1946, p. 15 y ss.

<sup>10</sup> Entre otros, Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 690 y ss.

<sup>11</sup> Los textos que nos aproximan al concepto y contenido de la autonomía son, básicamente, instrumentos internacionales de Europa e Iberoamérica que pueden considerar-

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 los elementos para posibilitar una gestión autónoma para hacer frente de manera eficaz a las obligaciones constitucionales que derivan del reparto competencial fijado en la Constitución general y precisado en 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.

se válidamente, precursores de un “Derecho constitucional común”. Por un lado, 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. El artículo segundo de la Carta Iberoamericana ha subrayado un elemento que hoy debe considerarse de importancia elemental para nuestra realidad; dice el citado documento que “el concepto de autonomía local debe superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializarse en una realidad permanente y auténtica que, además de constar en los textos fundamentales de cada País, sea reconocido como un principio inalterable, como deber de los gobiernos y derecho de los ciudadanos”. Es el artículo tercero, párrafo 1 de la Carta Europea, el que define 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. El artículo 11 prevé: “Las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a 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”.

Desde un punto de vista teórico, 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 en donde uno aparece como el orden jurídico “total”, y el resto como órdenes jurídicos “parciales”; es decir, donde existen y coexisten un ordenamiento “originario” y otros “derivados”, para usar los términos de Kelsen y Romano,<sup>12</sup> respectivamente. El ámbito de validez de cada uno está perfectamente delimitado, puesto que mientras el ordenamiento originario rige para todo el Estado, los derivados tienen vigencia en el ámbito espacial más restringido, que corresponde a su entidad federativa.

Una de las principales notas características de los ordenamientos jurídicos periféricos es el sentido de “autosuficiencia”. A través de esta noción se busca incardinar en la Constitución local el fundamento último de validez de las normas que conforman el ordenamiento jurídico local; es una cualidad por medio de la cual se fundan verdaderos sistemas jurídicos autónomos, en donde la Constitución local actúa en calidad de norma de “cierre” del ordenamiento.<sup>13</sup> La convivencia de una pluralidad de sistemas normativos autosuficientes no quiere decir que dejen de estar vinculados 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.<sup>14</sup> La autosuficiencia que parece brindar a estos sistemas el fundamento último de su legitimidad no es absoluta, sino relativa, pues tiene que ceder ante el principio de soberanía tangibilizado en la Constitución general, por virtud del cual la norma de normas se erige como “principio primero de unidad política”.<sup>15</sup>

La capacidad de “autoorganización” de los entes federados es la primera y la más trascendental de las consecuencias de la consagración del prin-

<sup>12</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995, p. 361; Romano, Santi, *El ordenamiento jurídico*, traducción de Sebastián y Lorenzo Martín-Retortillo, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, pp. 244 y 245.

<sup>13</sup> Pizzorusso, Alessandro, *Sistemi giuridici comparati*, 2a. ed., Milán, Giuffrè, 1998, pp. 242 y ss.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Esta lectura del concepto de Constitución, en Fioravanti, Maurizio, “Costituzione e Stato di diritto”, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra otto e novecento*, Milán, Giuffrè, 2001, t. II, pp. 575 y ss.



cipio de autonomía constitucional.<sup>16</sup> La amplitud o estrechez de esa autoorganización depende en buena medida de la extensión con que se consideren las diferentes “vertientes” en las que puede manifestarse, puesto que además de implicar el permiso para la expedición de una Constitución propia, su reconocimiento puede representar el ejercicio de una decisión real a favor de la individuación de los fines últimos de la entidad federada, de la estructuración de los poderes estatales y de la asignación a cada uno de esos poderes del deber de cumplimiento concreto de sus fines; en síntesis, puede comprender lo que el gran constitucionalista italiano Temistocle Martines acuñó con el término *indirizzo político*.<sup>17</sup>

México, lo sabemos bien, se articula constitucionalmente como un Estado federal, según se estipula expresamente en el artículo 40 de la Constitución de 1917.<sup>18</sup> En la misma norma se “reconoce” el principio de autonomía estatal, al señalar que la República se compone de “estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior”. El mismo ordenamiento constitucional señala la principal característica de la autonomía constitucional: la capacidad de las entidades federativas para establecer su propia Constitución y desprender de ella un ordenamiento jurídico autónomo; por ello, el artículo 41 establece que el ejercicio de la soberanía se realiza por medio de los poderes de la Unión, “y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados...”.

A pesar de estas declaraciones, la autonomía reconocida a los entes federados en México no tiene los alcances que posibilite el ensanchamiento de su contenido. Aun cuando teóricamente el texto constitucional resalta que la federación se compone “de Estados libres y soberanos”, la extensión del contenido de la autonomía no ha sido explorada a profundidad debido a las “limitaciones” a que se encuentra sometido el

<sup>16</sup> Fernández Segado, Francisco, *El federalismo en América Latina. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 2003, p. 58.

<sup>17</sup> Martines, Temistocle, voz “Indirizzo político”, *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè, t. XXI, 1971, pp. 134 y ss.

<sup>18</sup> 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.

ejercicio de los poderes constituyentes estatales por medio del texto constitucional mismo, el cual enuncia, recordemos, que los principios expresados en la Constituciones estatales “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

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 objeto de que entre ellas y aquélla no exista una diferencia sustancial en lo relativo al modelo de organización política, situación que sería desfavorable a la idea de “unión” o “unidad”, que subyace a la idea federal.<sup>19</sup> El inconveniente es que la Constitución mexicana ha sido demasiado detallada en el establecimiento de dichos límites, impidiendo cualquier ejercicio innovador en el contexto local, pues ha constreñido 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.<sup>20</sup> Como es posible apreciar, la autonomía constitucional de las entidades se encuentra constreñida fuertemente por un conjunto de limitaciones que de la mano de la tipología “residual” de nuestro paradigma federal, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, enseñan una reducción que hace de nuestro federalismo más una ficción que una realidad.

La convivencia de un conjunto de sistemas jurídicos autosuficientes vinculados al respeto de las estipulaciones del pacto constitucional patentiza la mutua implicación y alimentación que debe existir entre la teo-

<sup>19</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario al artículo 116”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa-UNAM-III, 1997, p. 1190.

<sup>20</sup> Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *Derecho constitucional...*, cit., p. 959.

ría de la justicia constitucional y la teoría de las fuentes del derecho,<sup>21</sup> en la medida en que se hace inexorable, por un lado, el establecimiento de un sistema de garantías de la Constitución general que resguarde la unidad política del Estado; y por el otro, la existencia de sistemas de garantías locales con objeto de tutelar la Constitución local. La primera representa una jurisdicción de “nivel” constitucional general por dirigirse a la “actuación” inmediata y directa de las normas constitucionales generales; las otras se elevan como jurisdicciones de “nivel” constitucional particular por destinarse a la tutela directa y efectiva de las normas constitucionales locales, aportándose así los primeros indicios para una oportuna delimitación competencial.<sup>22</sup> Se determina de este modo que aparte de la “autosuficiencia”, las Constituciones deben estar “autogarantizadas”, es decir, contar con mecanismos propios de resolución de las controversias surgidas en su seno. El ordenamiento constitucional, desde estas perspectivas, es el único dentro del sistema jurídico que no necesita de un ordenamiento más elevado para garantizar su efectividad. Es un ordenamiento que por su propia naturaleza debe establecer un conjunto de instrumentos para su tutela, y los medios para su debida efectividad. Por ello, aparte de norma sustancial que ordena las materias fundamentales del propio ordenamiento jurídico, es una norma fundamental de garantía que evidencia su manifiesta vocación procesal.

## *2. 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, en la medida en que sólo una puntual diferenciación dentro del sistema general de las fuentes del derecho hace posible que la

<sup>21</sup> Sobre esta mutua implicación, Ruggeri, Antonio, *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le “metamorfosi” dei criteri ordenadori delle fonti*, Torino, G. Giappichelli, 1994, pp. 5 y ss.

<sup>22</sup> El guardián de la Constitución general es un órgano que no pertenece al ámbito federal ni local, en tanto debe tutelar ambos y, en consecuencia, la norma de donde extrae su validez debe encontrarse en un ordenamiento más elevado. Ese ordenamiento no puede ser otro que el constitucional. Cfr. 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, p. 25.

norma considerada de mayor jerarquía pueda oponerse jurídicamente a aquellas fuentes de rango menor.

La idea de Constitución como *Lex superior*, de donde emana históricamente el principio de supremacía, se remonta a los dos supuestos que componen la noción de poder constituyente. En primer término, al 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 liberal que evoca la forma como se ejerce el poder e introduce la idea de limitación del poder, de donde proviene la noción 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.<sup>23</sup> Como es por todos conocido, el principio de supremacía constitucional quedó definitivamente asentado en el constitucionalismo moderno a partir de la histórica sentencia *Marbury versus Madison*, dictada por el juez Marshall en 1803, donde se establecieron los fundamentos del axioma en virtud del cual *Lex superior derogat legi inferiori*.

A efecto 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”, gracias a la gran aportación teórica de Bryce,<sup>24</sup> es el que permite establecer una diferencia jerárquica entre las leyes constitucionales y las leyes ordinarias. Dentro de los esquemas típicamente liberales, la rigidez establecía solamente una diferencia de grado dentro del ordenamiento jurídico, pero tras el advenimiento del constitucionalismo de la posguerra la distinción no ha permanecido como una cuestión formal, puesto que la inserción de estos mecanismos en la Constitución ya no procede con la intención de establecer una diferencia formal entre normas, sino con 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

<sup>23</sup> Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 38 y ss.

<sup>24</sup> Bryce, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, trad. y estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, *in toto*.

emanan se entienden superiores. El cambio de concepción anotado ha permitido que la rigidez represente una garantía no sólo a favor de la “institucionalización del derecho”, sino en favor de la “positivización de la justicia”.<sup>25</sup>

En el sistema jurídico mexicano, los presupuestos constitucionales en favor de la supremacía de las Constituciones estatales se encuentran igualmente en el artículo 40 constitucional, en donde se dispone que el Estado mexicano se compone de “estados libres y soberanos”, en el 41, donde se indica el ejercicio de la soberanía a través de los poderes de los estados, en los términos de sus Constituciones respectivas, y en el artículo 116, donde se dispone que corresponde a dichas Constituciones la organización de los órganos de poder estatales.<sup>26</sup>

Dentro de los sistemas jurídicos periféricos de nuestro país, los principios de supremacía y rigidez de las Constituciones han aparecido de forma débil al no existir plena conciencia de que ambos atributos son elementos clave para ubicar a la Constitución local como norma primordial dentro del sistema jurídico local, y fijar con ello los presupuestos formales para posibilitar su tutela jurídica por medio de específicos mecanismos de defensa. En esto influyó de manera decisiva la lectura “política” que durante mucho tiempo se dio de la Constitución y de su supremacía en el ámbito general, entendida simple y llanamente como criterio homogenizador y cohesionador de la ideología dominante.<sup>27</sup>

No todas las Constituciones estatales enuncian un principio de supremacía; sin embargo, allí donde no se formula expresamente se establece, al menos, el principio de rigidez constitucional que hace presuponerlo. Dentro de 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 Constitu-

<sup>25</sup> Desde el punto de vista formal, véase a De Otto, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 44 y ss. Desde un ángulo histórico, Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes para una historia de las Constituciones*, Madrid, Trotta, 2001, pp. 97 y ss. y 127 y ss.

<sup>26</sup> Arteaga “La Constitución local...”, *cit.*, p. 3618. Igualmente, Ferrer Mac-Gregor, “Derecho procesal...”, *cit.*, p. 459. Niega el atributo de supremacía de la Constitución estatal, Uribe Arzate, Enrique, “El control constitucional...”, *cit.*, p. 447.

<sup>27</sup> Esta noción de Constitución y su representación ideológica es expuesta por Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, pp. 36 y ss.

ción y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será 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”. 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 estas Constituciones 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 de donde puede inferirse tácitamente su superioridad normativa.

En Veracruz, el artículo 84 de su Constitución señala que para acometer a su reforma es necesaria la votación, en dos períodos de sesiones or-

dinarios 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 setenta 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.

### *3. El pluralismo como presupuesto político*

Si el reconocimiento a nivel constitucional del principio de autonomía, y a nivel estatal, de los principios de supremacía y rigidez constitucionales 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.

La importancia de esta condición refleja la totalidad de sus consecuencias cuando advertimos que la soberanía, fundamento de legitimidad

democrática de la Constitución, en otro tiempo expresión puntual de una sociedad homogénea, poco a poco ha venido siendo sustituida por un pluralismo de fuerzas políticas y sociales que requieren de elementales puntos de equilibrio. La Constitución, por este hecho, ha dejado de representar el proyecto colectivo de vida en común y ha pasado a formularse como norma abierta que posibilita la interacción de intereses de una sociedad heterogénea, en donde todos los sectores sociales pueden luchar por imprimir al Estado su propia orientación en el ámbito de posibilidades ofrecidas por el compromiso constitucional y donde la tabla de valores constitucionales funciona como el verdadero límite que no se puede transgredir.<sup>28</sup>

Dada la realidad apenas anotada, nadie puede poner en duda que existe una vinculación positiva y una vinculación negativa entre democracia y justicia constitucional.<sup>29</sup> La primera se evidencia en la medida en que la justicia constitucional se considera ya un componente genético de cualquier democracia constitucional hasta el punto de que más de uno duda de la configuración de esta última en ausencia de un control de conformidad de las leyes a la Constitución.<sup>30</sup> 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 del “pluralismo” para la de-

<sup>28</sup> Esta lectura se encuentra en Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 4a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2002, pp. 11 y ss. Igualmente, acúdase a Ruggeri, Antonio y Spadaro, Antonino, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, G. Giappichelli, 2001, pp. 6 y ss.

<sup>29</sup> Sobre esta doble vinculación, Pérez Royo, Javier, *Tribunal Constitucional y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 23 y ss.; Rubio Llorente, Francisco, “Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 544 y ss.

<sup>30</sup> Pegoraro, Lucio, “Clasificaciones y modelos de justicia constitucional en la dinámica de los ordenamientos”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 2, 2004, p. 142.



bida 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 debe dejarse mayor libertad de configuración al legislador estatal o si debe sujetársele mediante el establecimiento de bases estrictas de carácter vinculante, y arroja datos relevantes para sopesar la eficiencia de la institución allí donde ya existe.<sup>31</sup> Tomando en cuenta lo anterior, la estimación de la justicia constitucional mexicana antes del cambio político experimentado en el año 2000 debe ser una, y la que surge a partir de ese proceso de transición y cae en cascada a las entidades federativas, debe ser necesariamente otra.<sup>32</sup>

La transición mexicana ha sido una transición “gradual”,<sup>33</sup> 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. El cambio político de México, por esta singularidad, 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.<sup>34</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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 el año 2000, Melgar Adalid, Mario, “Hacia un auténtico tribunal constitucional”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm.11, julio-diciembre de 2004, pp. 150 y ss.

<sup>33</sup> En general, Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

<sup>34</sup> 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 *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 29 y ss.

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 porqué 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 la clasificación de los “hegemónico-pragmáticos” hecha por Sartori,<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> El mismo fenómeno democratizador enseña por qué, en épocas de clara efervescencia política como las de 1988 y 1994, se acometen los cambios más importantes al Poder Judicial de la Federación con la intención de dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de una “identidad” de tribunal constitucional, con nuevas atribuciones diseñadas bajo el espíritu de ofrecer mecanismos jurídicos de solución de controversias de naturaleza eminentemente política.<sup>37</sup>

La alternancia política en la presidencia de la República en el año 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. El cambio en la tipología de nuestro sistema de partidos, producto del asentamiento de la pluralidad política, ha impulsado “gobiernos divididos”<sup>38</sup> a nivel federal y local, en donde como regla y ya no como excepción, cohabitan políticamente va-

<sup>35</sup> Sobre la clasificación de los sistemas de partidos y la ubicación conceptual del caso mexicano *cfr.* Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 276

<sup>36</sup> Cossío Díaz, *Dogmática constitucional...*, *cit.*, p. 36. Las características del sistema presidencial mexicano pueden observarse en el clásico estudio de Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Madrid, Siglo XXI, 1978.

<sup>37</sup> 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”, *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Javier Pérez Royo, Joaquín Pablo Urías Martínez, Manuel Carrasco Durán (eds.), t. II, Navarra, Thomson Aranzadi, 2006, pp. 4127 y ss. Acúdase también a Melgar Adalid, “Hacia un auténtico...”, *cit.*, pp. 134 y ss.

<sup>38</sup> Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

rios 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 políticos 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”.<sup>39</sup>

Aun 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 incentivo para considerar “urgente” la introducción de árbitros del proceso político local en calidad de verdaderos “guardianes” de cada orden constitucional periférico. Enfatizamos lo anterior porque existen datos que evidencian una realidad insoslayable que no deja de ser preocupante. Aun con los niveles de democratización que existen en la República mexicana, de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, son únicamente ocho los estados que han introducido sistemas de justicia constitucional local 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 su introducción significaría ceder cuotas de poder que todavía no son concebibles en algunas latitudes de México, como acertadamente ha evidenciado Fix-Fierro.<sup>40</sup>

### III. LOS SISTEMAS “PERIFÉRICOS” DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Los sistemas de justicia constitucional surgidos en las entidades federativas mexicanas, convencionalmente pueden denominarse sistemas

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Acúdase a las *Conclusiones y relatorías del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Raúl Márquez Romero (coord.), México, UNAM, 2002, pp. 62 y 63.

“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 hablamos 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. Acordes con esta idea, algunas experiencias no son analizadas, en cuanto no constituyen un verdadero sistema, sino simplemente instrumentos aislados de defensa constitucional dentro de entornos institucionales propicios para el desempeño de la jurisdicción ordinaria y, por ende, donde la separación entre jurisdicciones no es todavía una realidad.<sup>41</sup>

Con 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.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Por eso no incluimos, de manera consciente, la experiencia de Chihuahua, en donde se establece el recurso de “queja”. El artículo 200 de su Constitución dispone: “Cualquier persona, en cuyo perjuicio se viole en 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”. Tampoco los de Colima, artículo 74, fracción VI, que establece la controversia constitucional; Durango, artículo 96, fracción IX, con la controversia constitucional, aun cuando su fracción XVII sostiene que es atribución del Tribunal Superior de Justicia defender la Constitución y la soberanía del estado; Guerrero, artículo 89, fracción V, regula la controversia constitucional; Hidalgo, artículo 99, fracción XII, estipula la controversia constitucional; Morelos, artículo 99, fracción XII, establece la controversia constitucional; Oaxaca, artículo 106, fracción IV, regula la controversia constitucional; Querétaro, artículo 70 fracción III, instituye la controversia constitucional, y Zacatecas, artículo 100, fracción IV, instaura la controversia constitucional.

<sup>42</sup> 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.

## 1. Veracruz

El sistema veracruzano de justicia constitucional<sup>43</sup> ha confirmado la tradición mexicana de confiar a los órganos supremos de la organización judicial el ejercicio del control de constitucionalidad. Hablando 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.<sup>44</sup>

### 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.<sup>45</sup> 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 objetiva, dejando a la sala aquellos de carácter concreto. La sala constitucional

<sup>43</sup> 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”; 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, pp. 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*, México, 3a. ed., Porrúa, 2002, t. IV, pp. 3775 y ss.

<sup>44</sup> Para esta clasificación se remite a Pegoraro, Lucio, *Lineamenti de giustizia costituzionale comparata*, Torino, G. Giappichelli, 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.

<sup>45</sup> La reforma constitucional que introdujo la justicia constitucional en Veracruz fue publicada en la *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, decreto 53, del 3 de febrero de 2000.

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).<sup>46</sup> El artículo 64 estipula claramente que la sala constitucional se integrará con tres magistrados.

### *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 de 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

<sup>46</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado*, 148, el 26 de julio del 2000.

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.

#### *D. Cualificación procesal*

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 órganos del estado y particulares lesionados en sus derechos fundamentales. En tratándose 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; 6 de la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave,<sup>47</sup> 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.

<sup>47</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado* el 5 de julio del 2002.

## 2. Coahuila

En Coahuila, la reforma constitucional de marzo del 2001<sup>48</sup> confía el ejercicio de atribuciones de constitucionalidad al Tribunal Superior de Justicia del estado —TSJCo—. <sup>49</sup> Hay, sin embargo, una notable diferencia entre el caso coahuilense y su similar de Veracruz. Si en 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.<sup>50</sup> 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”.<sup>51</sup>

Este sistema sufrió una importante modificación el 21 de junio de 2005, impactando básicamente el diseño de las controversias constitucionales y lo relativo a la legitimación procesal y el objeto de control dentro de las acciones de inconstitucionalidad.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> 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*, del 20 de marzo de 2001.

<sup>49</sup> La explicación detallada del sistema coahuilense se encuentra en el capítulo III de Astudillo Reyes, *Ensayos de justicia constitucional...*, *cit.*, pp. 119 y ss. También González Blanco, Carlos, “Protección constitucional local”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, 3a. ed., Porrúa, 2002, t. IV, pp. 3807 y ss.

<sup>50</sup> 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.*, pp. 154 y ss.

<sup>51</sup> Pegoraro, *Lineamenti...cit.*, pp. 39 y ss.

<sup>52</sup> La reforma constitucional de 2005 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado*, decreto 107, número extraordinario, tomo LXXXI, segunda época, del 21 de junio de 2005.



### 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.<sup>53</sup> 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 sustanciación de un proceso constitucional, 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). A efecto de racionalizar la actividad de control de los jueces ordinarios, la CCo establece un “recurso de revisión” con objeto de que el pleno del TSJCo sea el órgano armonizador de la pluralidad de interpretaciones constitucionales.

La CCo no estipula la forma como habrá de integrarse el pleno del TSJCo. Es la Ley Orgánica del Poder Judicial de Coahuila —LOPJCo—<sup>54</sup> la que aclara el asunto, disponiendo que el Tribunal estará integrado por siete magistrados numerarios y seis supernumerarios. De los trece magistrados, sólo 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

<sup>53</sup> Así se sostiene en el “Acta constitutiva del Tribunal Superior de Coahuila como Tribunal Constitucional Local”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, 2003, pp. 287 y ss.

<sup>54</sup> 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.

aspirantes (artículos 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, a efecto de que proceda al nombramiento, previa aprobación que haga el Congreso en un lapso no mayor a cinco días (artículos 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 (artículos 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 (artículos 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*

En Coahuila existe un sistema mixto que permite el deslinde teórico entre las atribuciones del juez constitucional y del juez ordinario. No obstante, la Ley de Justicia Constitucional local —LJCECo—,<sup>55</sup> expedida en julio de 2005 incorpora un instrumento más que en parte es contradictorio con un modelo que incorpora el control difuso de la constitucionalidad y que es, además, el que caracteriza a los modelos incidentales. Más allá de este debate y dentro de lo que nos interesa, podemos destacar que al pleno del TSJCo, en su calidad de órgano concentrado para la resolución de conflictos constitucionales se le atribuye el conocimiento de tres procesos de carácter objetivo y uno más de índole subjetiva. Hablamos de las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, las cuestiones de inconstitucionalidad y los recursos de revi-

<sup>55</sup> Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, decreto 419, el 12 de julio de 2005.

sión constitucional (acúdase a las secciones segunda, tercera y cuarta de la LJCECo). Debe destacarse igualmente que esta reforma ha hecho posible que dentro de las acciones de inconstitucionalidad se puedan impugnar las “omisiones legislativas”. La vertiente difusa de la justicia constitucional coahuilense es competente, decíamos líneas atrás, para de-aplicar 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, de conformidad con la reforma de 2005, tienen legitimación procesal el equivalente al diez por ciento de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales, el Ejecutivo del Estado, el equivalente al diez por ciento de los integrantes del Poder Legislativo, los organismos constitucionales autónomos, el organismos protector de los derechos humanos, en tratándose de normas que vulneren dichos derechos, y los partidos políticos nacionales y estatales (artículo 158 fracción II de la CCo). En las controversias, el Poder Ejecutivo y Legislativo, los municipios y las entidades paraestatales o paramunicipales del Estado (artículo 158 fracción I de la CCo). En el recurso de revisión, la legitimación para su interposición corresponde a las partes del litigio desarrollado ante el tribunal a-quo, ámbito judicial donde se suscita el incidente de inconstitucionalidad de una norma. También puede ser activada de oficio.

### *3. Guanajuato*

La experiencia guanajuatense se remonta al año 2001, y se establece, curiosamente, en el mismo día que la de su similar de Coahuila.<sup>56</sup> La jus-

<sup>56</sup> 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”.

ticia 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 solo 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,<sup>57</sup> corresponde al Supremo Tribunal de Justicia —STJG— garantizar la observancia de 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—.<sup>58</sup> 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 presentan 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, admi-

<sup>57</sup> 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*, México, núm. 4, 2004, pp. 127 y ss

<sup>58</sup> Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, decreto 297 del 1 de abril de 1997, reformada el 3 de agosto de 2001.

nistración, 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 7 años, y puedan 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 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 objetiva, 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.<sup>59</sup>

### 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

<sup>59</sup> Publicado como decreto 45 en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, el 3 de agosto de 2001.

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 hubiera 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.

#### 4. *Tlaxcala*

El sistema de Tlaxcala<sup>60</sup> muestra un acercamiento significativo respecto al sistema guanajuatense. La concentración de competencias de control constitucional en un órgano único 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 2001,<sup>61</sup> 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—).<sup>62</sup> 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—).<sup>63</sup> El pleno se integra con 14 magistrados (artículo 2o. de la LOPJET); empero, el quórum para resolver cuestiones de estricta constitucionalidad se constituye con la presencia de 12 magistrados (artículo

<sup>60</sup> La explicación detallada del sistema tlaxcalteca se encuentra en el capítulo IV de Astudillo Reyes, *Ensayos de justicia constitucional... cit.*, pp. 177 y ss.

<sup>61</sup> Publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, decreto 107, número extraordinario, tomo LXXXI, segunda época, del 18 de mayo de 2001.

<sup>62</sup> Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 10 de enero de 2002.

<sup>63</sup> Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, decreto 137, del 30 de noviembre de 2001.

81, fracción V, inciso E, de la CT). Las resoluciones emitidas se considerarán irrecurribles (artículo 81, fracción V, inciso F, de la CT).

### *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”. Sintetizadamente 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 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 los poderes 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 veinticinco 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, en tratándose 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 a 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,<sup>64</sup> 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” en virtud de que alberga la “cuestión de inconstitucionalidad”. En su origen, la justicia constitucional chiapaneca fue un reflejo de la experiencia veracruzana al concentrar

<sup>64</sup> La explicación detallada del modelo chiapaneco se puede ver en el capítulo V de Astudillo Reyes, *Ensayos de justicia constitucional...*, cit., pp. 207 y ss. También, Martínez Lazcano, Alfonso, “Justicia constitucional en Chiapas”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002, t. IV, p. 3837.



la totalidad de atribuciones de control en un sólo órgano y reconocer la participación de todos los jueces en su ejercicio. No obstante, al menos desde el ámbito formal, Chiapas ha dado nuevos pasos hacia adelante y hoy en día es la primera entidad federada que instituye dentro del Poder Judicial un “Tribunal constitucional” bajo esa denominación concreta, organizando la justicia constitucional con un nivel más avanzado de especialización respecto al resto de entidades de la República.

La reforma constitucional de mayo de 2007<sup>65</sup> genera un sistema en donde existe un Tribunal constitucional que concentra la resolución de los contenciosos constitucionales y el monopolio del rechazo de las normas inconstitucionales, pero que lejos de lo que pudiera pensarse, no ejerce un monopolio interpretativo de la Constitución, pues la actividad hermenéutica se permite a toda la judicatura, introduciéndose con ello un elemento de “democratización” en el sistema.

#### A. Órgano de control

La Constitución de Chiapas —CCh—, reformada originalmente en 2002<sup>66</sup> otorgó 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—<sup>67</sup>). A diferencia de los sistemas vistos con anterioridad, no era el pleno el que ejercía el control, sino una sala superior (artículo 50 de la CCh). La sala superior del Supremo Tribunal de Justicia —STJCh— cuando funcionaba en pleno adquiriría el carácter de “Tribunal del Control Constitucional”, según la denominación del artículo 56 párrafo III de la CCh. Se integraba por siete magistrados habilitados para actuar exclusivamente en colegio único (artículo 51 de la CCh). Era este órgano el que concentraba la administración de justicia constitucional.

La reforma de 2007 cambia este sistema. De conformidad con los reformados artículos 49 y 50 de la CCh, la nueva Magistratura General del Estado —en adelante MGE— se compone, entre otros órganos, con un Tri-

<sup>65</sup> La reforma constitucional fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 25, t. III, 2a. sección, del 2 de mayo de 2007.

<sup>66</sup> La reforma constitucional fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 137, 2a. sección, Decreto núm. 310, del 6 de noviembre de 2002.

<sup>67</sup> Publicada en el Decreto 002 del *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 140, del 27 de noviembre de 2002.

bunal constitucional. La integración de este órgano fue objeto de modificación; originalmente se integró con tres magistrados, pero una posterior reforma de 2008 elevó a cinco el número de integrantes del pleno.<sup>68</sup> El Tribunal es el órgano máximo de la MGE, por lo cual su presidente tiene la doble función de representar al Tribunal y a la MGE en su conjunto. Funcionará únicamente en pleno y sus decisiones deberán ser tomadas por unanimidad.

### *B. Estatuto constitucional de los magistrados*

Los magistrados del Tribunal constitucional, de acuerdo a la reforma de 2007, son nombrados por el Congreso del Estado o la Comisión permanente, a propuesta del Ejecutivo estatal, mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, dentro de un plazo que no exceda los siete días hábiles del momento en que fueron recibidas las propuestas (artículo 50 de la CCh). El sistema chiapaneco no exige ningún requisito especial para ser magistrado del Tribunal constitucional, en relación a los que se solicitan para la totalidad de los magistrados de la MGE. El artículo 52 de la CCh construye a buscar perfiles basados en la vocación judicial. Los magistrados duran en su encargo nueve años (y no siete como se establecía con anterioridad) y no pueden ser designados para un siguiente periodo. La remuneración que perciban no puede ser disminuida durante el tiempo de su gestión (artículo 54 de la CCh). 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 objetiva y se encomiendan, como ya señalamos, al Tribunal constitucional. 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 Con-

<sup>68</sup> Decreto núm. 200, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 198, del 11 de junio de 2008.

trol Constitucional para el Estado de Chiapas —LCCECh—),<sup>69</sup> 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. Dentro de las controversias constitucionales cuentan con legitimación el Poder Ejecutivo y el Legislativo, al lado de los municipios. En las acciones de inconstitucionalidad cuentan con ella, el Gobernador, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso, el Fiscal General del Estado y el equivalente al treinta y tres 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 Roo<sup>70</sup> 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. De-

<sup>69</sup> Publicada en el decreto 003 del *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, del 27 de noviembre de 2002.

<sup>70</sup> Sobre el sistema de Quintana Roo, *cfr.* 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.

cimos 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 TSJEQR—. <sup>71</sup> 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— <sup>72</sup> 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

<sup>71</sup> Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 24 de octubre de 2003.

<sup>72</sup> Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 16 de diciembre de 2003.

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, y existe la posibilidad de reelección. Si ésta ocurriera, solamente se podrá privar del 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, al 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—. <sup>73</sup> 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

<sup>73</sup> Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 24 de agosto del 2004.

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.

#### *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 para la defensa objetiva del ordenamiento, y dos para la 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,<sup>74</sup> señala que corresponde al Poder Judicial la jurisdicción local en materia de control de la constitucionalidad. En este

<sup>74</sup> Publicada mediante decreto 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 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.

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 a efecto de depurar el ordenamiento jurídico.

### 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—<sup>75</sup> 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 diez años de antigüedad (artículo 98, fracción III, de la CNL). Los magistrados duran en su encargo diez años, y pueden ser ratificados para otro periodo igual, previa opinión del Consejo de la Judicatura sobre su desempeño (artículo

<sup>75</sup> Publicada mediante decreto 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.

94, párrafo IV, 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 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 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 constitucional, 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 y teniendo ambos naturaleza objetiva, 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, la tarea de la ley reglamentaria o en su caso de la jurisprudencia será acotar la legitimación dilucidando lo que debe entenderse por poderes u órganos públi-



cos (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 2004<sup>76</sup> configura una de las más recientes experiencias de justicia constitucional en las entidades federativas.<sup>77</sup> 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 in-

<sup>76</sup> Publicada mediante decreto núm. 52 en “*Gaceta del Gobierno*”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, núm. 8, del 12 de julio de 2004.

<sup>77</sup> Sobre esta reforma, Benitez Treviño, Humberto V., *La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI*, 2a. ed., México, UNAM-III, 2005.

tegra, además, con salas colegiadas y unitarias regionales (artículo 88, apartado “a”, de la CEM). La particularidad de esta experiencia es que la CEM otorga en “exclusiva” a dicha sala el conocimiento de los contenidos 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 objetiva; 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, teniendo 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—<sup>78</sup> 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 la CEM, que señala: “Haber servido en el Poder Judicial del Estado o tener méritos profesionales y académicos re-

<sup>78</sup> Reformada mediante decreto 74, publicado en “*Gaceta del Gobierno*”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, 10 de septiembre de 2004.

conocidos”. La fracción IV del artículo 30 de la LOPJEM añade: “Haber aprobado el examen de oposición”. Los magistrados duran en su encargo quince 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 objetiva en tanto en cuanto tienden a tutelar la integridad del ordenamiento jurídico. 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 (artículo 12 y sucesivos).<sup>79</sup> 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.

### 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

<sup>79</sup> Publicada mediante decreto 73, en “*Gaceta del Gobierno*”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, 9 de septiembre de 2004.

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 hubiera 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 treinta y tres por ciento de sus miembros, los ayuntamientos del estado, cuando tengan la aprobación de cuando menos el equivalente al treinta y tres 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).

#### IV. 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.<sup>80</sup>

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

Si el principio constitucional de autonomía se concreta en la adopción de una Constitución particular que tiene por finalidad fijar su “alcance y contenido” en el contexto de la soberanía nacional, resulta inexorable adoptar una “garantía de protección”, a efecto 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 proteger, en primer término, la institución misma de la “autonomía” dentro del contexto constitucional como categoría abstracta, por decirlo de algún modo; le compete constatar, igualmente, que el desarrollo constitu-

<sup>80</sup> Recientemente hemos analizado problemas adicionales que inciden en la falta de consolidación de la justicia constitucional local. Al respecto remito a Astudillo, César, *La justicia constitucional en las entidades federativas. Apuntes para valorar su desempeño*, de próxima publicación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

cional provincial no conculque el conjunto de principios constitucionales referidos a la autonomía, pues son los que permiten inferir su contenido concreto, ya que un escueto desarrollo constitucional en las entidades federadas puede vaciar de significado 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 en vez de unidad, intentando convertir la autonomía en soberanía

Nada tiene de particular, en consecuencia, que la garantía de la autonomía se desenvuelva en un doble nivel. En el “nivel” constitucional general, corresponde al máximo órgano de justicia constitucional inspeccionar que las Constituciones estatales recojan el principio de autonomía, y que el desarrollo constitucional dado por los constituyentes locales no vacíe de contenido los principios que al respecto formula la Constitución. 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, como pueden ser los tratados internacionales, las leyes reglamentarias, las leyes orgánicas y las mismas Constituciones estatales que desarrollan de modo directo los preceptos de la Constitución. Cuando esto sucede, es decir, cuando el parámetro se extiende a otras normas, la Constitución actúa en calidad de “parámetro de los parámetros”.<sup>81</sup>

En el “nivel” constitucional particular, corresponde a los máximos órganos jurisdiccionales estatales o a tribunales *ad hoc*, velar por que el desarrollo constitucional del principio de autonomía recogido en las Constituciones locales sea respetado por la totalidad de los detentadores del poder político estatal, tanto en su vertiente horizontal (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como vertical (estado y municipios). En este nivel, nuevamente el parámetro “Constitución local” aparece como elemento determinante de la competencia de los guardianes de la constitucionalidad en las entidades.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Acúdase a Spadaro, Antonino, “Dalla Costituzione come ‘atto’ (puntuale nel tempo) alla Costituzione come ‘processo storico’”, *Il parametro nel giudizio di costituzionalità* (a cura di) G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde, Turín, G. Giappichelli editore, 2000, p. 6.

<sup>82</sup> Artega, “La Constitución local...”, *cit.*, pp. 3625 y ss.

Establecido lo anterior, no deja de asombrar el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de su reforzada atribución para emitir acuerdos generales conferida por el artículo 94, párrafo VII, de la Constitución, haya expedido un conjunto de acuerdos generales<sup>83</sup> en los 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 que no le permite instaurar “niveles de inconstitucionalidad” para estar en posibilidad de dejar de conocer conflictos que, entrañando una cuestión de naturaleza constitucional por infringir la norma constitucional general, puedan considerarse indignos de estudio en su sede por utilizar como criterio de distinción no el “parámetro”, sino el “objeto” del proceso, esto es, la categoría de la ley que se impugna.<sup>84</sup>

En este tenor, cabría preguntarse si este modo de proceder no es contradictorio con la intención de la Corte, de consolidar una “identidad” de tribunal constitucional a efecto de consolidarse como el “único” intérprete de la Constitución,<sup>85</sup> y sí un argumento como el del “rezago”, frecuentemente invocado para justificarse, es lo suficientemente sólido para que ceda parte de su competencia original hacia los tribunales colegiados de circuito.<sup>86</sup> Creo que existen serias inconsistencias en la actitud y los ra-

<sup>83</sup> Entre 1999 y 2003 ha emitido doce acuerdos generales; por ejemplo, el 5 y 6 de 1999, 1, 4, 9 y 10 de 2000, 2, 4 y 5 de 2001, 4/2002, 6 y 8 2003. Una reflexión más profunda sobre ellos en Astudillo Reyes, César, “El sistema mexicano de justicia constitucional. Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 4, julio-diciembre de 2005, pp. 33 y ss.

<sup>84</sup> Ahondamos en este planteamiento en Astudillo, “Modelos...”, *cit.*, p. 12. Coincide con él 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, *Lineamenti...*, *cit.*, pp. 99 y ss.

<sup>85</sup> Esta pretensión de la Corte se observa en la pugna que tuvo con el Tribunal Electoral en el año 2000. Ahondamos en ella en Astudillo, “El sistema mexicano...”, *cit.*

<sup>86</sup> Acúdase a la opinión del ministro Gudiño, quien señala que con los acuerdos 10 de 2000 y 5/2001 la Corte “instaló las bases para justificar el futuro establecimiento de las cortes estatales de constitucionalidad”. *Cfr.* Gudiño, “Los acuerdos...”, *cit.*, p. 3819. No compartimos la opinión del ministro, en virtud de que los asuntos regulados por ambos acuerdos corresponden al orden constitucional general, siendo competencia directa de la Suprema Corte; su remisión a tribunales inferiores de la organización federal no sienta base alguna dentro del orden constitucional local, sino únicamente evidencia un desacierto respecto a los ámbitos de validez de los órganos de justicia constitucional.

zonamientos de la Corte, por lo que acaso convenga que, a propósito que está proyectando expedir su “reglamento interno”, valorara detenida y adecuadamente su proceder. Recordemos que además de funcionar como norma de organización interna, o como norma de integración de sus procesos constitucionales, el reglamento puede servir para delimitar más estrictamente su sistema competencial.

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 medida en que no existe plena claridad en torno a los márgenes dentro de los cuales uno u otro órgano tiene competencia para actuar. Esta delimitación no resulta fácil, pues implica la previa comprensión y ejercitación de un deslinde entre constitucionalidad y legalidad, por un lado, y entre ámbitos de constitucionalidad fundamentados en el principio de soberanía y en el de autonomía, respectivamente.

## *2. La homogenización de los sistemas*

Del somero 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 el 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 et-

cétera.<sup>87</sup> De importancia fundamental resulta el hecho de que sólo en Veracruz y Tlaxcala existe un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales reconocidos a nivel local, aun cuando la Suprema Corte ha establecido que un instrumento como éste no es incompatible con el juicio de amparo.<sup>88</sup>

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 claros los márgenes de actuación del sistema establecido en la Constitución mexicana y de aquellos incardinados en las Constituciones locales, es difícil avanzar en la implementación de mecanismos de articulación entre la “doble jurisdicción constitucional” que dicho fenómeno ha inaugurado.<sup>89</sup>

¿Qué hacer ante esta disyuntiva? Por un lado, los presupuestos institucionales, formales y políticos a los que nos hemos referido en esta contribución justifican por sí solos la necesidad de implantar guardianes en defensa de la autonomía constitucional de las entidades federativas. El problema es que una cosa es tener el terreno propicio para su introducción y otra muy diferente es que exista la voluntad para hacerlo. Desde estas perspectivas, sabedores que el legislador estatal ha reaccionado históricamente a partir de las decisiones tomadas en el entorno de la Constitución general, nos preguntamos si no sería conveniente apoyarnos en el marco normativo ofrecido por esta norma con el fin de establecer un conjunto de bases que racionalicen la adopción de sistemas de justicia constitucional local allí donde faltan, a efecto de reducir el margen de heterogeneidad entre ellos en aras de la certeza jurídica. Las bases constitucionales por cuya adopción nos decantamos tendrían que incorporarse al artículo 116 constitucional mediante una reforma constitucional.<sup>90</sup> Este artículo, por señalar los lineamientos fundamentales que racionalizan

<sup>87</sup> 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 Carbone, Miguel (coord.), *Derecho Constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM-III, 2004, pp. 12 y ss.

<sup>88</sup> Nos referimos a este asunto en Astudillo Reyes, “Reflexiones...”, *cit.*, pp. 26 y ss.

<sup>89</sup> Los mecanismos de coordinación que proponemos están en Astudillo Reyes, “Reflexiones...”, *cit.*, p. 38.

<sup>90</sup> Las bases que se proponen se encuentran en Astudillo Reyes, “Reflexiones...”, *cit.*, pp. 38 y ss.



zan el ejercicio del poder periférico, es el receptáculo natural para racionalizar las coordenadas de base sobre las que habrán de erigirse los sistemas locales referidos.

Una operación como ésta tendría tres propósitos principales: 1. Acelerar la adopción de una garantía jurisdiccional de la Constitución local donde no se ha realizado; 2. Acercar u homogeneizar los perfiles de dichos sistemas, y 3. Establecer mecanismos de articulación entre la jurisdicción constitucional nacional y la jurisdicción constitucional local. De igual modo, el detalle o la amplitud de esas bases habrá de depender, como lo hemos anotado en otro lugar, de la idea de Constitución que tengamos en mente. Desde estas perspectivas, puede optarse: 1. Por el establecimiento de un “modelo concreto” que los legisladores estatales deben inexorablemente respetar, o 2. Por la introducción de “bases abiertas” dentro de las cuales la representación local pueda ejercitar su discrecionalidad política.<sup>91</sup>

Cuestión aparte es la discusión sobre la posibilidad de fundar auténticos tribunales constitucionales estatales al margen de los poderes judiciales. La opción es teóricamente posible pero en un contexto como el mexicano, es de difícil realización. La falta de claridad sobre los fundamentos y las características esenciales de esta institución, la fuerte influencia que el modelo estadounidense ha ejercido entre nosotros y la progresiva “aclimatación” de la Corte en funciones de constitucionalidad, imposibilitan que en el mediano plazo podamos contar con una solución de ese calado. En algunas entidades, específicamente en Veracruz, Quintana Roo, y el Estado de México se ha dispuesto una solución “híbrida” al establecerse una “sala constitucional” específica dentro del Poder Judicial para el conocimiento concreto de los contenciosos constitucionales.<sup>92</sup> En Chiapas, el reciente establecimiento de un Tribunal constitucional se ha quedado en el ámbito de las modificaciones nominales o semánticas; más que implementarse un órgano de cierre del sistema constitucional al margen del Poder Judicial, lo único que se ha hecho es cambiar la denominación de la anterior sala superior, modificar su integración y algunos elementos menores del estatuto constitucional de los magistrados. Pero la posición constitucional del órgano sigue siendo la misma.

<sup>91</sup> Sobre este tema remitimos a Astudillo Reyes, “Modelos...”, *cit.*, p. 28.

<sup>92</sup> Nos detenemos en esta discusión en Astudillo Reyes, *Ensayos de justicia...*, *cit.*, pp. 125 y ss.

Los órganos que imparten justicia constitucional local en México, aun cuando algunos se hayan autonombrado “tribunales constitucionales” a todos los efectos (los casos de Coahuila y Tlaxcala, por ejemplo) lejos están de configurarse como tales.<sup>93</sup> Es tan confusa la idea que sobre dicho órgano impera en México, que la propia Suprema Corte viene repitiendo con una constancia admirable su calidad de tribunal constitucional, cuando en realidad no es sino una jurisdicción constitucional. No cabe duda que esta idea, por la reiteración a que ha estado sujeta, está entrando cada vez más en la conciencia jurídica nacional, y es necesario un esfuerzo doctrinal que aclare los conceptos para no seguir bregando sobre un terreno rodeado de importantes elementos de incertidumbre.<sup>94</sup>

Éstas y otras son las tareas que aún se tienen pendientes en la discusión académica, y sobre las que hay que trabajar para llegar a consensos que puedan ofrecer alternativas para un diseño institucional adecuado de los sistemas de garantía de las Constituciones estatales de la República mexicana.

<sup>93</sup> *Ibidem*, pp. 125 y 179 y ss.

<sup>94</sup> Ampliamos la reflexión en Astudillo Reyes, César I., “Las salas constitucionales en México”, Manuel González Oropeza, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 13 y ss.