

## LA ACTIVIDAD CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS\*

Pedro Esteban PENAGOS LÓPEZ\*\*

El constitucionalista español Manuel Aragón<sup>1</sup> señala que hablar de las Constituciones tiene sentido, cuando se les concibe como un instrumento de respeto a la limitación y control del poder político.

La capacidad normativa de las Constituciones debe entenderse en el sentido de que obligan a las autoridades y a los ciudadanos a cumplir con sus principios y valores; de ahí que lo ideal en un Estado de derecho sería que cumpliéramos espontáneamente con sus mandatos.

Sin embargo, existen actos, resoluciones o normas de carácter general que contravienen el orden constitucional, lo que explica la necesidad de prever medios de control de esa naturaleza, que son la vía a través de la cual se hace efectivo el respeto a las limitaciones del poder político que por su propia naturaleza tienden a extralimitarse; esto es, la finalidad de esos medios de control es garantizar y vigilar que se cumpla el orden constitucional.

Precisada la finalidad, y por lo que se refiere a los tribunales de la entidades federativas y a los medios de control previstos en sus Constituciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado la tesis de rubro:

\* Ponencia presentada en *el I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional y V Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*. El juez constitucional en el siglo XXI (Cancún, México, mayo de 2008).

\*\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 121.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL.<sup>2</sup>

De acuerdo con ese criterio, el establecimiento de medios de control constitucional en las entidades federativas, no se contrapone con lo dispuesto en la Constitución general, ya que se limitan al ámbito normativo local; asimismo, debe reconocerse su finalidad y bondad, pues buscan que tanto los gobernados como las propias autoridades, puedan acceder de inmediato a la justicia constitucional local, lo que fortalece el federalismo.

<sup>2</sup> Criterio que se identifica como la tesis P. XXXIII/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, novena época, t. XVI, agosto de 2002, p. 903, cuyo texto es el siguiente: “De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución Local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución Local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reservan implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución Estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal”.

No obstante lo anterior, procederé a explicar la problemática que podría derivarse con la existencia de los medios de control establecidos en las Constituciones de las entidades federativas, cuando se prevén sin tomar en consideración que en la impartición de justicia deben observarse los principios y valores ordenados en la Constitución general.

Así, podemos tomar como ejemplo, la acción por omisión que se prevé en la Constitución del Estado de Chiapas, la cual podría ser inconstitucional.

La fracción III, del artículo 56, de la Constitución política de ese estado, establece que el Tribunal Constitucional es competente para conocer de las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha expedido alguna ley o decreto que en cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución general o local, debió aprobar.<sup>3</sup>

Al respecto, se prevé que la resolución del tribunal constitucional que decrete la existencia de la omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir

<sup>3</sup> “Artículo 56. La justicia del control constitucional local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional. El control constitucional local tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el cumplimiento de las atribuciones del control constitucional local señaladas en las fracciones I y II del artículo 51 de esta Constitución, el Tribunal Constitucional, conocerá y resolverá, en los términos que establezca la ley, con excepción en la materia electoral, de los medios de control constitucional siguientes:

... III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha resuelto alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:

- a) El Gobernador del Estado;
- b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso;
- c) Cuando menos la tercera parte de los Ayuntamientos;
- d) Cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

La resolución que emita el Tribunal Constitucional que decrete la existencia de omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; en dicha resolución se determinará como plazo un periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, para que éste resuelva la omisión correspondiente.

Tratándose de legislación que deba de aprobarse por el Congreso, por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de la Constitución del Estado de Chiapas, si el Congreso no lo hiciere en el plazo fijado, el Tribunal Constitucional lo hará provisionalmente en su lugar y dicha legislación estará vigente hasta que el Congreso subsane la omisión legislativa”.

de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado* y que en dicha resolución se determinará un plazo que comprenda un periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, para que éste expida la ley. Agrega, que si el Poder Legislativo no expide la ley que le ordene la Constitución general o la propia Constitución local, dentro del término que para ese efecto otorgue el tribunal constitucional, éste lo expedirá en su lugar y la legislación estará vigente hasta que el Congreso subsane la omisión legislativa. Esto es, que al propio juzgador, tribunal constitucional, se le faculta para actuar como legislador extraordinario.

Ese tipo de disposiciones podría traducirse en inobservancia a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 116,<sup>4</sup> de la Constitución general porque el artículo citado prevé que el poder público de los estados se divide para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

En otras palabras, tratándose de los estados, en la Constitución general no se prevé excepción por lo que hace al principio de división de poderes, pues se prohíbe de manera absoluta su reunión, por tanto, como el artículo 56, fracción III, de la Constitución del Estado de Chiapas faculta al tribunal constitucional para que expida la ley en sustitución del Congreso local, provoca la reunión de dos poderes en una sola corporación, lo que podría implicar inobservancia a lo establecido en el artículo 116, de la carta fundamental.

Adviértase que es el Congreso quien representa la soberanía popular y, por ello, el facultado para la expedición de las leyes, atribución que por lo que hace a las entidades federativas, no puede delegarse ni siquiera en los casos de excepción que prevé el artículo 49, de la Constitución general, para los poderes federales.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> “Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”.

<sup>5</sup> “Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Lo descrito me permite apuntar que tal disposición podría resultar inconstitucional, toda vez que con la misma se afectan los principios de división de poderes y de supremacía del pacto federal previsto en el artículo 133,<sup>6</sup> de la Constitución general, pues abre la puerta hacia un sistema de concentración del poder, no propio de un Estado democrático de derecho.

El artículo constitucional en cita, es claro al establecer que la Constitución general será la ley suprema de la Unión, por lo que esa supremacía obliga a que las Constituciones de los estados se adecuen a ella y a no contradecirla, so pena de que se desatienda al pacto federal, no obstante que la finalidad de ese principio es precisamente su salvaguarda.

Incluso, se debe advertir que una resolución jurisdiccional es, por su naturaleza jurídica, completamente diferente a una norma de carácter general, por lo que aun cuando sea provisional, su emisión también podría afectar el principio de soberanía popular establecido en el artículo 39<sup>7</sup>, de la Constitución general; es decir, uno de los principios básicos del sistema democrático que nos rige.

Por otra parte, en relación con el establecimiento de los medios de control constitucional a nivel local, es fundamental tomar en consideración que los estados son parte de la Federación y, por tanto, deben observar en todo momento el principio de supremacía de la Constitución general; sobre todo si se toma en cuenta que existe una cadena impugnativa, en cuya cúspide se encuentra la jurisdicción federal, es decir, existen diversas instancias impugnativas que culminan con la revisión definitiva de lo resuelto por el juzgador local, por parte de los tribunales de la Federación.

El principio de supremacía previsto en el artículo 133 de la Constitución general, por cuanto a la impartición de justicia, implica una garantía o derecho para el justiciable, fundamentalmente en aquellos asuntos de constitucionalidad, pues dicho precepto establece que los jueces de los estados se arreglarán a la Constitución general, a pesar de las disposiciones en contrario que se prevean en las Constituciones o leyes de los estados.

<sup>6</sup> “Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

<sup>7</sup> “Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”.

Lo anterior implica, primero, la supremacía de la Constitución general sobre cualquier disposición de carácter local y, segundo, que esa supremacía constituye una garantía o un derecho del justiciable, cuyo respeto debe buscarse a través de los medios de impugnación que se establezcan en las Constituciones locales, pues por mandato constitucional los jueces de las entidades federativas están obligados a acatar la Constitución general, independientemente de lo que dispongan la Constitución y las leyes locales.

Los razonamientos anteriores me conducen a señalar que los congresos de las entidades federativas, al crear medios de control de las Constituciones locales, deben evitar la reproducción de los diversos medios de control que existen a nivel federal, toda vez que éstos tienen la característica de ser la cúspide de la cadena impugnativa; de otra manera, podría dejar de observarse el principio de supremacía de la Constitución federal, ya que por regla general las sentencias emitidas por los tribunales locales, tendrían el carácter de definitivas, porque en las controversias y acciones de inconstitucionalidad, salvo algunas excepciones, las partes contendientes son autoridades y en la Constitución general no se prevé algún medio de defensa que éstas pudieran promover en contra de aquellas sentencias, en caso de estar inconformes.

Esto es, de la lectura al artículo 105 de la Constitución general, no se desprende la procedencia de la controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad, en contra de las resoluciones que emitan los tribunales locales, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

Además, en los medios de control de carácter local, la materia de estudio y resolución tienen como referencia lo que al respecto establezca la Constitución del estado, por lo que no puede alcanzarse la observancia de la supremacía de la Constitución general.

Por otra parte, no pasa inadvertido que en algunas Constituciones Locales, como en la del Estado de Chiapas, se legitima al 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para promover la acción por omisión legislativa; así como que en la Constitución del Estado de Veracruz, entre otras, se ha previsto el juicio para la protección de los derechos humanos, supuestos en los cuales por tratarse de gobernados, en contra de las resoluciones que emita el tribunal local, procedería el juicio de amparo directo, en términos de lo dispuesto en los artículos 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, ya que se trata de una resolución emitida por un órgano jurisdiccional; juicio que sería resuelto por un tribunal colegiado, como

un problema de legalidad y no de constitucionalidad, salvo que se impugne la ley con motivo de su aplicación; esto, porque la litis consistiría en determinar por ejemplo, si existe contradicción entre la ley local y la Constitución del estado, la cual a nivel federal es un ordenamiento secundario.

En resumen, la simple reproducción de los medios de control constitucional de carácter federal en las Constituciones locales, sin tomar en cuenta las adecuaciones o reformas necesarias, que permitan una eficaz previsión de éstos, podría provocar que nos separemos del principio de supremacía referido.

Primero, porque los medios de control de carácter local, por su propia naturaleza, tienen que plantearse por violación a las normas de las Constituciones de los estados y no de la Constitución general, y segundo, porque en contra de las resoluciones del tribunal local, emitidas en controversias o acciones de inconstitucionalidad, las autoridades como partes contendientes en el juicio, no tendrían medio de defensa alguno en caso de inconformidad, a pesar de que no se hubiere observado la supremacía de la Constitución general.

De ahí la necesidad de adecuar esos medios de control, atendiendo a que los estados son parte de la federación y que hasta ahora, no se les ha otorgado el control de la Constitución federal, así como que resulte indispensable observar la cadena impugnativa, para no apartarnos del respeto irrestricto al principio mencionado.

Empero, es necesario destacar que la existencia de medios de control de las Constituciones locales es ampliamente loable, porque permite la consolidación de la justicia en los estados, buscando la consolidación de la Federación, pero, insisto, su establecimiento debe hacerse realizando las reformas correspondientes para que se acate la supremacía de la carta magna.

Un ejemplo de solución al problema podría ser que en el artículo 105 de la Constitución general se instituyera además de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad, la procedencia del juicio de revisión constitucional, en contra de las resoluciones emitidas por los tribunales locales, en las controversias y acciones de inconstitucionalidad; donde la materia de estudio podría restringirse, como la denominación lo indica, a la revisión de la resolución emitida desde el punto de vista de la Constitución general, esto es, confrontándola con los principios y reglas que rigen en el pacto federal.

Lo anterior, porque tanto la justicia constitucional federal como la local, deben contribuir en sus respectivos ámbitos de competencia, a la instauración de un ambiente de medios de control constitucional sano jurídicamente, garante de los derechos fundamentales de los gobernados, protector de la división de poderes, en el que se salvaguarde el pacto federal y el Estado democrático de derecho.