

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. APUNTES PARA VALORAR SU DESEMPEÑO*

César ASTUDILLO**

SUMARIO: I. *Explicación preliminar.* II. *La falta de consolidación de la justicia constitucional local, vista desde una perspectiva cuantitativa.* III. *El problema de los comportamientos.* IV. *El problema de las decisiones.* V. *El problema de las percepciones.* VI. *Una conclusión.*

I. EXPLICACIÓN PRELIMINAR

Parafraseando a Zagrebelsky, es posible afirmar que la justicia constitucional en las entidades federativas de la República mexicana es una adquisición reciente de nuestro derecho constitucional. La reforma constitucional de 2000 en Veracruz se acompañó de una trascendental innovación al contemplar, por vez primera en el constitucionalismo estatal, un conjunto de instrumentos debidamente sistematizados, destinados a la garantía de su Constitución en el ámbito de validez del ordenamiento veracruzano. La pionera incorporación de mecanismos de “autogarantía constitucional” vino a colmar la omisión histórica existente al respecto, posicionando a la Constitución estatal no sólo como norma política de carácter fundamental, sino como una verdadera norma fundamental de garantía exigible a través de mecanismos de naturaleza procesal.

* Este trabajo es producto de la intervención del autor en el *I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional y V Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional* (Cancún, México, mayo de 2008).

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

La adopción del “modelo” veracruzano, por lo atinado de los presupuestos en que se asienta, atrajo rápidamente la atención de otras entidades que no tardaron mucho en adoptar sistemas similares bajo las adecuaciones que las particularidades de su organización político-constitucional requirieron. En este contexto ahora se reconoce comúnmente que el modelo veracruzano fue pionero en la introducción de la justicia constitucional estatal, y que sus fundamentos, bases organizativas y funcionales circularon rápidamente a otros contextos institucionales. Para constatar lo anterior solamente hay que observar que en 2001 los estados de Coahuila, Guanajuato y Tlaxcala introdujeron mecanismos de garantía de sus respectivos ordenamientos fundamentales; en 2002 lo hizo Chiapas; en 2003 Quintana Roo, y en 2004 Nuevo León y el Estado de México. Recientemente, en marzo de 2008 la profunda reforma constitucional en el estado de Querétaro ha incorporado mecanismos similares, aunque sin la fuerza con que lo han hecho las entidades apenas señaladas.

La dinámica política que se presenta en los estados ha conducido, además, a realizar los primeros ajustes institucionales a los mecanismos originalmente estipulados. Por ejemplo, el 21 de junio de 2005 se reformó la Constitución de Coahuila y entre otros cambios introdujo el instituto de la *omisión legislativa*; lo paradójico del caso es que no se incorporó como un instrumento autónomo de tutela constitucional como existe en otros estados del país, sino como resultado de la ampliación del objeto de impugnación de la acción de inconstitucionalidad.¹ Igualmente, el 16 de mayo de 2007 se reformó la Constitución chiapaneca y entre otros cambios se sustituyó la Sala Superior creada en 2002 por un *Tribunal Constitucional* que se ubica dentro del Poder Judicial del esta-

¹ La reforma constitucional de 2001 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, decreto 148, número 23, del 20 de marzo de 2001. La reforma de 2005, en el *Periódico Oficial del Estado*, decreto 107, número extraordinario, t. LXXXI, segunda época, del 21 de junio de 2005. Al respecto, Astudillo, César, “Las entidades federativas y la acción por omisión legislativa”, pp. 33 y ss., de próxima publicación por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La explicación detallada del sistema coahuilense de 2001 se encuentra en el capítulo III 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. 119 y ss.

do, denominado ahora por la Constitución como *magistratura constitucional*.²

En contribuciones anteriores hemos venido distinguiendo algo que nos parece fundamental; lo que es, por un lado, un *sistema* de justicia constitucional integral, basado en el establecimiento de una función estatal de control constitucional llevada a cabo por órganos judiciales particulares mediante el empleo de instrumentos procesales específicos, y lo que son, por otro, *atribuciones aisladas* del Poder Judicial local para el control de la constitucionalidad, en un entorno en el que no existe una distinción clara entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria.³ Atribuciones de este tipo han ido expandiéndose notoriamente, y en la actualidad pueden encontrarse en varias entidades. Por ejemplo:

- Una institución que se aproxima al *juicio de amparo* existe en Chihuahua, en el artículo 200 de su Constitución.
- Las *controversias constitucionales* han tenido más arraigo dentro de las constituciones estatales, a imagen y semejanza del instituto incorporado desde 1824 en las Constituciones mexicanas. Existen, por ejemplo, en Campeche, en el artículo 88 fracción IV de su Constitución; Chihuahua, artículo 109 fracciones XII, XIII y XIV; Colima, artículo 74 fracción VI; Durango, artículo 96 fracción XI, 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; Hidalgo, artículo 99 fracción XII; Morelos, artículo 99, fracción XIII; Oaxaca, artículo 106, fracción IV; Sinaloa, artículo 104 fracción III; Tabasco, artículo 61; y Zacatecas, artículo 100 fracción IV, instauro la controversia Constitucional.
- Adicionalmente, en el estado de Tabasco se ha incorporado una restringida *acción de inconstitucionalidad*, tendiente a analizar la compatibilidad de actos o resoluciones de carácter general emitidos por los cabildos con la Constitución tabasqueña. El mecanis-

² Véase *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, decreto 174, número 28, del 16 de mayo de 2007. La explicación detallada del sistema chiapaneco de 2002 se encuentra en el capítulo V de Astudillo, *Ensayos de justicia constitucional...*, *ibidem*, pp. 207 y ss.

³ Astudillo, César, “La justicia constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 115, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-abril de 2006, pp. 25 y 26.

mo se llama *acción de revisión municipal* y se encuentra previsto en el artículo 65 fracción I, inciso G de su Constitución.

La introducción de mecanismos de tutela constitucional ha ido generado adeptos en otras entidades que todavía no ha realizado las reformas conducentes pero que ya tiene iniciativas presentadas ante sus respectivos congresos, o documentos con propuestas definidas. Son los casos de Sinaloa, Oaxaca, Michoacán, Nayarit, etcétera.

Como puede apreciarse, nos encontramos en una época de efervescencia en cuanto a este tema, sin que ello quiera decir que tenemos avances significativos en relación con su consolidación institucional y, sobre todo, a su dinámica jurisdiccional. A más de ocho años de distancia de la reforma constitucional veracruzana todavía se carece de insumos a la labor de investigación producto de la escasa labor desarrollada por las jurisdicciones locales en materia de control constitucional. Si a esto se añade las dificultades para acceder a una información judicial de calidad para saber con exactitud el número de contenciosos constitucionales que se han sustanciado a nivel local y los problemas para hacerse de las sentencias dictadas en el ejercicio del control de constitucionalidad se comprenderá el perfil que hemos elegido para esta exposición.

II. LA FALTA DE CONSOLIDACIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL, VISTA DESDE UNA PERSPECTIVA CUANTITATIVA

La falta de consolidación de la justicia constitucional estatal puede ser abordada desde una perspectiva cuantitativa y otra cualitativa. Esta última escapa a nuestras posibilidades porque implicaría revisar el funcionamiento actual de los instrumentos de garantía constitucional local, la calidad de las sentencias emanadas, los argumentos utilizados, el sentido de las resoluciones y la eficacia con que el Poder Judicial local apacigua los problemas constitucionales que son, como todos sabemos, problemas fundamentalmente políticos. La falta de insumos para realizar esta labor no permite un análisis de este tipo. A pesar de contar con algunas resoluciones en esta materia no es posible establecer pautas regulares de comportamiento o principios generales, ante lo cual esta perspectiva deberá abordarse en otro momento.

La perspectiva cuantitativa, en cambio, nos es de mucha utilidad. En esta ruta hay que señalar lo siguiente:

- En Veracruz, la actividad del Tribunal Superior de Justicia en materia de control constitucional comenzó en 2001. En ese año se conoció y desechó una acción de inconstitucionalidad. En 2003 se conoció y desechó una controversia constitucional. En 2003 se interpusieron dos juicios de protección de derechos humanos que fueron sobreseídos. En 2005 se interpusieron cinco juicios de protección de derechos humanos, de los cuales tres fueron sobreseídos, y en uno se decretó la protección de la justicia y la reparación del daño. En 2006 se interpuso una controversia constitucional que se desechó por falta de ley procedimental. Además, se recibieron siete juicios de protección de derechos humanos, de los cuales en cinco se negó la protección de la justicia estatal, en uno se ordenó reponer el procedimiento, y en uno más se sobreseyó. Hacia finales de 2007 se encontraban dos juicios de protección de derechos humanos pendientes de resolver.⁴
- En Chiapas, por ejemplo, la extinta Sala Superior conoció en sus cuatro años y medio de vida, de 2002 a 2007, únicamente de uno contencioso de naturaleza constitucional. Fue una controversia constitucional entre el municipio de Tuxtla Gutiérrez y el Congreso del Estado en torno a la competencia para designar a un presidente municipal interino. La Sala Superior admitió la demanda y decretó la suspensión del acto reclamado, pero a través del manejo procesal del asunto decidió no resolver en espera de los resultados de las elecciones para gobernador de 2006. Una vez que estas pasaron, la licencia provisional del edil que había dado lugar al conflicto se convirtió en definitiva, con lo que el juicio debió sobreseerse.
- En Tlaxcala, de 2002 a 2007 se han presentado una Acción de Inconstitucionalidad, 17 juicios de competencia constitucional, cinco acciones por omisión legislativa y 24 juicios de protección constitucional. De ellos, se desechó una acción, tres juicios de competencia constitucional y cuatro juicios de protección constitucional. Se encuentran pendientes de resolver cinco juicios de

⁴ Fuente: Tribunal Superior de Justicia de Veracruz.

competencia constitucional, tres acciones por omisión legislativa y seis juicios de protección constitucional. Han sido resueltos cuatro juicios de competencia constitucional, dos acciones por omisión legislativa y ocho juicios de protección constitucional. En estos casos se ha procedido a la revocación en tres juicios de competencia constitucional, y en cuatro juicios de protección constitucional.⁵

- De acuerdo a la información publicada en la página de Internet del Poder Judicial del Estado de Coahuila en 2005 se presentaron dos acciones de inconstitucionalidad y una cuestión de inconstitucionalidad, de las cuales se resolvió una cuestión de inconstitucionalidad local planteada por el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, y una acción de inconstitucionalidad local planteada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila. En 2006, el informe de actividades señala que se tramitaron cinco acciones de inconstitucionalidad, tres controversias constitucionales y 13 recursos de reclamación, de los cuales se resolvieron cuatro acciones de inconstitucionalidad, tres controversias constitucionales y 13 recursos de reclamación.⁶ El informe de actividades 2007 señala que se tramitaron cinco acciones de inconstitucionalidad, de las cuales se resolvieron dos. Destaca entre ellas la AIL- 001/2007, pues en ella el pleno del Tribunal Superior de Justicia, empleando la jurisprudencia de la Corte relativa a los tipos de omisiones legislativas declaró la inconstitucionalidad por omisión de diversos preceptos de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado, y confirió al Congreso estatal un plazo de 60 días hábiles a partir de la notificación de la resolución, para proceder a la adecuación de la Ley.⁷
- En Quintana Roo, los informes de actividades 2004, 2005, 2006 y 2007 indican que la Sala Constitucional y Administrativa viene resolviendo un alto porcentaje de juicios anuales. Sin embargo, la totalidad de ellos recaen en materias ajenas al control de constitucionalidad. La gran mayoría corresponden a cuestiones adminis-

⁵ Fuente: Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala.

⁶ Informe anual de labores 2005, 2006, 2007, pp. 7, 11 y 23 respectivamente.

⁷ Información disponible en www.poderjudicialcoahuila.gob.mx.

trativas, después a materia fiscal y finalmente al no ejercicio de la acción penal.⁸

- El Poder Judicial del Estado de Nuevo León no ha ejercido las atribuciones que le confiere la Constitución de la entidad, ante la carencia de la ley procesal correspondiente.
- El primer informe de la Magistratura Superior del Estado de Chiapas (2007) no aporta ningún dato sobre los contenciosos constitucionales.⁹
- Del estado de Guanajuato no se tiene información.

La información disponible constata que el desempeño de la justicia constitucional estatal ha sido pobre y que su marcha se ha encontrado obstaculizada por múltiples factores.

Esta problemática tiene un conjunto de aristas vinculadas con el comportamiento, las decisiones y las percepciones de los operadores jurídicos directamente involucrados en su funcionalidad. A continuación, vamos a intentar esbozarlos someramente.

III. EL PROBLEMA DE LOS COMPORTAMIENTOS

Comportarse y conducirse tienen notorias aproximaciones lingüísticas. Por ello, en este apartado nos interesa realizar algunas reflexiones sobre cómo se han conducido y, en su caso, cómo deberían hacerlo los abogados y la doctrina del derecho constitucional estatal dentro de un contexto que exige de su participación con el objeto de aportar elementos teóricos y prácticos que coadyuven a dinamizar el control de constitucionalidad local.

1. *La manera de conducirse del foro*

Los abogados, como adecuadamente expresan Concha y Caballero, representan el más frecuente y directo contacto de los jueces con la socie-

⁸ Informes anuales de labores 2007, disponible en <http://web2.tsjgroo.gob.mx>.

⁹ Informe anual de labores 2007. Tomado de *Expresión Judicial*, en www.poderjudicialchiapas.gob.mx.

dad.¹⁰ Por ello, la forma en la que desarrollan su actividad profesional es trascendental para la defensa de los derechos fundamentales, para la celeridad en la impartición de justicia y para afianzar la confianza ciudadana en el aparato de justicia.

No decimos nada nuevo al afirmar que el adecuado funcionamiento de los mecanismos de la justicia constitucional estatal requiere la existencia de abogados competentes y comprometidos.¹¹ En su calidad de intermediarios entre los ciudadanos y el Estado les corresponde, en principio, aconsejar a sus clientes —personas físicas, morales, corporaciones, órganos del Estado, etcétera— las vías de actuación procesal más idóneas para la adecuada resolución de sus conflictos jurídicos e, igualmente, la determinación de la instancia jurisdiccional ante la cual promoverán sus pretensiones.

Esto requiere a todas luces un nuevo “perfil” de abogado. Una asesoría profesional en la materia, para conducirse adecuadamente, requiere de abogados que comprendan a cabalidad el significado, estatus, contenido y aplicabilidad de la Constitución estatal. Si carecen del perfil idóneo, no podrán aconsejar a sus clientes acudir a la jurisdicción estatal a reclamar la eventual vulneración de un derecho fundamental de fuente estatal porque para ello se requiere estar previamente imbuido en la filosofía de los derechos; consecuentemente, si no conoce el alcance y contenido del catálogo enunciado en la Constitución estatal y la diferencia que existe entre ese catálogo y el establecido en la Constitución general seguramente optará por intentar la vía de los tribunales federales.

El renovado perfil de los abogados presupone, además, conocimientos especializados en materia de contenciosos constitucionales porque una adecuada asistencia jurídica a los usuarios de la justicia constitucional parte de la elemental diferenciación entre el ámbito de actuación de instrumentos de garantía como las *acciones* y *controversias constitucionales* existentes en las entidades, respecto de sus similares en el orden na-

¹⁰ Concha Cantú, Hugo y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for Status Courts-UNAM, 2001, p. 214.

¹¹ Retomo algunas de las observaciones hechas por Cossío Díaz, José Ramón, “El papel de los abogados y la necesidad de una teoría constitucional para México”, *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios sociojurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 306.

cional, y trasciende incluso a la distinta conformación del parámetro de enjuiciamiento, al objeto del proceso, a sus efectos y finalidades.

Su participación, además, es relevante para impulsar el desarrollo una “teoría” de la Constitución estatal pues a ellos corresponde proponer y reproponer temas y problemas, argumentos y justificaciones frente al juez de la causa para intentar persuadirlo del sentido que le han conferido a una determinada prescripción, porque para nadie es extraño que la primera interpretación a la que se enfrenta el juez es justamente la del abogado, quien en la fundamentación y motivación de sus promociones expone los artículos aplicables al caso y el sentido que en su opinión debe conferírseles para resolver la controversia.

La labor, sin embargo, no es solamente de preparación sino de comportamientos concretos. Más allá de que pueda conocer el sistema de fuentes del derecho en el ámbito en que se desenvuelve, se requiere un renovado compromiso con el “espacio estatal” a fin de que opte regularmente por acudir a la jurisdicción estatal, que funde sus pretensiones en derecho estatal; que explique argumentativamente el alcance que a su juicio tienen dichos derechos, y que sea capaz de persuadir la percepción de los jueces para constreñirlos a pronunciarse sobre los mismos.

Un ejemplo de las deficiencias existentes en este ámbito se produjo en Veracruz, en donde una ciudadana (María de los Ángeles Sánchez Todd) acudió a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia a interponer lo que llamó “Controversia constitucional” —en realidad una Acción de inconstitucionalidad registrada como 1/2001, del 14 de mayo— con la intención de cuestionar la constitucionalidad de la ley y el reglamento de tránsito y transporte del estado. Este caso es un ejemplo paradigmático de desorientación del abogado de la promovente pues a parte del error en la denominación, la acción, de conformidad con el artículo 65 fracción II de la Constitución no puede ser interpuesta por un particular.¹²

Por su obviedad, no es necesario advertir que en buena medida las deficiencias que presentan los abogados dependen de la educación rígida y en extremo formalista que reciben en las universidades, y de la baja cali-

¹² Galindo Arizmendi, Mario, “La revisión federal de los medios de control local de constitucionalidad”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 367 y 368.

dad de la enseñanza del derecho ante la propagación incontrolada de escuelas de derecho en el país.¹³

2. *El comportamiento la doctrina*

La doctrina jurídica mexicana tiene igualmente una responsabilidad compartida en este ámbito. Ha hecho muy poco hasta ahora para explicar con argumentos sólidos y consistentes que cada entidad federativa, por estar regida por una Constitución que reconoce derechos y estructura el “régimen interior” del Estado, necesita adoptar sus propios mecanismos de tutela Constitucional.

Ésta es, ciertamente, una cuestión estructural que se vincula necesariamente a la inexistencia de una disciplina de estudio del “derecho constitucional de las entidades federativas”, obligatoria en todas las curriculas de las licenciaturas en derecho. Su inexistencia es incluso una prueba palpable de que en la universidad pública se mantienen inercias que siguen sosteniendo una cultura jurídica profundamente centralista que sólo se preocupa por lo que pasa en el centro sin que se interese en el estudio de lo que sucede en su entorno más cercano. En este contexto, no debe causar asombro que la doctrina se haya ocupado preferentemente de temas de alcance nacional, y que las contadas ocasiones en las que ha entrado a los de naturaleza estatal lo haya hecho sin detenerse debidamente, limitándose a realizar meros ejercicios de exégesis constitucional.

Los esfuerzos para reposicionar jurídicamente a las Constituciones estatales deben redoblar.¹⁴ La academia tiene una gran labor por delante; debe poner manos a la obra para explicar desde la teoría federal la relación existente entre la Constitución general y las Constituciones estatales, y el espacio normativo que es propio de cada uno de dichos órdenes. Desde una perspectiva constitucional, debe procurar profundizar en la naturaleza de la Constitución estatal, en los contenidos que le son inherentes, en sus peculiaridades y funciones, y en los métodos de los que se

¹³ Sobre esta problemática, Concha y Caballero, *op. cit.*, nota 10, pp. 217 y ss.

¹⁴ Uno de esos esfuerzos está encabezado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que año con año organiza el *Congreso Nacional de Derecho Constitucional de las Entidades Federativas*, cuyas memorias se publican a través de su sello editorial.

vale para asegurar su supremacía en su respectivo ámbito de validez.¹⁵ Desde el ámbito de la justicia constitucional tiene que ocuparse en desvelar las similitudes y diferencias existentes entre los instrumentos de tutela establecidos para asegurar la unidad de la Federación y los que se reconocen para garantizar la superioridad de las Constituciones de los estados. Además, debe poner especial énfasis en explicar la inexorable coordinación que debe existir entre la justicia constitucional nacional y la estatal para subrayar con autoridad que así como los tribunales federales interpretan y protegen los derechos establecidos en la Constitución mexicana, los derechos establecidos en la estatal se erigen como protecciones efectivas en beneficio de los habitantes de la entidad y, en consecuencia, nada impide que los tribunales estatales brinden esa protección.

En síntesis, lo doctrina debe preocuparse por hacer “teoría de la Constitución estatal” con el objeto de que el resultado de sus disquisiciones sirva como punto de partida para el entendimiento general de lo que la Constitución estatal representa en el contexto federal, y que en su calidad de material de consulta altamente confiable por la calificación de sus hacedores, pueda ser utilizado por jueces y abogados en el ámbito de la *praxis* jurisdiccional.¹⁶

IV. EL PROBLEMA DE LAS DECISIONES

Para un desarrollo efectivo y eficaz, la justicia constitucional estatal se ve necesitada de un conjunto de determinaciones que, por un lado, escapan al ámbito de influencia de la misma y que, por otro, dependen directamente de sus decisiones. Requiere, por ejemplo, intervenciones legislativas acertadas en relación con los elementos constitucionales que conforman un sistema de garantías constitucionales en un contexto en el que el diseño orgánico y procesal de los mecanismos de tutela previstos implica precisas orientaciones técnicas. A su vez, presupone una certera conducción jurisdiccional para que a través de la interpretación constitucional pueda definirse con claridad meridiana el significado, los alcances y la finalidad de dichos mecanismos.

¹⁵ Importantes planteamientos sobre el significado de la Constitución estatal en González Oropeza, Manuel, “Desarrollo del control constitucional en las entidades federativas”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 387 y ss.

¹⁶ *Cfr.* Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 11, pp. 308.

En este orden de ideas, la intención de este apartado es demostrar que algunas de las decisiones tomadas en el ámbito del legislador o de los propios jueces, han contribuido, por sus deficiencias, a un inadecuado desempeño de la justicia constitucional estatal.

1. *Las deficiencias de las decisiones legislativas*

En uso de la autonomía constitucional que les confieren los artículos 40 y 41 de la Constitución mexicana, ocho entidades federativas han instaurado auténticos *sistemas* de justicia constitucional local.¹⁷ Algunas de ellas han seguido de cerca los lineamientos establecidos en el Estado de Veracruz, otros han sido más cautelosos a la hora de retomar algunas de sus pautas, y otros más han decidido apartarse de ellas y explorar la ruta de un sistema diferente.¹⁸

Las deficiencias que pueden achacarse al legislador abarcan la carencia de una línea de decisión encaminada a generar sistemas homogéneos entre sí; las fallas en el diseño orgánico de las instituciones contempladas, y las incorrecciones advertidas en el diseño procesal de las mismas.

A. *La falta de “homogeneidad” entre sistemas*

Si somos escrupulosos y realizamos un cuidadoso estudio comparativo entre los sistemas de justicia constitucional estatal existentes, nos daremos cuenta que existen similitudes y diferencias en aspectos como los siguientes:¹⁹

¹⁷ No se contempla todavía la experiencia de Querétaro, en tanto en cuanto no ha expedido la Ley reglamentaria correspondiente y ante la parquedad del texto constitucional, no puede apreciarse por el momento de qué forma institucionalizará el control de la constitucionalidad.

¹⁸ Sobre el particular, Astudillo, *op. cit.*, nota 1, “Modelos de justicia constitucional en México”, en Pérez Royo, Javier, Urías Martínez, Joaquín Pablo y Carrasco Durán, Manuel (eds.), *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2006, t. II, pp. 4127 y ss.

¹⁹ Esta comparación la hemos realizado en Astudillo, César, “Reflexiones sobre la justicia constitucional local en México”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 16 y ss.

1. El sistema de justicia constitucional adoptado y la “familia” a la que pertenece.
2. El órgano que conoce y decide los contenciosos constitucionales.
3. El parámetro de constitucionalidad que se utiliza.
4. La extensión del objeto del control.
5. La determinación de las garantías judiciales.
6. Los instrumentos procesales de control reconocidos.
7. Las modalidades de acceso al control.
8. Los efectos de las sentencias constitucionales.

Lo anterior, es saludable desde el punto de vista de la libertad con que cada entidad ha construido su propio sistema en función de sus necesidades particulares. Pero deja de serlo al observar la disparidad de opciones que se han incorporado en cada uno de estos rubros y que más que una sana libertad de decisión política demuestra un evidente desconocimiento de la naturaleza, la operación práctica y la finalidad de estos sistemas.

En cuanto al primer rubro, por ejemplo, se han establecido sistemas “plenamente concentrados” en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia; sistemas “parcialmente concentrados”, en donde funciona un pleno y una sala constitucional, o en donde como modalidad accesorias existe una comunicación institucional entre los jueces ordinarios y los constitucionales mediante la llamada cuestión de inconstitucionalidad; se da el caso, incluso, de la existencia de un “sistema desconcentrado” en donde todos los jueces ordinarios pueden ejercer el control de la constitucionalidad.²⁰

En cuanto al segundo rubro, si bien todos los órganos que conocen de los contenciosos pertenecen a los poderes judiciales locales, existen plenos que funcionan unitariamente, plenos que se auxilian con salas constitucionales, salas superiores, salas constitucionales que funcionan unitariamente, salas que aparte de los conflictos constitucionales conocen de cuestiones administrativas y existe también la paradigmática figura de un tribunal constitucional.

El parámetro de enjuiciamiento constitucional sólo se extiende en algunas entidades en donde se establece una especie de “canon de constitucionalidad” conformado por la Constitución, las leyes federales, los tratados internacionales y su Constitución, consideradas todas como la “ley

²⁰ Astudillo, César, “Las salas constitucionales en México”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 13 y ss.

suprema del Estado”. En otras entidades se considera únicamente a la Constitución local, y unas más consideran ley suprema a su Constitución, a las leyes y decretos del Congreso del Estado, a los convenios y acuerdos de coordinación que celebren las autoridades estatales con las de la Federación, y las municipales expedidas con la aprobación del Congreso.

La extensión del objeto de control también varía. En algunos estados está circunscrito a leyes y decretos en control abstracto, y a actos del gobierno del estado, del Congreso, de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal o de los organismos autónomos de estado en control concreto. En otros se amplían las posibilidades del control abstracto al señalarse genéricamente la idoneidad del instrumento para combatir normas de “carácter general”. Unos más establecen un control concreto que tiene como objeto los actos materiales u omisiones provenientes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de los ayuntamientos o concejos municipales, de la Universidad Autónoma, de los demás organismos públicos autónomos o descentralizados.

En materia de garantías judiciales existen diferentes posibilidades. En relación por ejemplo, con el sistema de designación de magistrados, algunas entidades siguen el modelo “estándar” que incluye la participación exclusiva del gobernador y del Congreso del Estado. Algunas más incorporan a otras instituciones estatales, por ejemplo, al Consejo de la Judicatura, a quien corresponde elaborar la lista de candidatos que se presenta al gobernador. Otras, las menos, se apartan completamente de las líneas anteriores ya que en el proceso no participa el gobernador, y se dispone incluso la realización de un examen de oposición abierto.

En relación con los instrumentos procesales de control, la mayoría de las entidades contemplan un sistema estándar que incluye a las acciones y controversias constitucionales. Sólo dos estados establecen un mecanismo de protección de los derechos fundamentales de fuente estatal. Algunos más han adoptado instrumentos de tutela que no cuentan con un similar en el sistema de justicia constitucional nacional: nos referimos a la acción por omisión legislativa y a la cuestión de inconstitucionalidad. Otros más incorporan un control de legalidad de los actos del ministerio público, y uno en específico hace del juicio político un mecanismo de naturaleza híbrida, política y jurisdiccional.

Las modalidades de acceso a la justicia constitucional estatal son fundamentalmente dos. La mayoría de las entidades establecen un acceso di-

recto mediante recurso; otras más incorporan el acceso incidental a través de dos modalidades: la cuestión de inconstitucionalidad y el control difuso de constitucionalidad.

En relación con los efectos de las sentencias hay que subrayar que atendiendo a la naturaleza de los contenciosos constitucionales se tienen efectos *erga omnes e inter partes*. Efectos frente a todos en aquellas entidades que establecen mecanismos de tutela objetiva de su Constitución. Efectos particulares en aquellas que contemplan mecanismos de protección de derechos o que establecen el control difuso de la constitucionalidad.

Como puede apreciarse en este rápido recorrido, el menú de posibilidades es muy amplio y variado lo que, en principio, es una muestra de que las entidades federativas empiezan a ejercer los márgenes de autonomía que les garantiza la Constitución general. Pero desde un ángulo de aproximación diferente, la disparidad puede llegar a ser negativa ya que el desarrollo tan heterogéneo de los sistemas puede advertir problemas de otra naturaleza. Por ejemplo, la decisión de no introducir determinados mecanismos de tutela en alguna entidad puede obedecer, en muchos de los casos, al excesivo control político existente, o al deseo de mostrar grados de avance democrático al incorporar mecanismos de control bajo la premisa de que determinadas parcelas permanezcan al margen del control judicial.²¹ De hecho, una lectura general y comparada del diseño institucional de los mecanismos de justicia constitucional puede ser un indicador para advertir la fortaleza o la debilidad del sistema democrático e institucional de la entidad. En particular, es preocupante que sólo en dos entidades incorporado un mecanismo de tutela de los derechos fundamentales de fuente estatal, porque dicha decisión anticipa que en las demás los derechos no tienen una centralidad y una importancia tal, que motive y empuje al legislador a dispensar medios para su protección y defensa.

B. *Las deficiencias en el diseño constitucional*

La falta de comprensión del significado, los componentes, los alcances y la función realizada por los instrumentos de tutela constitucional

²¹ Acúdase al planteamiento de Fix-Fierro, Héctor, *Conclusiones y relatorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, en Márquez Romero, Raúl (coord.), México, UNAM, 2002, pp. 62 y 63.

establecidos en las entidades, ha conducido a diseños normativos equivocados que de alguna manera han tergiversado el sentido que de manera natural poseen. La característica principal en este apartado consiste en que las deficiencias de diseño institucional se observan en el articulado mismo de las Constituciones estatales, con lo cual, el desatino de los ingenieros constitucionales ha quedado expuesto nada más y nada menos que en la norma más relevante y de mayor estabilidad de la organización estatal.

Esto demuestra que en algunas entidades las reformas constitucionales llevan la huella, como dijera Sartori, de reformadores bastante incompetentes. Para probarlo, no hay mejor fórmula que señalar algunos ejemplos concretos:

En primer lugar está el caso de la omisión legislativa en Chiapas.²² Este mecanismo, en esencia, está destinado a constreñir al legislador a cumplir con la función de mediación constitucional a que ha sido llamado por el Constituyente o por el órgano reformador. Mediación normativa que se acentúa cuando la misma Constitución realiza remisiones a la ley para que sea el legislador ordinario el que reglamente a profundidad los principios que ella sólo puede mencionar y que constituyen normas de aplicación directa pero no inmediata. Pretende, pues, que las normas ausentes se hagan presentes en ánimos de construir progresivamente un entero y acabado sistema jurídico. Contrario a lo anterior, la *Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas* dispone en su artículo 97 que “procede la acción por omisión legislativa, cuando el Congreso *no resuelva alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva* y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política Local” —cursivas nuestras—.²³ Como se puede apreciar, tal y como está prevista, pareciera que la instancia se introdujo con la intención de servir de acicate al proceso legislativo, con el objeto de que las iniciativas legislativas presentadas a trámite —sobre todo del gobernador— no se dejen archivadas, o como se dice en el lenguaje parlamentario, para evitar que se “metan a la congeladora”.

La reforma constitucional de 2007 en la misma entidad incorpora un nuevo elemento contradictorio, pues con la intención de ampliar la legitimación

²² Este asunto lo evidenciamos en Astudillo, César, *op. cit.*, nota 1, pp. 245 y ss.

²³ Publicada en el Decreto 003 del *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 140, del 27 de noviembre de 2002.

para interponer la omisión legislativa, en realidad ha terminado por negarla. Siguiendo al modelo tlaxcalteca trató de incorporar la legitimación ciudadana que permite que cualquier persona pueda acudir a denunciar la inactividad legislativa. Pero sucede que la legitimación se confirió a cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad (artículo 56 fracción III de la Constitución de Chiapas). Esto significa, haciendo cuentas, que si en las elecciones de 2007 el padrón electoral chiapaneco se compuso de 2, 713,124 ciudadanos, la activación de este mecanismo necesitaría alrededor de 135, 656 firmas de ciudadanos, lo que en realidad termina por hacer nugatorio el acceso ciudadano a un medio de defensa constitucional.

En segundo lugar está el diseño de la acción de inconstitucionalidad del Estado de Coahuila y la inconveniencia de la ampliación de su objeto de control. Una de las innovaciones introducidas por la reforma constitucional de 2005 fue precisamente la ampliación del objeto de control de este instrumento. Mediante reforma al artículo 158 fracción II, numeral 3, inciso “f” se dispuso la procedencia de la acción contra “*la omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria*” —cursivas nuestras—. Más tarde, el artículo 6o. de la reformada Ley reglamentaria señaló: “Las acciones de inconstitucionalidad local, tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma *o la falta de la misma* y la Constitución del Estado en base al principio de supremacía constitucional local y por vía de consecuencia, declarar su validez o invalidez, o en su caso, *declarar la inconstitucionalidad por omisión*” —cursivas nuestras—. ²⁴

La ampliación del objeto del proceso hecha desde el ámbito de la Constitución, tal y como aquí se observa, choca frontalmente con los parámetros esenciales que caracterizan a las acciones de inconstitucionalidad que, en principio, se ejercitan frente a la concretización normativa de determinadas expectativas de política legislativa, pero que difícilmente pueden proceder cuando las mismas no se han exteriorizado. ²⁵ Además

²⁴ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza*, Decreto 419, el martes 12 de julio de 2005.

²⁵ La SCJN se ha manifestado en este sentido, específicamente en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, cuya jurisprudencia indica que la acción de inconstitucionalidad es improcedente para impugnar una omisión del legislador. Tesis: P./J. 23/2005, novena época, *SJF*, t. XXI, mayo de 2005, p. 781. Para ahondar al respecto, *Cfr.* Astudillo, César, “La inconstitucionalidad por omisión en México”, en Carbonell, Miguel (comp.),

de ello, el diseño procesal de un instrumento que ataca una norma y uno que ataca una actitud omisiva es evidentemente distinto, puesto que en un caso se disponen los pasos para advertir los vicios que contiene una norma publicada en un medio oficial, y en otro, los elementos que constatan que una norma debió haberse creado por mandato constitucional, sin que el legislador haya procedido en consecuencia.

En tercer lugar está la cuestión de los efectos de las resoluciones de la Sala constitucional del Estado de México en acciones de inconstitucionalidad. Señala el artículo 88 bis de la Constitución mexiquense que las resoluciones dictadas en acciones y controversias constitucionales en las que se declare la invalidez de disposiciones generales del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los municipios, tendrán efectos generales cuando sean aprobados cuando menos por cuatro votos de los integrantes de la Sala constitucional.

La norma, como se advierte, otorga igual tratamiento a dos tipos de resoluciones que son en esencia diferentes. Lo hace, de alguna manera, siguiendo el contenido del artículo 105 fracción I, último párrafo de la Constitución mexicana. Lo que pasaron por alto los reformadores mexiquenses es que las acciones de inconstitucionalidad, al configurarse como procesos “objetivos” de tutela constitucional encaminados a contrastar la legitimidad de una norma infraconstitucional no pueden sino desembocar en resoluciones que tengan efectos generales.²⁶ Es así, porque la norma impugnada, en principio, está investida de una generalidad que obliga a todos, situación que conduce a que al ser declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento sus efectos alcancen a la misma generalidad.

La controversia es diferente, pues en ese contexto se observa una pugna entre dos poderes que reivindican una determinada competencia. En el supuesto en que el objeto del proceso sea una disposición general y no se alcancen los votos necesarios para declararla inconstitucional con efectos frente a todos, la declaración únicamente alcanza a las partes en conflicto. Sucede, sin embargo, que en la acción de inconstitucionalidad no hay

En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión, 2a ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 320.

²⁶ Sobre las características de los procesos de “contenido objetivo”, acúdase a Astudillo, César, “Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad: perfiles procesales”, en Astudillo, César y Carbonell, Miguel (coords.), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2007, pp. 14 y ss.

partes en conflicto, sino solamente una legitimación objetiva que sirve para impugnar determinadas normas en interés superior de la Constitución, sin que esto se traduzca en una pugna entre quienes activan al órgano de garantía y quienes crean la norma.

Finalmente, no pueden dejar de advertirse las deficiencias técnicas en la forma como ha quedado definido el control constitucional en la recientemente reformada Constitución del Estado de Querétaro. Conforme con la extrema brevedad de su texto, la Constitución señala en su artículo 29 la competencia del Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Destacan las competencias en el ámbito del control constitucional, por ejemplo, la fracción II. “Resolver sobre la constitucionalidad de las leyes en el Estado”; III. “Garantizar la supremacía y control de esta Constitución...”; IV. “Declarar sobre los casos de omisión en la expedición de leyes, cuando la misma afecte el funcionamiento o aplicación de la presente Constitución”. VI. “Procesar y sentenciar los litigios que no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Senado de la República y, que surjan entre: Poder Ejecutivo, Legislatura del Estado, organismos constitucionales autónomos o los municipios del estado”.

Es fácilmente apreciable que se establecen, como mínimo, tres instrumentos de tutela constitucional: la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y la acción por omisión legislativa. No obstante, es igualmente evidente que su definición y la de los contornos que habrán de caracterizarlos han quedado sin determinación constitucional, lo cual quiere decir que será el legislador ordinario el que mediante ley tendrá la delicada labor de definir, entre otras cosas, qué instrumentos procesales de control incorpora —con la posibilidad de ampliarlos, pero incluso de reducirlos a dos, recordando que el control de constitucionalidad de las leyes se puede realizar mediante la controversia—, y dentro de ellos discernir la extensión del objeto del control, los sujetos con legitimación procesal en cada uno, los efectos de las resoluciones, etcétera.

La forma como se ha institucionalizado la justicia constitucional en Querétaro es contraria a las premisas del control de constitucionalidad, pues siguiendo los agudos planteamientos de Galeotti, en una democracia no solamente es importante que exista un control de constitucionalidad, sino que es igualmente trascendente que dicho control se encuentre debidamente constitucionalizado. Cuando dicha constitucionalidad no

está asegurada, el control tiende a difuminarse porque la superioridad normativa de los mecanismos de garantía no existe en virtud de que la definición de sus perfiles se encuentra en manos del legislador que, como se sabe, es uno de los principales entes sujetos al control de sus actos.²⁷

Existen casos adicionales en donde es patente la impericia, ya no del legislador constitucional sino del ordinario, pero cuyas decisiones tienen una fuerte incidencia en la caracterización general del propio sistema.

En este ámbito, por su relevancia, hay que destacar la distorsión del sistema de justicia constitucional del estado de Coahuila, al incorporar la “cuestión de inconstitucionalidad” en un sistema de control de carácter “mixto”. En efecto, en esa entidad existe un control concentrado de constitucionalidad que se confía al Tribunal Superior de Justicia, y uno difuso en poder de todos los jueces y tribunales del Poder Judicial, por virtud del cual pueden desaplicar normas al caso concreto por considerarlas inconstitucionales. De esta forma, el sistema establecido permite que todos los jueces, tanto ordinarios como constitucionales puedan ejercer el control de constitucionalidad de las leyes. La diferencia recae en la forma como lo hacen, de modo concreto o de modo abstracto.

No obstante, en la *Ley de Justicia Constitucional* local expedida en julio de 2005²⁸ al legislador se le ocurrió incorporar un instrumento más. Introdujo en el artículo 3o. y desarrolló en el capítulo décimo, sección segunda la “cuestión de inconstitucionalidad”, instrumento que es típico de los sistemas concentrados, cuya función es justamente servir de puente de comunicación entre los jueces ordinarios y los constitucionales, allí donde aquéllos no pueden participar en el control de constitucionalidad. En este sentido, control difuso y cuestión de inconstitucionalidad son mecanismos que se excluyen entre sí, puesto que allí donde existe uno no tiene caso que exista el otro. La decisión adoptada evidencia por tanto, el desconocimiento de las líneas maestras bajo las que se conducen los sistemas de justicia constitucional.²⁹

²⁷ Sobre el control de constitucionalidad y la constitucionalidad del control, acúdase a Galeotti, Serio, “Profilo giuridico dei controlli costituzionali”, *Studi in memoria di Guido Zanobini*, Milán, Giuffrè, 1965, pp. 324 y ss.

²⁸ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, Decreto 419, el martes 12 de julio de 2005.

²⁹ Una explicación más detenida de la cuestión de inconstitucionalidad se encuentra en Astudillo, César, *op. cit.*, nota 1, capítulo II.

C. Las deficiencias “procesales” en el diseño institucional

Las deficiencias de diseño normativo no se constriñen en exclusiva al esquema constitucional u orgánico de la justicia constitucional estatal, atribución que por su naturaleza compete al Constituyente originario de la entidad o al órgano reformador de la Constitución local; trasciende incluso al diseño legislativo de la secuela procesal mediante la cual se sustancia cada uno de los instrumentos de garantía.

Paradigmático en este sentido es el ejemplo veracruzano en cuya *Ley del Juicio de Protección de los Derechos Humanos* se omitió un aspecto fundamental, relativo a las “medidas cautelares”. Dichas medidas, como se sabe, son a todas luces esenciales en la conformación de un mecanismo cuyo cometido es garantizar los derechos y libertades básicas, en la medida en que debe asegurar por sobre todas las cosas que el acto de vulneración pueda ser debidamente reparado.³⁰ No se observa, en este sentido, la posibilidad de que el juez, ante una eventual vulneración de derechos y libertades pueda dictar la “suspensión del acto reclamado”, hecho que en la práctica ha generado notables problemas a la Sala Constitucional y ha eliminado buena parte de los incentivos para acudir esa instancia. De hecho, en esta omisión se encuentra una de las razones para advertir porqué el instrumento ha tenido serias dificultades para abrirse paso en el contexto veracruzano.

En Coahuila, el ejemplo más notorio es nuevamente el de la fusión del control difuso de constitucionalidad con la cuestión de inconstitucionalidad. Las deficiencias han llegado a la propia secuela procesal. Como sabemos, por virtud del control difuso cualquier juez, en cualquier proceso, puede determinar la inconstitucionalidad de una norma y la consecuente inaplicabilidad de la misma al caso concreto. En cambio, en donde existe la cuestión de inconstitucionalidad el juez de la causa está autorizado para dudar que la norma a aplicar para resolver un caso determinado sea inconstitucional. A diferencia de aquél, éste no tiene atribuciones para inaplicar; sólo puede remitir su “duda” ante el órgano de control concentrado para que sea éste quien determine la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma. Ahora bien, en un contexto en el que se permite el control difuso es del todo necesario que exista un recurso que permita que el órgano de control concentrado pueda armonizar

³⁰ Véanse el artículo 42 y sucesivos de la Ley.

las diversas interpretaciones constitucionales de los jueces ordinarios. Pero sucede que en Coahuila se ha dispuesto de un sistema anómalo en donde la revisión de las resoluciones dictadas en control difuso debe realizarse por el pleno del Tribunal Superior de Justicia mediante la propia cuestión de inconstitucionalidad.

El artículo 70 de la *Ley de Justicia Constitucional* local dispone lo siguiente:

La revisión de la resolución de los jueces, tribunales ordinarios u otras autoridades por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado. *En todos los casos en que un juez o tribunal haya resuelto inaplicar una ley en un caso concreto, elevarán de oficio ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado la cuestión de inconstitucionalidad sobre la que se pronunciarán, junto con el testimonio de los autos principales y demás antecedentes respectivos.* Recibido el expediente en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Presidente del Tribunal procederá en los términos del artículo anterior, para que el Pleno resuelva en definitiva la cuestión de inconstitucionalidad de que se trate —cursivas nuestras—.

Como se aprecia, hay una evidente confusión entre ambos mecanismos, pues si la norma determina que en todos los casos de inaplicación procederá a plantearse de oficio la cuestión, es evidente que uno de los dos instrumentos sale sobrando y que su coexistencia nada más está operando como mecanismo de dilación del proceso principal, porque recordemos que uno de los efectos del planteamiento de la cuestión es que el juez no pueda dictar sentencia definitiva hasta que el órgano revisor de la norma se haya pronunciado. Lo anterior no permite esclarecer como es debido si los jueces tienen en realidad el poder de inaplicar normas o sólo la posibilidad de dudar de su constitucionalidad.

D. Problemas vinculados a la omisión legislativa

Hasta ahora hemos visto los problemas relacionados con las decisiones tomadas por el legislador estatal, constitucional u ordinario. Sin embargo, existen nuevos inconvenientes que se vinculan con su indecisión.

Las prescripciones constitucionales relativas a la garantía jurisdiccional de la Constitución establecidas por los órganos reformadores de las

Constituciones estatales necesitan leyes de desarrollo tanto orgánico como procesal.

Las leyes orgánicas deben aclarar los órganos a los que corresponde el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución estatal, la forma como se integran, como funcionan y deciden, a la vez de concretizar las normas relativas al estatuto constitucional de los magistrados que las ejercen. Por su parte, las leyes procesales deben explicitar las normas generales aplicables a todos los procedimientos y las normas particulares que regulan la secuela procesal de cada mecanismo de tutela, en el entendido que cada uno goza de una especificidad propia que lo separa del resto. A partir de esta regulación, el propio órgano de tutela, en uso de su potestad reglamentaria, puede expedir los reglamentos necesarios para concretizar aún más las cuestiones de organización y de procedimiento.

Mientras las leyes de desarrollo no existan será particularmente difícil ejercer las atribuciones conferidas por la Constitución. Ni siquiera utilizando supletoriamente los códigos procesales civiles o administrativos es posible substanciar los contenciosos constitucionales porque como ya hemos advertido los mismos no son procesos de partes sino procesos de contenido “objetivo” que necesitan de un diseño procesal específico.³¹

En el estado de Veracruz, por ejemplo, no se ha expedido la ley reglamentaria de los artículos 64 y 65 constitucionales. Por lo mismo, no existen normas procesales para substanciar las acciones y controversias constitucionales, lo que ha conducido a que una controversia constitucional haya sido sobreseída por ese motivo. La omisión del legislador lleva ya ocho años.³² La Constitución estatal, en el entorno en donde ha surgido con toda su fuerza la justicia constitucional local para reivindicar la fuerza normativa de la misma, se encuentra paradójicamente incumplida en este aspecto.

En Nuevo León sucede algo similar. A pesar de que los mecanismos de tutela constitucional se incorporaron desde junio de 2004, la inexistencia de la correspondiente ley reglamentaria ha imposibilitado que el Tribunal Superior de Justicia pueda comenzar a ejercer dichas atribuciones. El proyecto de ley en cuestión se encuentra ya en discusión, luego

³¹ Se envía nuevamente a Astudillo, César, *op. cit.*, nota 26, pp. 14 y ss.

³² Esta cuestión la habíamos destacado en nuestro libro, Astudillo, César, *op. cit.*, nota 1, pp. 83-85.

de que fuera presentada por el gobernador del estado. El legislador, en este contexto, ha sido omiso por alrededor de cuatro años.

2. Las insuficiencias vinculadas a las decisiones judiciales

A parte de las decisiones equivocadas tomadas por el legislador, es posible apreciar decisiones en el mismo sentido por parte de autoridades judiciales. Esto se observa principalmente en determinadas resoluciones en las que han establecido interpretaciones que han impactado negativamente en la concepción, finalidad o desarrollo mismo de los mecanismos de tutela constitucional local.

A. La distorsión de la naturaleza y finalidad de algunos instrumentos de protección constitucional

En Coahuila, como acabamos de ver, el legislador ha introducido la figura de la cuestión de inconstitucionalidad en un entorno no propicio para ello. A su original confusión se ha incorporado la de los propios jueces constitucionales al no advertir la diferente naturaleza de los contenciosos constitucionales y aplicar indistintamente normas procesales dentro de procesos que son en esencia distintos.

Para contextualizar, recordemos rápidamente que la cuestión procede cuando un juez, dentro de la substanciación de un proceso de su competencia, advierte que la norma que servirá de fundamento a su resolución puede ser contraria a la Constitución. En este caso, la cuestión le permite detener la secuela procesal en el momento en que surja la duda de constitucionalidad y remitir el expediente al órgano de control concentrado para que éste declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto cuestionado.

En el ámbito de Coahuila no fue un juez sino una autoridad administrativa (el Instituto Coahuilense de Información Pública) el que interpuso la duda de constitucionalidad.³³ En la sentencia emitida por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia se observa que para determinar el cumplimiento de los requisitos de procedencia el juez verificó que la cuestión

³³ Véase la resolución del expediente CIL-001/2005, disponible en www.poderjudicialcoahuila.gob.mx.

hubiese sido interpuesta en el plazo de sesenta días que la Constitución dispone para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad. Evidentemente, al actuar de este modo se patentiza que el juez constitucional no distinguió las diferencias específicas que existen entre ambos mecanismos, pues uno, la cuestión, es un mecanismo de control *en aplicación* de la ley, y otro, la acción, representa un control *al margen* de la aplicación de la ley (la diferencia entre control concreto y abstracto). Esta diferencia de naturaleza conduce a que la cuestión carezca de un término concreto para promoverse y que la acción sí tenga que definirlo. De este modo, el análisis del plazo de interposición no es en absoluto obstáculo para la procedencia del instrumento en comento porque como ya hemos dicho, es un mecanismo que permite al juez dudar de la constitucionalidad de una norma en cualquier fase de la secuela procesal hasta antes de dictar sentencia. Lo anterior conduce a señalar que la aplicación de un artículo dirigido a regular supuestos de procedibilidad de otro instrumento procesal es notoriamente contraria a la especificidad de los procesos y procedimientos constitucionales.

B. Las insuficiencias derivadas del entendimiento que la Corte tiene respecto a su propia función y del espacio de actuación reservado a la justicia constitucional local

Desde que la Corte decidió admitir el amparo “Vega” en 1869 se inició un largo periodo de “centralismo judicial” que se encuentra vigente hasta nuestros días.³⁴ El centralismo se ha acusado principalmente en relación con la protección de los derechos fundamentales, en donde los tribunales de la Federación han ejercido un monopolio interpretativo que no ha dado espacio para que en el ámbito estatal puedan garantizarse los derechos de fuente estatal.

Si tuviéramos que establecer grandes cortes transversales para diferenciar las etapas que han distinguido el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales a lo largo de nuestra historia independiente diríamos, para los efectos de este apartado, lo siguiente:

³⁴ Caballero Juárez, José Antonio, “La codificación y el federalismo judicial”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, vol. XIV, 2002, pp. 24 y ss.

- a) La primera gran etapa en el devenir de los órganos jurisdiccionales del país va de 1824 a 1841. En virtud de que la Constitución Federal de 1824 no contuvo un catálogo de derechos fundamentales, su reconocimiento y protección se dejó en manos de las constituciones de los estados.
- b) La segunda etapa inicia en 1841 y concluye en 1857. Parte de la Constitución yucateca de 1841, pionera en establecer un catálogo de derechos denominado “Garantías individuales” y un correlativo mecanismo para su protección jurisdiccional a cargo de los jueces ordinarios del estado; asimismo dicho ordenamiento consideró un mecanismo para impugnar las vulneraciones a la Constitución yucateca por parte del gobernador y la Legislatura Estatal, a cargo de la Corte Suprema de Justicia del Estado.³⁵ Pasa por el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que eleva el juicio de amparo a nivel nacional, cuestión que queda definitivamente plasmada en la Constitución Federal de 1857 con el propósito de encomendar a los tribunales de la Federación la tutela de los derechos constitucionales.³⁶
- c) La tercera engloba de 1857 a 1869. Implica el momento en que el Poder Judicial de la Federación, bajo la premisa de tutelar los derechos fundamentales, institucionaliza su incursión en las controversias jurídicas de carácter local mediante la revocación del auto de un juez de distrito que desechaba el juicio de amparo promovido por Miguel Vega.
- d) La cuarta puede enmarcarse en un ámbito temporal de mayores dimensiones que inicia en 1869 y desemboca en 2000. Abraza el gran espacio en el que el Poder Judicial de la Federación centralizó la interpretación y aplicación de los derechos estipulados en la Constitución general, guiado bajo la idea fuertemente incardinada en el escenario jurídico nacional de que en materia de derechos fundamentales existía un *numerus clausus*. La centralización, co-

³⁵ Soberanes Fernández, José Luis, “La Constitución yucateca de 1841 y su juicio de amparo”, en varios autores, *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 654.

³⁶ Fix-Zamudio, Héctor, “Protección jurídico-constitucional de los derechos humanos de fuente internacional en los ordenamientos de Latinoamérica”, en Pérez Royo, Javier, Urías Martínez, Joaquín Pablo y Carrasco Durán, Manuel (eds.), *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2006, t. I, p. 1731.

mo es evidente, produjo que en los hechos los tribunales estatales dejaran de procurar la tutela de los derechos de fuente estatal por considerarlos meras copias de los derechos del catálogo nacional.

- e) La quinta etapa es la que esta vigente. Va del 2000 hasta nuestros días. En esta etapa se observa el desmoronamiento de la idea de *numerus clausus* y su sustitución por la idea de que en materia de derechos fundamentales existen un conjunto de fuentes que hacen que la Constitución se presente como la fuente de las fuentes de los derechos. Esto ha dado como resultado la paulatina incorporación de mecanismos locales para la defensa de los derechos fundamentales de fuente estatal, conduciendo a que comiencen a replantearse las implicaciones de un nuevo federalismo judicial en un entorno de consolidación democrática en el que los tribunales federales y locales tengan ámbitos de actuación reservados y complementarios en la protección de los derechos.³⁷

La lenta evolución del centralismo a un verdadero federalismo judicial en la materia hace inexorable que se redefina, entre otras cosas, el espacio institucional que tienen los derechos estatales y el margen de actuación de los jueces y tribunales en su protección.

En esta problemática es fundamental el papel de la Suprema Corte porque sus decisiones pueden conducir a la apertura o a la obstaculización de un espacio institucional propio para los sistemas de justicia constitucional estatal. Sobre el particular han existido avances significativos a pesar de que algunos ministros se muestran reticentes a la idea de que en México los tribunales estatales puedan tutelar derechos fundamentales de fuente estatal o, incluso, de fuente internacional.³⁸ No obstante ello, los esfuerzos para que exista un posicionamiento cada vez más contundente

³⁷ En este punto coincido en la perspectiva de Barceló, Daniel, “La reforma del Estado en las entidades federativas”, en Máximo Gámiz Parral, Isidro de los Santos, Gonzalo Armienta Calderón, César Astudillo (coords.), *El ámbito de validez y las nuevas tendencias de las constituciones estatales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en prensa, p. 39 del original. Igualmente, Astudillo, César, *op. cit.*, nota 1, pp. 269 y ss.

³⁸ Al respecto, Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La incorporación de los derechos humanos en las constituciones locales mexicanas”, *Derecho y seguridad internacional. Memoria del Congreso internacional de culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 357 y ss.

de nuestro más alto tribunal deben continuar para tener definiciones precisas en los siguientes aspectos:

- En el hecho de que la existencia de catálogos de derechos en las entidades federativas es acorde con la autonomía que la Constitución mexicana reserva a las mismas, e inexorable para considerar a las Constituciones estatales como verdaderas constituciones.³⁹
- Que los catálogos de derechos de las entidades pueden reproducir algunos o todos los derechos que contiene la Constitución general, ampliarlos o incorporarlos con otro tipo de lenguaje normativo, de forma más o menos explícita, sin que eso signifique que dejen de considerarse derechos de carácter estatal.⁴⁰
- Que en su calidad de derechos de fuente estatal, existe la obligación de la entidad federativa de protegerlos mediante instrumentos de naturaleza procesal, también de carácter estatal.⁴¹

³⁹ La Corte ha señalado que el artículo 116 de la Constitución mexicana establece únicamente las cuestiones mínimas que las Constituciones locales deberán plasmar en sus textos. Es decir, que como norma fundamental no establece los máximos sino los mínimos constitucionales. P./J. 33/2002, *SJF*, Novena Época, t. XVI, agosto del 2002, p. 901. “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS”.

⁴⁰ Al respecto es importante romper con la equivocada idea de que derechos del mismo contenido pero de distinta fuente deben ser protegidos únicamente por el juicio de amparo. Esta es, por ejemplo, la tesis acogida por los ministros Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza en el voto minoritario a la controversia 16/2000 en la que se determinó constitucional el establecimiento del juicio de protección de derechos humanos en Veracruz.

⁴¹ Los tres postulados que se han mencionado se dilucidaron cuando la Corte resolvió las controversias constitucionales 15, 16, 17 y 18 de 2000, en donde se impugnó la constitucionalidad del juicio de protección de los derechos humanos de Veracruz. P. XXXIII/2002, *SJF*, Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 903. “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL”. Al respecto, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Derecho

- Que allí donde la Constitución estatal establece un sistema de distribución de competencias entre el gobierno estatal y el municipal, y de atribuciones entre los distintos poderes del Estado y los órganos internos de los municipios, es imprescindible que se fortalezcan los mecanismos para la resolución de las controversias constitucionales locales, más si nos encontramos en un contexto de consolidación democrática.⁴²
- Que nada obsta para que a nivel local pueda ampliarse el círculo de legitimados para acudir a la justicia constitucional. Para incorporar, por ejemplo, la resolución de controversias entre sujetos no comprendidos en el artículo 105 constitucional, de tal forma que el ayuntamiento de un estado pueda acudir a la controversia constitucional frente a otro ayuntamiento de la misma entidad, o que las comisiones de derechos humanos, o los ciudadanos mismos puedan interponer la acción de inconstitucionalidad.⁴³
- Que la función legislativa del Congreso del Estado, y normativa del gobernador, de los ayuntamientos y de los órganos constitucionales autónomos reclaman el establecimiento, allí donde no existe todavía, de una fortalecida acción de inconstitucionalidad para asegurar que ninguna norma pueda contravenir los preceptos de la Constitución estatal.⁴⁴

procesal constitucional local (la experiencia en cinco estados 2000-2003, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho Constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 472 y ss.

⁴² La Corte ha señalado que carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las legislaturas de los estados. P. 30/2000, *SJF*, novena época, t. XI, abril de 2000, p. 812, “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL”.

⁴³ La hipótesis, como se sabe, no está contemplada en el artículo 105. T. CXII/2004, *SJF*, Novena Época, t. XX, agosto de 2004, p. 1285, “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE CUANDO AQUÉLLA SE PROMUEVE POR UN MUNICIPIO EN CONTRA DE OTRO DE LA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA”.

⁴⁴ P.J 5/2003, del 13 de marzo de 2003, ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 64, FRACCIÓN III, Y 65, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE. NO DEBE AGOTARSE

- Que mecanismos como la acción por omisión legislativa, la cuestión de inconstitucionalidad, el *habeas data*, la cuestión previa de inconstitucionalidad, son mecanismos de tutela que pueden y deben contemplarse en los estados, sin que para ello obste que no estén establecidos en la Constitución general.⁴⁵
- Que las resoluciones de los tribunales estatales en control de constitucionalidad, por ser resoluciones jurisdiccionales “atípicas”, no pueden ser impugnadas en amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito, y que en ese sentido, debe considerarse que no atienden cuestiones de legalidad sino de auténtica “constitucionalidad estatal”.
- Que es necesario abrir la posibilidad de que los tribunales estatales interpreten la Constitución general y apliquen la jurisprudencia emanada por los tribunales de la Federación en aquellos asuntos en donde exista identidad de derechos, de competencias o de facultades, sin que eso signifique que la interpretación deba ser necesariamente igual.⁴⁶ Lo anterior en virtud de que la Corte ha señalado, entre otras cosas, que el principio de definitividad en relación con las controversias constitucionales locales sólo opera cuando los conceptos de invalidez no se deriven de violaciones directas a la Constitución, sino a la legislación estatal, que indirectamente vulneran a la Constitución general.⁴⁷ Sucede en este caso

PREVIAMENTE A LA ACCIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

⁴⁵ Cienfuegos Salgado, David, “Nuevos medios de control constitucional en los estados. Una propuesta”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 825 y ss.

⁴⁶ En este punto mantengo un posicionamiento semejante pero no igual al de Daniel Barceló, quien distingue, con base en el modelo norteamericano, entre interpretación y aplicación. Al respecto, *cfr.* Barceló Rojas, Daniel, *La reforma del Estado en México. La propuesta de la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de los partidos políticos nacionales para la actualización del sistema presidencial mexicano*, en curso de publicación, particularmente en las notas 68 y 75.

⁴⁷ En este sentido, P./J. 136/2001, *SJF*, novena época, t. XV, enero de 2002, p. 917, “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES”. Véase también, P./J. 116/2005, *SJF*, Novena Época, t. XXII, septiembre de

que ante la eventual vulneración del principio de legalidad, como a menudo sucede, en un contexto en el que muchas de las Constituciones incorporan este principio como derecho fundamental, un asunto local en el que el acto de impugnado proviene de una autoridad de carácter estatal y el derecho vulnerado tiene cobertura estatal, podría sustanciarse en doble instancia, local y federal, y terminaría siendo resuelto por los tribunales federales, cuando en realidad debería ser decidido por los tribunales locales aplicando la jurisprudencia que sobre el particular haya emanado la Corte.⁴⁸

- Que debe reconocerse que los tribunales estatales deben, en principio, vincularse a las pautas interpretativas de la Corte, y otorgar una protección equivalente en tratándose de identidad de “contenido normativo”, pero que están posibilitados para ampliar el radio de protección en función de la interpretación que puedan realizar de su texto, en función de su propio contexto. Esto lleva a destacar que la protección otorgada por la Corte debe considerarse como el “mínimo” de protección y que la conferida por los tribunales locales debe entenderse como el “máximo”.

Lo anterior significa la necesidad de replantear las relaciones entre los tribunales de la Federación y los locales. Se trata de que cada uno tenga un espacio propio en donde unos no se sobrepongan a los otros, y en donde se sienten las bases para que puedan existir verdaderas relaciones de coordinación y complementariedad.

2005, p. 893, “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VIA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE)”.

⁴⁸ Este es el caso de algunos juicios de protección de derechos humanos resueltos por la Sala constitucional de Veracruz, dado que el artículo 4o. de su Constitución establece garantías de legalidad en forma distinta a como se estipulan en el 14 y 16 constitucionales. En este contexto, han existido promoventes que han activado este mecanismo y a la vez el juicio de amparo, con lo cual la Sala estatal ha tenido que sobreeser el asunto. En este sentido, acúdase a los juicios JDH 1-2003, JDH 1-2005.

V. EL PROBLEMA DE LAS PERCEPCIONES

El problema de las percepciones es menos objetivo que los dos anteriores porque se basa en sensaciones surgidas de la impresión que a nuestro juicio causan determinados fenómenos jurídicos a sus distintos operadores. Su subjetividad, sin embargo, no hace que sus consideraciones dejen de fundamentarse en ciertos criterios materiales. El centro del problema está en cómo se produce la aproximación con ellos, cómo se entienden y eventualmente cómo se toman decisiones en función de dicha precomprensión.

1. *La percepción de los operadores jurídicos en relación con el sistema jurídico: la cuestión de su caracterización*

Subsiste aún en nuestro país un serio problema que se vincula con elementos de educación, cultura y análisis jurídico que impide, incluso en ocasiones a los operadores jurídicos más calificados, advertir una elemental distinción entre los ordenamientos jurídicos que conforman el sistema jurídico mexicano.⁴⁹

Como Estado federal existe la posibilidad de que cada uno de los componentes de la unión pueda establecer su propia forma de organización jurídico-política con la limitante del inexorable respeto a las prescripciones estipuladas por el pacto que ha dado origen a la Federación. La unión de una pluralidad de componentes da pauta a un universo jurídico integrado, en principio, por cuantos componentes participan de la unión. No obstante, si tomamos en cuenta que por un lado existen los órdenes jurídicos de los componentes, y por otro, el orden jurídico de la unión, podemos validamente destacar que estamos frente a una dualidad de ordenamientos jurídicos que con base en las normas que los rigen dan lugar a hablar de un orden constitucional general y un orden constitucional de las entidades federadas.

La dualidad de ordenamientos constitucionales se expande, incluso, cuando el criterio diferenciador recae en las potestades normativas que se confie-

⁴⁹ Un autorizado punto de vista es el de 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.

ren a los órganos estatales para dar vida a su propio régimen jurídico. De conformidad con este criterio es posible advertir la existencia de cuatro órdenes jurídicos particulares. El constitucional, el federal, el de las entidades federativas, y el local o municipal. Cada uno de ellos conforma un mundo jurídico particular que, evidentemente, encuentra el fundamento de su validez en un ordenamiento de jerarquía superior.⁵⁰

Todo Estado federal favorece la creación de un “constitucionalismo dual” que conduce a la necesaria coexistencia de dos órdenes constitucionales que se alimentan y complementan mutuamente. Naturalmente, las bases para la organización política y social de ambos órdenes corresponden a la Constitución general; incluso, la determinación de las competencias y atribuciones del ámbito federal. Pero la concreción y, en consecuencia, la extensión del nivel de autonomía de los entes federados es una competencia estatal, en el entendido que los contenidos mínimos de las constituciones estatales se encuentran expresamente establecidos en la Constitución nacional.⁵¹

Sin embargo, el hecho de que la Constitución mexicana sea el orden que regula a los otros órdenes jurídicos ha conducido a cierta confusión, producto del centralismo judicial que ha promovido y auspiciado el Poder Judicial de la Federación. Que la Corte pueda conocer de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas en contra de leyes locales que vulnere la Constitución, o que sea ella misma la que dirima conflictos de competencia entre los órganos federales, estatales y locales, o conflictos de atribuciones entre distintos poderes de una misma entidad federativa por la constitucionalidad de sus actos, impulsan aún más la confusión de ordenamientos, en virtud de que fortalecen la convicción de que cualquier controversia local tiene que ser resuelta en instancias federales, lo que a final de cuentas produce que no se vislumbre con claridad el espacio que los poderes judiciales locales deben cumplir en las controversias locales, allí donde la Constitución estatal establezca, por ejemplo, una propia acción o controversia constitucional.

⁵⁰ Una explicación relevante es la de Cossío, José Ramón, “La influencia de la Constitución Española en las constituciones estatales”, en Fernández Segado, Francisco (coord.), *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 515.

⁵¹ Astudillo, César, *op. cit.*, nota 3, pp. 13 y ss.

Adicionalmente está el problema de los tratados internacionales. Todavía existe un sector de la doctrina que profundiza en la rígida separación entre el derecho internacional y del derecho interno. Como tal no hemos arribado a la plena convicción de que una vez ratificados por el Senado forman parte del sistema jurídico mexicano en una posición “preferente”, y que, consecuentemente, deben ser utilizados por los órganos jurisdiccionales atendiendo a la máxima *da mihi factum, dabo tibi ius* (dame los hechos que yo te daré el derecho).⁵²

La percepción que se tiene en torno a la conformación del orden jurídico mexicano, en síntesis, ha producido que no quede clara la relación entre dichos órdenes, su ámbito de validez material y temporal, y que tampoco exista plena claridad de qué órganos deben procurar la tutela de cada uno de estos ordenes ante eventuales vulneraciones a sus prescripciones. Como se observa, en este aspecto se encuentra una de las grandes tareas que tendrá que afrontar la Corte en el futuro inmediato, porque nadie duda que existen verdaderas indefiniciones en cuanto a los componentes y la estructura del sistema de las fuentes en México.

2. La percepción de la ciudadanía respecto a la judicatura estatal: la cuestión de la confianza

La judicatura de las entidades federativas tiene, probablemente, las mayores responsabilidades en el desempeño de su justicia constitucional. Sin embargo, eso no quiere decir que sea la única responsable. De hecho se ve afectada por los condicionantes que hemos abordado previamente. Es incontestable que en su interior se reflejan las vacilaciones en torno al esquema de fuentes del derecho; que resiente la deficiente arquitectura institucional creada por el legislador; que se ve afectada por abogados formalistas y mecanizados que no acuden a actualizar las vías estatales ni proponen nuevas interpretaciones a las normas del Estado; que no siente el auxilio de una doctrina calificada que explique el contexto y la operación concreta de los distintos mecanismos que tiene en sus manos.

⁵² Al respecto, Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La aplicación judicial de los tratados internacionales de derechos humanos”, en Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 181 y ss.

En este ámbito destaca un problema particular que es necesario apuntar: la percepción ciudadana en relación con la judicatura estatal; un problema que atañe a la “confianza” en los poderes judiciales locales. En un entorno como el nuestro, en donde los usuarios de la justicia confían poco o no confían en su sistema judicial, no es posible medir con exactitud su desempeño bajo estándares objetivos.⁵³ No se trata de medir su actuación bajo criterios meramente cuantitativos; lo que en realidad importa es el elemento cualitativo. Interesa saber como resuelven, bajo qué parámetros, qué tipo de argumentos utilizan, cuál es su concepción del derecho, y sólo en menor medida cuántos asuntos resuelven por año y sobre qué materias.

Es un hecho conocido que la confianza se construye desde múltiples perspectivas y estrategias. En el ámbito de las personas que se dedican a la justicia, y sobre todo, los que imparten justicia constitucional, la cuestión de la confianza es muchas veces un reflejo del estatuto constitucional que la propia Constitución les confiere para el adecuado ejercicio de su función.

En este ámbito una de las cuestiones sobre la que hemos venido insistiendo es en la definición de un perfil adecuado del “juez constitucional” a fin de establecer una diferencia puntual con el perfil de los “jueces civiles y penales” que necesariamente deben atender a otros criterios de selección.⁵⁴ Es preciso que el ejercicio de la justicia constitucional estatal se deposite en personas que cuenten con especialización en derecho público, para que, a parte de tener conocimientos elementales en derecho civil, penal, o mercantil, conozcan la diferencia entre una ley ordinaria y la Constitución estatal. Este perfil favorece que los jueces sepan a cabalidad las diferencias que existen en la interpretación de la ley y la Constitución; que puedan diferenciar los métodos de interpretación en uno u

⁵³ En la encuesta constitucional realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el 2000, la escala de confianza ciudadana en los tribunales, jueces y magistrados se ubico en un porcentaje de 5.8%. Al respecto, Concha Cantú, Hugo A., Fix-Fierro, Héctor, Flores, Julia y Valadés, Diego, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004, p. 37. Igualmente, Concha y Caballero, *op. cit.*, nota 10, pp. 214.

⁵⁴ Sobre el perfil de los jueces en las primeras experiencias de justicia constitucional local, acúdase a Astudillo Reyes, *op. cit.*, nota 1, sobre el perfil de los jueces civiles y penales, Concha y Caballero, *ibidem*, pp. 296 y ss.

otro caso, y sean concientes de que las formas de argumentar son también distintas. El problema del perfil persiste en la actualidad ya que como sabemos, los órganos encargados de resolver las cuestiones de constitucionalidad locales son, en buena medida, los plenos de los tribunales estatales, muchos de los cuales se ocupan de ellas de manera accesoria pues lo central de su actividad consiste en resolver las cuestiones de legalidad.

Pero el asunto de la confianza no depende en exclusiva del criterio de la especialización. Pasa inexorablemente por el tema de la independencia. Ni qué decir tiene que allí donde la judicatura estatal no sea independiente, la justicia constitucional estatal será únicamente una pantomima para esconder, o peor, para legitimar las arbitrariedades cometidas desde el poder. Por ello, buena parte de los esfuerzos institucionales deben encaminarse a fortalecer la independencia judicial en aquellos entornos en donde los poderes Ejecutivo o Legislativo estatales decidan no ratificar a los magistrados con el objeto de designar a personas afines a sus intereses.⁵⁵ La Corte ha entendido muy bien esta exigencia y desde hace tiempo viene apoyando esta labor a golpe de jurisprudencia.⁵⁶

Un dato más que no debe dejarse pasar, por las repercusiones negativas que puede generar, consiste en el potencial uso de la justicia constitucional estatal como un mecanismo para debilitar en lugar de fortalecer a los poderes judiciales. No es descabellado pensar que ante la cada vez más asentada existencia de gobiernos divididos en los estados, la introducción de la justicia constitucional estatal se utilice como un argumento para justificar una cirugía mayor a la organización judicial con el objetivo de desplazar a jueces y magistrados y poner en su lugar a personas cercanas a los detentadores del poder, a efecto de tener un control pleno

⁵⁵ Como ejemplo, baste observar la pugna que se dio en el estado de Tlaxcala entre el Poder Judicial y el Legislativo frente a la no ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Controversia constitucional 4/2005, publicada en el *SJF*, t. XXII, diciembre de 2005, pp. 1583 y ss.

⁵⁶ En este sentido, véase la más reciente jurisprudencia de la Corte. P/J 44/2007, novena época, *SJF*, t. XXV, mayo de 2007, cuyo rubro es: “ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARAMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y REMOCION”. En un contexto general, Caballero Juárez, José Antonio, “La independencia de los poderes judiciales a diez años de reforma en México”, *Reforma judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 6, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 85 y ss.

sobre el aparato jurisdiccional. En la medida en que esto ocurra, difícilmente podrá existir un desempeño adecuado de la justicia constitucional estatal porque existirá un árbitro ajeno al concepto de imparcialidad y mediación política cuya labor estará encaminada, en exclusiva, a proteger los intereses del poder en turno.

Pero la confianza no es algo estructural en exclusiva. Tiene que ver con la actitud constante y el proceder cotidiano de quienes imparten justicia. Esa actitud pasa por aquellos ejercicios que favorecen la percepción positiva de los usuarios en los servicios judiciales. Desde los que pasan por la transparencia y el acceso a la información hasta aquellos que se refieren a una comunicación efectiva. En este ámbito, las políticas judiciales en materia de transparencia y acceso a la información no han comenzado a rendir sus frutos.⁵⁷ Tampoco existen políticas de comunicación adecuadas para, al menos, hacer del conocimiento general los nuevos mecanismos con los que se cuenta para la protección de la órbita jurídica de los estados. Mucho menos ha podido explicarse debidamente a los potenciales usuarios de la justicia constitucional estatal, las virtudes de acudir a los órganos jurisdiccionales estatales en lugar de acudir a los de carácter federal. Todo esto queda en evidencia con el caso de Veracruz planteado al principio, en donde la falta de arraigo y de una verdadera promoción de las nuevas competencias del Tribunal produjo el desconcierto de los ciudadanos y de sus abogados.

Si por casualidad alguien tuviera la curiosidad de hacer una encuesta entre los ciudadanos respecto a que es lo que verdaderamente hacen los órganos judiciales de sus estados, o entre los litigantes en torno a si conocen los mecanismos de tutela que pueden hacer valer ante los tribunales locales nos encontraríamos ante un panorama desolador que, sin embargo, sería un buen referente para valorar porqué los sistemas de justicia constitucional estatal no están funcionando.

3. La percepción de la transparencia: el problema del auditorio

Acabamos de destacar que uno de los grandes problemas de la impar-tición de justicia recae en la transparencia. En este aspecto sin duda se

⁵⁷ Sobre el particular, Concha Cantú, Hugo, “El acceso a la información de los poderes judiciales en México”, en Concha Cantú, Hugo A. y Tacher Epelstein, Lucy (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, 2005, pp. 183 y ss.

han dado pasos hacia adelante; pero es evidente que las estrategias emprendidas han estado condicionadas por la percepción de transparencia que se maneja.⁵⁸

En este aspecto es paradigmática la experiencia de la Corte, porque es visible un recurrente discurso anclado en la transparencia. Como respuesta, se dijo, a la demanda ciudadana de transparentar las decisiones del Poder Judicial de la Federación, en 2006 se determinó crear un “Canal Judicial”. La premisa principal era crear un medio de comunicación para difundir de manera directa, transparente y sin intermediarios el trabajo de los distintos órganos que integran dicho poder.

En los documentos que justifican su creación es notorio que la idea de transparencia de la que se partió es aquella que se preocupa únicamente en que el ciudadano pueda ver en vivo y en directo la forma como se toman las resoluciones; que pueda observar en primera persona el posicionamiento de los ministros, sus discursos, justificaciones y el sentido de sus votos. La idea central es que el ciudadano aprecie que en las determinaciones no se ha involucrado ninguna consideración ajena, ni ningún interés que pueda repercutir en el razonamiento judicial.

La noción esgrimida, si bien presenta un avance respecto a la situación anterior es, a nuestro juicio, errónea. Cuando estuvo de visita en la Corte, el profesor Zagrebelsky se sorprendió al enterarse de la existencia del Canal Judicial. Sin embargo, no dijo si su sorpresa había sido positiva o negativa.⁵⁹ Yo pienso lo segundo, porque en su calidad de ex presidente de la Corte Constitucional italiana sabe muy bien que la apertura, la publicidad o exposición pública de los jueces constitucionales es contraria a la esencia de la función jurisdiccional, sobre todo en órganos de cierre del sistema jurídico que resuelven los asuntos más relevantes del Estado. La conformación colegiada de estos órganos exige, por lo regular, que se desarrolle un arduo trabajo de composición de opiniones y puntos de vista entre los integrantes del colegio a fin de llegar a un razonable “consenso” en torno al sentido de la decisión.⁶⁰ Este arreglo es mucho menos posible cuando los jueces tienen que exponer sus razonamien-

⁵⁸ En torno a los avances del Poder Judicial de la Federación en materia de transparencia y acceso a la información, Concha Cantú, *ibidem*, pp. 173 y 174.

⁵⁹ *Cfr.* Zagrebelsky, Gustavo, *El juez constitucional. Conferencia magistral*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 28-30.

⁶⁰ Acúdase al estupendo libro de Zagrebelsky, Gustavo, *Principi e voti. La Corte Costituzionale e la politica*, Turín, Giulio Einaudi Editore, 2005, pp. 41 y ss.

tos frente a un gran público, porque al hacerlo se ven constreñidos a defender sus puntos de vista sin poder moverse hacia posiciones más flexibles.

Hay, sin embargo, otra vertiente de la transparencia. Es una vertiente que a mi juicio es más significativa y que todavía no ha sido explorada a cabalidad en nuestro país. Me refiero a la transparencia que se produce a través de la “motivación” de la sentencia constitucional. La motivación, como sabemos, expresa los argumentos de los que se ha valido el juez para resolver una controversia en un sentido o en otro.⁶¹ Representa, por decirlo de alguna manera, el vínculo de comunicación entre los jueces y su auditorio, por el ser el instrumento más eficaz para hacer del conocimiento general las razones de una decisión. Por lo mismo se erige, en manos de un Tribunal Constitucional, en el conducto natural para que pueda socializar sus decisiones y llevar a cabo su importante función de magisterio constitucional.

La transparencia de la función de control constitucional depende, más que de la visibilidad en pantalla de los ministros, de la calidad argumentativa que emana de sus resoluciones, porque es en el corazón mismo de su parte motiva donde se puede advertir en toda su magnitud el nivel de congruencia de la misma, el manejo de las fuentes del ordenamiento jurídico, el apego del juez a los valores que subyacen al ordenamiento constitucional, las respuestas dadas a cada una de las pretensiones esgrimidas, los métodos o técnicas interpretativas empleadas, la regularidad que existe en el uso de los propios precedentes, el auxilio del derecho comparado o de la doctrina, etcétera.⁶²

Transparentar, en consecuencia, no significa exposición pública sino apertura del discurso justificativo a los distintos auditorios, los especializados y los no especializados. Esta forma de entender la cuestión coadyuva por sí misma a limitar cualquier situación arbitraria o discrecional en la actuación judicial. Conduce, igualmente, a abrir las puertas al proceso interpretativo, pero sobre todo, al proceso creativo, pues es en la

⁶¹ En general, acúdase a Igartua Salaverría, Juan, *La motivación de las sentencias, imperativo constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003. Igualmente Colomer Hernández, Ignacio, *La motivación de las sentencias: sus exigencias constitucionales y legales*, 2a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

⁶² Acúdanse a los trabajos que conforman el colectivo *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Ruggeri, Antonio (ed.), Turín, G. Giappichelli Editore, 1994. También, Saitta, Antonio, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1996.

motivación en donde debe justificarse la creación y recreación de normas jurídicas.

La motivación muestra gran parte de su relevancia en el hecho de que, a través de ella, es posible verificar el respeto de los jueces a los principios de independencia e imparcialidad, y su apego al sistema normativo en la impartición de justicia. Por tanto, es un elemento que permite advertir que no basta con asegurar en abstracto la autonomía, independencia e imparcialidad judicial sin asegurar al mismo tiempo cualidades mínimas a la motivación a efecto de verificar la vigencia de dichos principios de forma concreta.

La falta de legitimación democrática directa supone que cualquier Tribunal Constitucional necesite legitimarse constantemente frente a la sociedad. Lo importante a advertir, en consecuencia, es que dicha legitimación, a parte de estar fundada en la Constitución, necesita consolidarse a través del funcionamiento del órgano y que no se adquiere en un único momento sino en un proceso que adquiere rasgos de permanencia.

La Suprema Corte ha pretendido legitimarse mediante el Canal Judicial. En cambio, los tribunales constitucionales europeos, entre los que están los de mayor abolengo, lo han hecho a través de la consolidación de la motivación de sus sentencias constitucionales. Con ello estos órganos han tratado de dar cuenta del ejercicio de un poder “no democrático” cuyas manifestaciones no pueden ser sometidas al juicio de la mayoría, y que por lo mismo exigen cierta justificación a los ojos de los titulares de la soberanía de la cual son expresión. Pero como decíamos al principio, las decisiones parten de ciertas percepciones, por acertadas o equivocadas que puedan ser.

4. La percepción en torno a la sobreposición de las instancias jurisdiccionales: el problema de los incentivos

La experiencia en primera persona me permite señalar que en aquellas entidades federativas en donde existen mecanismos de control de la constitucionalidad local existe una percepción fuertemente asentada entre abogados, funcionarios y profesores universitarios respecto a que dichos mecanismos constituyen una notoria contraposición de instancias jurisdiccionales; una creación sin sentido de burocracia judicial, y un obstáculo a la impartición de justicia pronta y expedita.

A esto ha contribuido la fuerte presencia del Poder Judicial de la Federación en las propias entidades.

Los presupuestos que permiten advertir la inexorabilidad de contar con justicia constitucional estatal se encuentran a la vista. Por lo tanto, el cuestionamiento central a este respecto no es porqué existen estos mecanismos, sino qué ofrece dicha justicia para hacer que las personas, los abogados o los poderes públicos decidan acudir a ella en vez de dirigirse al Poder Judicial de la Federación.

Es este un asunto de incentivos que se explica bajo una lógica elemental. Habrá más incentivos para acudir a una u otra jurisdicción allí donde el acceso a la justicia sea más fácil, donde se observe mayor eficacia en la gestión y resolución de los expedientes, donde el nivel de independencia institucional sea más elevado, donde las sentencias estén mejor argumentadas, donde el costo de las controversias sea menor, y donde el ámbito de protección conferido por las autoridades judicial sea mayor.⁶³

La perspectiva que analizamos ofrece, al igual que otras, respuestas a la falta de consolidación de la justicia constitucional estatal. No se acude a ella sencillamente porque no se han generado los incentivos para preferirla. El Poder Judicial de la Federación, por el contrario, ha ido generando esos incentivos. Su consolidación progresiva y su cada vez más consolidada independencia la han ido convirtiendo en una institución con una elevada autoridad que se traduce, además, en una notoria carga laboral. Sin embargo, todos sabemos que una parte muy significativa de los asuntos que conoce se refieren a cuestiones controvertidas vinculadas a derecho local, en donde las autoridades responsables son igualmente locales, lo cual conduce a constatar que cotidianamente se enfrenta a asuntos que son locales y que deberían culminar en las jurisdicciones estatales. Esto se debe, como es por todos conocido, al manejo que le ha dado al amparo directo, en los hechos una tercera instancia de revisión de la actividad de los jueces locales,

Si en los estados se generaran mayores incentivos para acudir a la justicia constitucional estatal no dudo que en el corto o mediano plazo

⁶³ Sobre los problemas contemporáneos que atraviesan los poderes judiciales locales acúdase a Caballero Juárez, José Antonio, "Poder Judicial estatal. Poderes judiciales y sociedad. Apuntes para el estudio de los problemas contemporáneos de la justicia en México", en Gámiz Parral, Máximo (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 10 y ss.

podiera invertirse la ecuación apenas descrita; es decir, los poderes judiciales locales actuarían como órganos de “cierre” de su sistema jurídico, y sólo unos cuantos asuntos elegidos directamente por los tribunales federales con base en su trascendencia para el orden jurídico nacional, estarían sujetos a revisión federal.

Los incentivos son de distinta naturaleza; parten de la ampliación de los términos para impugnar normas locales, actos o resoluciones, pasan por la sumariedad de los procedimientos y desembocan en la posibilidad de ampliar el ámbito de protección de los derechos fundamentales de fuente estatal. Esto significa que uno de los mayores incentivos a la justicia constitucional estatal se encuentra en que el juez estatal se encuentre en condiciones de proteger los derechos de manera más amplia de como se protegen en el ámbito federal. Una operación como ésta es posible si se determina que en los supuestos de identidad de derechos, es decir, de identidad de “contenido normativo” de las prescripciones que expresan derechos, los jueces locales están obligados a vincularse interpretativamente a lo resuelto por los tribunales de la Federación; pero que en adición a ello, cuentan con atribuciones para ampliar el radio de protección del mismo derecho con base en una interpretación propia vinculada con la forma como está estructurado lingüísticamente el derecho, con la propia lectura “moral” que deviene del contexto social en el que se encuentra incorporado o, incluso, con el bagaje ideológico del juez local que realiza la interpretación.⁶⁴

Si se entiende que el margen de protección otorgado por los tribunales de la Federación representa un “mínimo” de protección que puede ampliarse por obra del juez local, entonces estaremos construyendo un sistema que será mucho más atractivo para los usuarios de la justicia constitucional estatal, en la medida en que representará la conjunción de una doble perspectiva interpretativa: la de los órganos federales y la que habrá de emerger de los órganos de carácter estatal.

⁶⁴ Sobre esta forma de interpretar los derechos nos hemos pronunciado en Astudillo, *op. cit.*, nota 19, pp. 26 y ss. En este punto mantengo ciertas diferencias con la óptica de Barceló, Daniel, “La reforma del Estado en México. La propuesta de la escuela...”, *cit.*, p. 27 del original, básicamente en la nota 75.

VI. UNA CONCLUSIÓN

Lo expuesto hasta ahora nos lleva a una única conclusión. Que más allá de lo que pudiera pensarse, la falta de consolidación de la justicia constitucional estatal no tiene un responsable único. Por el contrario, es producto de un conjunto de condicionamientos que han colaborado para llegar al punto en el que nos encontramos. En función de ello, no es posible achacar la culpa a los poderes judiciales locales; la doctrina, el foro, el legislador, la Suprema Corte y por supuesto los jueces y tribunales locales tienen una responsabilidad compartida en lo que hasta ahora ha supuesto un evidente “fracaso institucional”.

Por paradójico que pueda parecer, en la medida en que los mecanismos de tutela constitucional de las entidades van en aumento (con la experiencia reciente de Querétaro frente a nosotros) la realidad efectiva de los mismos parece caminar en sentido contrario.

Lo lamentable de esta situación es que con ello únicamente estamos logrando fortalecer las posiciones de aquellos que, imbuidos en un pensamiento “centralista”, desearían continuar la línea de fortalecimiento de los tribunales federales para que en un futuro inmediato terminaran por absorber el espacio reservado a los tribunales estatales, fracturando con ello, desde lo más profundo de su ser, las premisas que dan vida a un federalismo judicial y a un auténtico federalismo del control constitucional.