

José Alonso Rodríguez Cruz

Algunos argumentos a favor de la creación de la Sala Constitucional en el Estado de Tabasco

I. Introducción

Ante la falta de consolidación de una Justicia constitucional local, en Tabasco, los problemas de constitucionalidad se han trasladado para su resolución ante el Poder Judicial federal, dejando entrever los nuevos signos de una transición silenciosa apenas perceptible, entre el dejar atrás las tesis que consideraban a las constituciones locales y federal, como programas políticos, tesis que poco a poco pierde terreno para dar paso a una concepción como norma jurídica vinculante para gobernantes y gobernados.

Esa transición de una Constitución como programa político a una concepción como norma jurídica vinculante, queda de manifiesto en virtud de que los últimos diez años en Tabasco, los conflictos políticos importantes se han convertido en controversias jurídicas de carácter constitucional, en la que se acude ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que emita una resolución definitiva e inatacable.¹

Como dato estadístico relevante se menciona que mientras que con anterioridad a 1995, ningún órgano de poder acudió en vía de controversia constitucional a la H. Suprema Corte, de 1995 a la presente fecha se han interpuesto 23 acciones de este tipo, destacándose que tres de ellas se interpusieron en 2004, en 2005 se presentaron cuatro y a el mes de octubre de 2006, se interpusieron trece de ellas, evidenciando el paulatino cambio de concepción y el fortalecimiento en Tabasco de la citada tesis en el sentido de que tanto la Constitución federal como local, no pueden reducirse a meros programas políticos, sino que por el contrario, porque son verdaderas normas jurídicas de máxima jerarquía, se acude ante la jurisdicción constitucional para logra su cumplimiento ante una eventual violación.

¹ Para mayor referencia se cita que ante la H. Suprema Corte, han acudido el Poder ejecutivo y legislativo local o diversos municipios de la entidad, en vía de controversia constitucional sustanciándose a la fecha las identificadas bajo los números de expediente 11/1995, 33/1997, 32/2001, 52/2004, 68/2004, 78/2004, 11/2005, 12/2005, 14/2005, 39/2005, 7/2006, 16/2006, 17/2006, 19/2006, 22/2006, 23/2006, 24/2006, 29/2006, 33/2006, 34/2006, 35/2006, 36/2006 y 135/2006.

De lo hasta aquí señalado se pone de manifiesto que ha sido el Poder Judicial federal, quien hasta ahora, ha marcado con el conocimiento y resolución de las controversias Constitucionales vinculadas al Estado de Tabasco, la conducción de este proceso de transición siendo una tarea pendiente la construcción y desarrollo de una jurisdicción constitucional local propia.

Esta tendencia de acudir ante el Poder Judicial federal vía controversia constitucional para dar fin a un conflicto entre poderes en la entidad, si bien resulta la vía más recurrente, tiene al menos dos implicaciones no deseables: La primera, ligada a los efectos del centralismo judicial a favor del Poder Judicial federal, y la segunda implicación se relaciona con el retardo en la emisión de una solución a los conflictos constitucionales locales.

Respecto a los efectos negativos del centralismos judicial en tratándose de controversias constitucionales, son dignas de tomar en cuenta las consideraciones vertidas por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, en diversos votos particulares, publicados en su libro *Controversia sobre Controversia*.²

En lo tocante a las implicaciones negativas que tiene que ver con el retardo de la resolución de los conflictos constitucionales locales, cuando se recurre ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, basta señalar en vía de ejemplo el caso del nombramiento del titular del Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado de Tabasco, cuya pugna por el nombramiento de su titular dio origen a un decreto de nombramiento, un decreto de abrogación de tal nombramiento, un veto del gobernador por este decreto abrogatorio, una controversia constitucional interpuesta por el Poder Legislativo local, en contra del veto del gobernador y actualmente a una controversia constitucional interpuesta por el Gobernador, conflicto en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha intervenido, mas sin embargo a pesar de que ha transcurrido casi seis años de pugna, ni con la intervención de la Corte, se ha podido resolver el fondo de este problema constitucional local.³

Expresado lo anterior y con el objeto de retomar esta importante cuestión, se esbozan algunos de los lineamientos centrales para superar tal situación en la entidad.

² Gudiño Pelayo, José de Jesús, "Controversia sobre Controversia", México, ed. Porrúa, 2001.

³ Las consideraciones e implicaciones de este caso se encuentran en la ejecutoria dictada en fecha 23 de mayo de 2005, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional No. 52/2004 y en la controversia constitucional No. 39/2005, misma que a octubre de 2006, se encontraba pendiente de resolución.

II. Antecedentes y marco constitucional local vigente

Como un primer antecedente de instituciones locales defensoras de la Carta Magna local, lo encontramos en la Constitución de Tabasco de 1825, misma que confería al Poder Ejecutivo a través del Gobernador del Estado, la facultad de ser el órgano protector de la constitucionalidad local.⁴ Cabe señalar que el cumplimiento de tal responsabilidad era considerada de gran importancia, al grado de que su incumplimiento por parte del Primer Gobernador de Tabasco, Agustín Ruiz de la Peña, le valió ser depuesto de su empleo de Gobernador.⁵ Mención especial merece la atribución que confería el artículo 90 fracción XII, en relación con el artículo 118 inciso 4, de la comentada Constitución local de 1825, en la que se establecía un instrumento de control preventivo de constitucionalidad, al facultar al Gobernador del Estado, con la consulta al Consejo de Gobierno, para objetar sobre la ley o decreto del Congreso del Estado, antes de su promulgación. Otro instrumento contemplado en la analizada Carta Magna local, lo constituía el **recurso de duda**, previsto en el artículo 218, en el que en forma exclusiva se le otorgaba competencia al Congreso local, para resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de algún precepto constitucional, siendo dicho instrumento, análogo a la actual institución relativa a las cuestiones constitucionales, previstas al menos en las constituciones de los estados de Veracruz, Tlaxcala y Chiapas.

Por otra parte, es pertinente destacar que del análisis de la Constitución local de 1857, se desprende que la protección de dicha Carta Magna se llevaba a cabo por los tres poderes del Estado: en términos del artículo 37 fracción I, de la Constitución local de 1857, dejaba en claro que era facultad de la Diputación Permanente, la de velar sobre la observancia de la Constitución del Estado y de las leyes, quien en caso de conocer de alguna infracción a las mismas, lo hacía del conocimiento del Congreso, que en términos de sus atribuciones podía declarar la formación de causa a altos funcionarios, para sancionar la violación al orden constitucional o legal del Estado (Art. 35 fracción XVI). En otro orden, cabe destacar que le correspondía al Poder Ejecutivo, dar reglamentos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y las Leyes del Estado y al Poder Judicial, le estaba atribuido conocer y resolver vía jurisdiccional, de la vulneración de los derechos de los tabasqueños, ello a través del referido amparo local (Art. 50 inciso 1º).

⁴ En efecto en su artículo 90 fracción V, expresaba textual que era atribución del Poder Ejecutivo: "Cuidar del cumplimiento de la Constitución y leyes, formando para su ejecución los necesarios reglamentos".

⁵ Respecto a este caso ver: Ortiz Ortiz, Martín (Coordinador), Historia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco 1824-1920, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco-Gobierno del Estado-Poder Judicial del Estado de Tabasco, 1994, pp. 127 y 128.

En cuanto al marco constitucional vigente, comenzaremos por señalar que la actual Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establece un bosquejo de dos acciones constitucionales locales importantes a destacar.

La primera acción bien pudiera denominarse controversia constitucional local, y se encuentra acotada por lo señalado en el artículo 61 de la Carta Magna Tabasqueña en vigor, el cual reza: "Son facultades del Tribunal Superior de Justicia, funcionando en pleno, dirimir los conflictos de carácter jurídico que surjan entre los municipios y cualquiera de los otros dos poderes del Estado y las demás que le confieren las leyes". El segundo instrumento se denomina **acción de revisión municipal**, y se precisa en el artículo 65 fracción I, inciso g), de la Constitución local en vigor, el cual en forma textual señala lo siguiente: "El ejercicio de la **acción de revisión municipal**, la cual tendrá por objeto plantear ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, la posible contradicción entre un acto o disposición de carácter general emitida por el cabildo con alguna disposición contemplada en la Constitución local; dicha **acción de revisión municipal**, podrá ejercitarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se efectúe el acto o entre en vigor la disposición impugnada y sólo podrá ser promovida, por el equivalente, al treinta y tres por ciento o más, de los integrantes del cabildo,⁶ del que haya emanado la disposición impugnada. En los términos de la ley reglamentaria".

De los preceptos citados se puede concluir lo siguiente: a) Por lo que respecta a las acciones del tipo de las controversias constitucionales locales, así como en tratándose de las acciones de revisión municipal, el órgano competente para conocer y resolver en única instancia es el Pleno del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco. b) Cabe señalar que para la tramitación de la controversia constitucional local a que se hace referencia, no resulta un obstáculo insalvable el hecho de que hasta la presente fecha no exista una legislación reglamentaria que determine con precisión el procedimiento a seguir para sustanciar la controversia

⁶ Este requisito de procedibilidad es criticable, ello en virtud de que la acción de revisión municipal es planteada como un instrumento procesal para la defensa de las minorías en el cabildo del ayuntamiento, ante los acuerdos de mayoría cuando esta mayoría violente la Constitución local, y conservando en cada cabildo municipal, la oposición garantizada de solamente dos regidores de representación proporcional, con tal porcentaje, menor al dos por ciento del cabildo, y ante la exigencia del porcentaje previsto en el artículo 3 de referencia, las minorías se encuentran en un total estado de indefensión, porque aun que existe esta acción analizada, su ejercicio le está vedado por un requisito de procedibilidad, que como minoría no puede cubrir. Una verdadera acción a favor de minorías en el cabildo debiera legitimar a cualquier regidor miembro de este órgano colegiado, para intentar la acción de revisión municipal, desapareciendo la regla de porcentaje del 33% que actualmente se prevé.

antes señalada, pues hasta en tanto se emita dicha norma jurídica, en términos de la fracción VI, del artículo 19, de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, tiene la facultad y la obligación de tramitar los asuntos de competencia del Pleno, verbigracia, el caso de la controversia constitucional local analizada, hasta dejarla en estado de resolución, rigiéndose dicha tramitación por las reglas del **juicio ordinario civil**, en lo que le sea aplicable, mientras tanto se emita la ley reglamentaria correspondiente, que señale su tramitación especial, ello en términos del artículo 203 del vigente Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Tabasco.⁷ c) En cuanto a la **acción de revisión municipal**, en fecha 1 de noviembre de 2003, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, en su suplemento 6381, la Ley Reglamentaria del artículo 65, fracción I, inciso G), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, destacando de dicha norma reglamentaria las siguientes cuestiones: el ejercicio de la **acción de revisión municipal**, tendrá por objeto plantear ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, la posible contradicción entre un acto o disposición de carácter general, emitida por el Cabildo con alguna disposición contemplada en la Constitución local (artículo 2º); en cuanto a la legitimación activa fue conferida al equivalente del treinta y tres por ciento o más de los integrantes del Cabildo Municipal, del que haya emanado el acto o la disposición impugnada (artículo 3º); pueden ser parte como actor el treinta y tres por ciento o más de los regidores miembros del Cabildo Municipal, que haya emitido el acto o disposición de carácter general impugnado, la autoridad responsable, que será el Cabildo Municipal y el Procurador General de Justicia del Estado (artículo 12); en cuanto al término para ejercitar la acción, será de treinta días, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se efectúe el acto o entre en vigor la disposición que se reclame (artículo 18); La demanda deberá presentarse ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, cuyo magistrado presidente al recibirla, la turnará a un magistrado que tendrá el carácter de instructor y le dará el trámite correspondiente, hasta ponerlo en estado de resolución (artículo 21); y será el Pleno del Tribunal quien apro-

⁷ Este procedimiento de tramitación fue explicitado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, al resolver el caso del conflicto jurídico 1/2005, planteado por el municipio de Centro, Tabasco, en contra del Poder Ejecutivo, mismo que fue desechado de plano por existir una causal de improcedencia. En su demanda el municipio de Centro, equivocadamente pretendía combatir una sentencia dictada por el H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, aduciendo que dicho tribunal contencioso, pertenecía al Poder Ejecutivo del Estado, por lo que en tal sentido le era permisible el planteamiento de un Conflicto Jurídico o controversia constitucional local.

bará en su caso el proyecto de sentencia presentado por el magistrado instructor (artículo 26).

Sin embargo a pesar de lo genérico de los preceptos constitucionales locales específicamente en relación con la controversia constitucional, en ellos se contiene en esencia la base sobre la cual debe operar una reforma fundamental en torno a la consolidación de un sistema integral de control y defensa de la constitucionalidad local en Tabasco, a continuación se expresan algunas ideas para abonar este debate.

III. Elementos básicos para una reforma Constitucional en el Estado de Tabasco

Como un presupuesto indispensable para la instauración de la regularidad constitucional en el Estado de Tabasco, se hace necesario establecer de manera puntual en el texto Constitucional, un apartado que detalle los derechos humanos en el ámbito local, en las que se desarrollen notoriamente los derechos que la Constitución general de la República, reconoce en sus primeros 29 artículos, para que con posterioridad a ello se justifique la creación del instrumento idóneo de protección y defensa de dichos derechos humanos en el ámbito local.⁸

Por otra parte, resulta imperativo, efectuar una reforma a los artículos en los cuales se contienen las facultades de los órganos de poder locales como son: municipios, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, y los organismos autónomos, para dar sentido a la instauración de instrumentos tales como los juicios de competencia constitucional.

Es claro que la operatividad en los hechos y la eficacia de los instrumentos de Derecho Procesal Constitucional local que se creen en el Estado, se encuentra supeditada a los presupuestos antes citados y es ahí donde se requiere un trabajo legislativo previo, verbigracia la que efectúe una Comisión Técnica Especializada de académicos y de abogados destacados, en diversos foros que en su caso se realicen en el Estado de Tabasco, la cual concluya con la formulación del anteproyecto de iniciativa de reforma constitucional local, lo que garantizaría un trabajo serio y daría la legitimación necesaria a la misma, evitando a toda costa reformas irreflexivas, al vapor, alejándose del recurrente e indeseable fenómeno de la clonación legislativa.⁹

⁸ Un análisis del estado actual del tema puede consultarse en: Carmona Tinoco, Jorge Ulises; "La problemática de la incorporación y la eficacia de los derechos humanos en el constitucionalismo local", en: Cienfuegos Salgado, David (Compilador), *Constitucionalismo Local*, México, ed. Porrúa, 2005, pp. 101-128.

⁹ En torno al fenómeno de la clonación legislativa puede consultarse a: Hernández Chong Cuy, María Amparo; "¿Legislar o clonar? Una invitación a la reflexión legislativa en torno a la

Entre tanto, y para abonar este debate que se encuentra pendiente en la entidad, se expresan algunos argumentos en torno a este objetivo, centrándonos especialmente en la creación de una Sala Constitucional:

Si bien en la Constitución de Tabasco, el órgano competente para resolver problemas de conflictos constitucionalidad local, es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, por razones de especialización puede crearse en una primera etapa, una Sala que conozca exclusivamente de la materia constitucional, ello es posible en virtud de que la Constitución federal vigente no contiene ninguna prescripción en lo relativo a la estructura que debe tener el Poder Judicial de una entidad federativa, por lo que éstas gozan de una amplia autonomía para establecer y organizar a sus propios tribunales que lo integran, fijando su órbita de atribuciones con todas aquellas cuestiones de carácter jurisdiccional que expresamente no le están conferidas a los órganos judiciales de la Federación.

En ese sentido, es claro que no existe impedimento jurídico constitucional para que un Estado de la República, en uso de sus facultades residuales establezca en su Carta local, una Sala Constitucional perteneciente al H. Tribunal Superior de Justicia. Han seguido esta tendencia con sus respectivas variantes, los estados de Veracruz,¹⁰ Quintana Roo y Estado de México.¹¹

Dentro de las posibles objeciones que pudieran surgir para la realización de una reforma local que cree una Sala Constitucional, interesan destacar dos de ellas: las objeciones de tipo financieras que tienen que ver con cuestiones de carácter presupuestal y las objeciones de diseño constitucional, que tienen que ver con la idea de que ante la existencia de una Justicia constitucional federal, es innecesaria la existencia de una Justicia constitucional local.

En cuanto a las objeciones de tipo financiero-presupuestal que pudieran surgir a la Creación de una Sala Constitucional en Tabasco, resulta orientador la solución tomada en la Constitución Política del Estado de México, en la cual se establece que la Sala Constitucional se integrará por cinco magistrados del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, designados por el Consejo de la Judicatura de la referida entidad, y se integrará cada vez que se requiera, iniciando sus funciones a más tardar al tercer día de haberse presentado alguna escrito de

introducción de medios de control constitucional local", en: Cienfuegos Salgado, David (Compilador), *Constitucionalismo Local*, México, ed. Porrúa, 2005, pp. 303-312.

¹⁰ En torno al tema ver a: FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudios de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª ed. México, Porrúa, 2005, pp 375 y 376.

¹¹ Al respecto ver a: BENITEZ TREVIÑO, Humberto B., *La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del federalismo mexicano*, México, UNAM, 2005.

demanda y agotará sus funciones al resolver dicha demanda, reintegrándose al Pleno, ello tal y como se señala en los artículos 3º, 4º y 5º de la vigente Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, esta solución implementada en el Estado de México, bien puede ser tomada en consideración para el Estado de Tabasco, con la intención de que en una primera etapa, el Poder Judicial local, pudiera cumplir con las funciones de defensor de la regularidad constitucional, con el mismo presupuesto asignado al citado poder, sin necesidad de aumentar el número de magistrados que actualmente integran el Tribunal Superior de Justicia de la Entidad, evitando mayores cargos al erario público. En una segunda etapa, dependiendo de la cantidad de asuntos que reciba esta eventual Sala, pudiera constituirse como una Sala permanente.

En cuanto a la objeciones de diseño Constitucional, en el sentido de que ante la existencia de una Justicia constitucional federal, resulta innecesaria la Justicia constitucional local, ésta puede sintetizarse básicamente bajo el argumento, de que la instancia local constituiría una duplicidad de acciones en detrimento de los accionantes que tendrían que agotar previamente el recurso local, para finalmente interponer su acción ante la instancia federal, para obtener una resolución definitiva e inatacable. La anterior objeción constituye uno de los escollos a salvar de mayor importancia para toda entidad federativa que desee implementar seriamente un sistema de Justicia constitucional local, e incluso tal objeción representa para los estados de la República como Veracruz, Tlaxcala, Chiapas, Coahuila, Chihuahua, Quintana Roo, Nuevo León, Guanajuato, entre otros, que tiene tales instituciones de control constitucional, un problema latente a superar, para que la Justicia constitucional no se convierta en una justicia de paso.

La objeción de diseño Constitucional, antes citada, en el fondo entraña un cuestionamiento de mayor profundidad, que bien puede plantearse como sigue: ¿Puede un órgano de control constitucional en una entidad federativa dictar resoluciones definitivas e inatacables?, más aun si a tal pregunta se respondiera en sentido afirmativo, surge la interrogante en torno a: ¿cuáles pudieran ser los medios de control constitucional local en cuyo caso, una entidad federativa tendría la última palabra?, y finalmente habría que responder a los cuestionamientos de: ¿cuáles serían algunas de las implicaciones de esta Justicia constitucional local?

Los cuestionamientos antes citados están directamente ligados con las competencias y facultades que se le asignen en el caso propuesto a la Sala Constitucional para Tabasco, la cual se limitaría a resolver problemas de estricta constitucionalidad local y ante cualquier planteamiento de violaciones directas a la Consti-

tución general de la República, deberán ser desechadas de plano, ello para estar en concordancia con los criterios emitidos por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se adjudica el monopolio para conocer y resolver cuestiones en las cuales el parámetro de control sea la Constitución federal.¹²

Aunado a lo anterior también debe estimarse que sería conveniente que la Sala Constitucional propuesta, limitara su competencia respecto al conocimiento de problemas entre órganos de poderes locales cuando se traten de controversias en donde se afecten sus derechos patrimoniales, porque tal competencia abriría la puerta para que las resoluciones que en definitiva dictara dicho órgano de control, pudieran ser combatidas vía juicio de amparo, caso de excepción en el que un órgano de poder o un municipio, puede acudir como parte quejosa, ante un tribunal judicial federal,¹³ por lo que de preverse una causal de improcedencia en ese sentido, se cerraría la vía del juicio de amparo, ante los tribunales federales, evitando con ello que sean éstos, los que dictaran la última palabra en materia de Justicia constitucional local.

De lo anterior y retomando la primera pregunta en torno a si: ¿Puede un órgano de control constitucional en una entidad federativa dictar resoluciones inatacables? Una respuesta prudente sería: En sentido afirmativo, para ello se hace necesario el establecimiento de las causales de improcedencia respecto a las violaciones directas a la Constitución federal y en temas de afectación de los derechos patrimoniales respecto de los órganos de poder; en cuya caso estaríamos ante mayores posibilidades de que las resoluciones emitidas, por el garante de la constitucionalidad local, sean inatacables, por las razones técnicas antes señaladas.

Tratándose de la segunda cuestión planteada relativa a: ¿Cuáles pudieran ser los medios de control constitucional local en cuyo caso, una entidad federativa tendría la última palabra?, una primera aproximación a la cuestión planteada implícitamente entraña la aceptación de que pueden incorporarse dentro de los

¹² Vinculados a los criterios aducidos se cita en vía de ejemplo la tesis de jurisprudencia aprobada bajo el rubro: 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, localizable en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, T. XI, abril de 2000, tesis P./J. 30/2000, p. 812, materia: constitucional, jurisprudencia.

¹³ Véase: entre otras la Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, marzo de 2004, Tesis: X.1o.20 A, p. 1515, bajo el rubro: AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO LO PROMUEVE UNA AUTORIDAD POR ACTOS QUE AFECTEN LOS INTERESES QUE TUTELA COMO ENTE PÚBLICO.

modelos de Justicia constitucional local especialmente para el Estado de Tabasco, un sinnúmero de medios de control, pero de esa multiplicidad nos interesa destacar todos aquellos instrumentos en cuyo caso, las resoluciones que hipotéticamente pudiera dictar el órgano garante de la constitucionalidad, no pudieran ser recurridas en vía de controversia constitucional o de acción de Inconstitucionalidad o vía juicio de amparo ante el Poder Judicial federal.

En este sentido resulta pertinente acotar la jurisdicción constitucional local identificando las materias en las cuales puede tener un desarrollo innovador sin la intervención como ulterior instancia del Poder Judicial federal.

La primera restricción como se ha señalado con anterioridad, sería el circunscribir el modelo a los problemas exclusivos de violaciones a la Constitución local, desechando cualquier problema que se planteara respecto a violaciones vinculadas a la Constitución federal. Esta primera restricción obedece a los criterios que se han hecho referencia con antelación, mismos que han sido definidos por la Suprema Corte de la Nación respecto a la competencia exclusiva que se ha adjudicado vía interpretación en torno al control judicial de la Carta Magna, criterios que aun que resultan cuestionables, mientras no opere un cambio en los mismos, obligan a su cabal acatamiento.

El segundo acotamiento sería excluir de los problemas de constitucionalidad local, los conflictos generados entre autoridades en cuestiones que versen sobre su actuación como sujetos de derecho privado reclamando la afectación de modo directo a sus derechos patrimoniales. El citado acotamiento resulta obligado en virtud de que es de explorado derecho que de no existir tal limitante, cualquier autoridad legitimada al acudir ante el órgano de control constitucional local, ante el eventual planteamiento de conflictos en los que la autoridad actúa sin imperio como sujeto del derecho privado, en el cual se encuentre en juego su patrimonio, le otorgaría el interés jurídico necesario para recurrir a la eventual resolución final del juicio, vía acción de amparo.

El tercer acotamiento tiene que ver con no otorgar legitimación para acudir ante el órgano de control constitucional local a los gobernados como personas físicas. La anterior consideración tiene que ver con el hecho irrefutable de que de otorgar legitimación a los gobernados como personas físicas, éstos podrían impugnar vía juicio de amparo, ante los juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación, la actuación del órgano de control constitucional.

Precisando lo anterior, si bien existe la conveniencia de no legitimar a los gobernados en el sentido apuntado, tal acotamiento no significa que las entidades federativas implícita y dócilmente acepten que la interpretación y defensa de los

derechos individuales contenidos en sus constituciones locales, tengan como futuro exclusivo el que les marquen los tribunales federales, y sea a través del juicio de amparo los que se encarguen del desarrollo constitucional de tales derechos fundamentales.

Por el contrario, las entidades federativas deben tomar una actitud activa e innovadora, fincando la defensa de los derechos humanos en los estados, por vías de acciones cuya materia sean la defensa de los interés o derechos colectivos o difusos, respecto de los cuales nuestra institución nacional del juicio de amparo, en sus más de 150 años de evolución constitucional, prácticamente ha cerrado toda posibilidad de desarrollo.

En este sentido en el ámbito de los derechos colectivos o difusos, las entidades tienen expedita la vía para desarrollar instrumentos de protección de los derechos humanos que las mismas se reserven y plasmen en sus constituciones locales. Explorar estas posibilidades de desarrollo en el derecho constitucional local, resulta de fundamental importancia. Si en sus orígenes el juicio de amparo fue impulsado decididamente por las entidades federativas, hasta consolidarse como una institución nacional de gran valía, congruente con ello, no sería exagerado sentenciar que es en los estados de la Federación, el lugar idóneo donde existe una posibilidad real de surgimiento y desarrollo de los derechos colectivos y difusos, el cual probada su utilidad estaría en posibilidad de convertirse en una institución con vigencia nacional.

IV. Posibles facultades y competencias de la Sala Constitucional que se propone para Tabasco

En los párrafos que anteceden se han expuesto algunas de las consideraciones dignas de tomar en consideración en el diseño de la Sala Constitucional que se propone crear dentro de la estructura del Tribunal Superior de Justicia de Tabasco, sin embargo, en este apartado se clarifican sus atribuciones.

Esta Sala conocerá de la materia Constitucional, siendo pertinente destacar que a diferencia de la Justicia constitucional instaurada en Veracruz, en donde el control constitucional local se encuentra dividido entre el Pleno del Tribunal y la Sala Constitucional, se propone crear en Tabasco una Sala sobre la cual recaiga la atribución de conocer y resolver como órgano especializado y terminal, los asuntos constitucionales de su competencia, evitando bifurcaciones que no resultan lógicas.¹⁴

¹⁴ Al respecto se sigue la opinión del Dr. Ferrer Mac-Gregor, expuesta en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Derecho Procesal Constitucional local (la experiencia en cinco estados 2000-

Dentro de las atribuciones que pudieran asignarse a la Sala Constitucional propuesta se pueden considerar las siguientes:

- a) Garantizar la regularidad constitucional local mediante la interpretación y la anulación de actos u omisiones, leyes o decretos, reglamentos, bandos, contrarios a la Carta Magna de la entidad.
- b) Resolver las cuestiones constitucionales que le sean planteadas.
- c) Decidir sobre las acciones de revisión de los procedimientos de reforma a la Constitución del Estado.
- d) Decidir sobre las acciones de revisión de los procedimientos de designación de ciertos altos cargos públicos, que implique la colaboración de los poderes locales.
- e) Conocer y resolver los juicios de protección de los medios de participación ciudadana, los juicios de competencia constitucional, las acciones de inconstitucionalidad, de las acciones por omisión legislativas, las acciones de revisión municipal y el Juicio de Protección de los intereses colectivos y difusos.
- f) Conocer y resolver las quejas contra las resoluciones del Ministerio Público, en las que se ordene la reserva de una averiguación previa, o el no ejercicio de la acción penal.
- g) Conocer y resolver los Juicio de Protección de los intereses colectivos y difusos.

De las competencias propuestas como atribuciones para la Sala Constitucional, resulta pertinente realizar las siguientes anotaciones:

En tratándose de la **acción de revisión** de los procedimientos de reforma a la Constitución de Estado, este instrumento tiene como objeto, el velar porque las reformas que se efectúen al texto constitucional local, se realicen con estricto apego al procedimiento señalado en la misma.

Por lo que corresponde a la **acción de revisión** de los procedimientos de designación de ciertos altos cargos públicos en los cuales para su nombramiento requieren cumplir a cabalidad de un procedimiento específicamente señalado en la Constitución del Estado, en los que se prevén la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, Procurador General de Justicia del Estado, el titular del Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado, de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, los magistrados del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tabasco, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, y los consejeros electorales que conforman el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. Esta acción podría ejercitarse bajo

2003)", en CARBONELL, Miguel (Coordinador), *Derecho Constitucional. Memorias del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Comparados*, México, UNAM, 2004, pp. 470 y 471.

dos hipótesis, la primera para que, efectuado un nombramiento de un funcionario público, de los enumerados con antelación, se verifique la constitucionalidad del procedimiento seguido para su designación. La segunda hipótesis de procedencia de la acción, tendría lugar ante la eventual omisión del Poder Ejecutivo, para proponer al Poder Legislativo, a los funcionarios dentro de los cuales deba recaer el nombramiento del nuevo funcionario público, ello ante el vencimiento del periodo para el cual fueron nombrados los funcionarios salientes.¹⁵

En relación con los juicios de competencia constitucional, su finalidad sería la defensa y protección de la parte orgánica de la Constitución local, particularmente en lo relativo a la distribución de facultades que correspondan a cada poder local o municipio u organismo constitucionalmente autónomo, legitimando a sus titulares, para protegerse, ante un eventual conflicto de invasión de competencias.

Por lo que toca a la **acción de Inconstitucionalidad local**, su finalidad sería la determinación de la regularidad de la constitucionalidad local respecto de las normas generales que en su caso emitan el Poder Legislativo local o el Poder Ejecutivo local, legitimándose en cada caso concreto a los siguientes sujetos: a) Cuando la norma general la emita el Poder Legislativo, la legitimación la tendría en *primer término*, cualquiera de los coordinadores de las fracciones parlamentarias que conformen la legislatura en funciones, con independencia del porcentaje de representación legislativa que conserve en el Congreso local; en *segundo término* los municipios o consejos municipales, cuando la norma general en cuestión se relacione con sus atribuciones. Por otra parte en *tercer término*, se otorgaría legitimación activa al Poder Ejecutivo local, cancelándole a dicho sujeto la institución del veto. Finalmente se legitimaría en *cuarto lugar* a los organismos constitucionalmente autónomos, cuando la norma general en cuestión se relacione con sus atribuciones; b) Cuando la norma general sea emitida por el Poder Ejecutivo local, la legitimación la tendría en *primer término*, cualquiera de los coordinadores de las fracciones parlamentarias que conformen la legislatura en funciones, con independencia del porcentaje de representación legislativa que conserve en el Congre-

¹⁵ El respecto se menciona que en el Estado de Tabasco a octubre de 2006, los magistrados del Tribunal de Conciliación y Arbitraje así como los magistrados integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se les venció el periodo para el cual fueron designados por el Congreso local, y ante la omisión absoluta del Ejecutivo del Estado, de iniciar el procedimiento de designación para nuevos magistrados, y más aún, ante la falta de un instrumento que sancione esta violación, se debilita la fuerza normativa de la Carta Magna local. El establecimiento del Instrumento propuesto, sería un medio de protección y defensa de los procedimientos de designación de ciertos altos cargos públicos previstos en la Constitución del Estado.

so local; en *segundo término* los municipios o consejos municipales, cuando la norma general en cuestión se relacione con sus atribuciones. Finalmente se legitimaría en *tercer lugar* a los organismos constitucionalmente autónomos, cuando la norma general en cuestión se relacione con sus atribuciones.

Por lo que toca a el **juicio de protección** de los Medios de Participación Ciudadana, se propone otorgar, expresas facultad a la Sala Constitucional para decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la conformidad con la Constitución local, de la convocatoria a un plebiscito o referéndum estatal o municipal, sólo por vicios en el procedimiento de su formación. Asimismo se propone otorgarle competencia para decidir, con posterioridad al pronunciamiento popular en un plebiscito o referéndum estatal o municipal, sobre la conformidad con la Constitución local, sólo por vicios en el procedimiento de su formación.

En tratándose de la omisión legislativa, la finalidad de este recurso será la emisión de una sentencia de carácter declarativa en la cual se resuelva sobre si la omisión reclamada afecta en forma directa la norma constitucional local. La finalidad de este instrumento será velar porque el Poder Legislativo, no sea omiso en el ejercicio de las facultades que la Constitución local les otorgue.

Respecto de las cuestiones de constitucionalidad, la materia central de este instrumento será dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento.

En tanto que el **juicio de protección** de los intereses colectivos y difusos, en ésta materia como se ha hecho mención con antelación, las entidades tienen expedita la vía para desarrollar instrumentos de protección de los derechos humanos vinculados a los intereses colectivos y difusos, que las mismas se reserven y plasmen en sus constituciones locales.

V. ¿Cuáles serían algunas de las implicaciones de esta Justicia constitucional local?

En este apartado nos interesa reflexionar en torno a dos posibles implicaciones del sistema propuesto, la primera implicación, sería el surgimiento del modelo de la doble jurisdicción en materia de constitucionalidad en el Estado de Tabasco y la segunda sería la transición del Poder Judicial del Estado de Tabasco, de poder ausente a guardián de la regularidad constitucional local.

a) El surgimiento de la doble jurisdicción en materia constitucional

Comenzaremos por apuntar la premisa básica en torno a que nuestra organización judicial en México se encuentra vinculada al modelo conocido como de doble jurisdicción, el cual bien pudiera sintetizarse como la existencia de dos jerarquías judiciales completas e independientes: La de los tribunales federales y la de los tribunales estatales; lo que implica que en principio poseen competencias diferentes y propias, en la cual los asuntos que conoce pueden iniciarse y concluirse en ella, y sólo en contadas excepciones existe alguna intervención de una jurisdicción en la otra.

La creación del referido modelo de la doble jurisdicción en México tiene su antecedente inmediato en el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación aprobada el 24 de enero de 1824, precepto cuyo contenido versaba que: "La Federación deposita el ejercicio del Poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales que establecerán en cada estado; reservándose demarcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte".

Por su parte en la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, en el artículo 123, se estableció que: "El Poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuitos y en los juzgados de distrito"; en otro apartado de dicha Carta Magna, en el artículo 160, disponía de manera categórica: "El Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución, y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia".

Respecto a la Carta federal de 1857 de nuestro país, ésta adoptó también el principio de la doble jurisdicción, pero sin incluirse en el texto lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución de 1824, antes citado, señalándose expresamente las facultades de los tribunales federales, particularmente en sus artículos del 97 al 100; y por otra parte se dejó a las entidades federativas la regulación y organización de los tribunales locales.

El panorama hasta aquí apuntado, se vio trastocado con la instauración en nuestra Carta Magna del juicio de amparo, particularmente en materia jurisdiccional, el mismo que influyó de manera decisiva sobre la centralización de la jerarquía judicial a favor de los tribunales federales.

Este fenómeno de centralización respecto del Poder Judicial a favor de los tribunales federales, propiciado por la institución del amparo, ha reavivado dentro de las entidades federativas la convicción de retornar al modelo de la doble juris-

dicción en los términos en los que fue establecida originalmente en la Carta Magna de 1824.

Al respecto es claro que la implementación de la analizada doble jurisdicción en torno a las controversias judiciales entre particulares misma que conocen y resuelven en primera instancia los tribunales estatales y en una segunda instancia los tribunales federales, a través del juicio de amparo Directo, sólo será posible mediante una reforma a la actual Constitución general de la República, en la que se limite en su caso la procedencia del juicio de garantías, cambio que en el corto plazo es poco probable.

Por otra parte resulta paradójico, que el modelo de la doble jurisdicción respecto del control de la constitucionalidad local, esté plenamente vigente, y depende exclusivamente de las entidades federativas su implementación, ejercicio y desarrollo.

Llegado a este punto es dable dejar en claro que con el establecimiento de la Justicia constitucional local, y en particular con el modelo delineado en estas reflexiones para el Estado de Tabasco, lo que se pretende no es crear una jurisdicción constitucional de paso, ni mucho menos pretender rivalizar con las facultades otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por nuestra Carta Magna federal, en materia de máximo Interprete en materia de constitucionalidad. Lo que se sostiene es algo distinto, se propone que los estados se ocupen del control local, en aquellos espacios en los que el control federal no tiene acceso y precisamente porque en estos espacios, la Justicia constitucional federal, no tiene acceso, es en estos espacios constitucionales donde las entidades federativas, pueden dictar resoluciones definitivas e inatacables, sin que ello implique puntos de tensión entre jurisdicciones federales y locales, pues las entidades federativas, sólo cubrirán un espacio constitucional al que hoy por hoy, al Poder Judicial federal, le es inaccesible. En este sentido debe ser entendida la construcción de una jurisdicción constitucional local, con competencias propias y diferentes, a la instancia federal, eliminando cualquier tensión entre jurisdicción federal versus jurisdicción local, entendiendo que lo conveniente es abonar el camino que nos conduzca a la construcción de un federalismo judicial cooperativo, en el que en materia de control constitucional, las entidades federativas, particularmente los poderes judiciales locales, cooperen con el Poder Judicial federal, impartiendo justicia en

materia constitucional local, en aquellos espacios en donde el Poder Judicial federal, no tiene alcance.¹⁶

b) El Poder Judicial del Estado de Tabasco: de poder ausente a guardián último de la constitucionalidad local

La segunda implicación que traería consigo la implementación de la Justicia constitucional en el Estado de Tabasco, en los términos propuesto, sería que la misma, daría mayor fortaleza al Poder Judicial local, al asignarle la competencia de guardián último de la regularidad constitucional en la entidad.

La conveniencia para que la legislatura local y los municipios, asignen tan importante atribución a un poder como el Judicial, tradicionalmente ocupado entre otras cosas para resolver conflictos entre particulares, es que los tribunales judiciales, constituyen una alternativa jurisdiccional a la problemática que encierra el ejercicio del poder en una entidad federativa.

En efecto Tabasco, es un Estado de composición política plural, por ende la posibilidad de que continúen surgiendo conflictos de intereses entre los órganos de poder, es cada vez mayor y a mayor litigiosidad, debe haber mayores cauces para resolverlos, so pena de vivir condenado a ser rehén de todo aquel que posea la suficiente fuerza para violentar impunemente el marco constitucional local.

En este sentido subyace en este paradigma, la necesidad de erigir a un órgano capaz de fungir como estabilizador por excelencia del ejercicio del poder político en el Estado, cuyo interés, sea el velar por la defensa de la constitucionalidad.

Habilitar al Poder Judicial local, para que los órganos del poder público de la entidad puedan acudir a la justicia para resolver lo que a través de los mecanismos de diálogo y la negociación no logren dirimir, constituye una alternativa siempre latente.

La decisión política del Poder Legislativo y de los municipios en Tabasco, para facultar al Poder Judicial como guardián último de la constitucionalidad local, acelerará el proceso de transición hacia una nueva constitucionalidad en la entidad.

Una nueva constitucionalidad en la cual la Carta Magna local, deje de verse como instrumento del poder para convertirse en norma jurídica para el control del ejercicio del poder público.

Sin lugar a dudas, la decisión política que en su oportunidad tome la Legislatura y los municipios, respecto a si ha lugar a reformar la Constitución de Tabasco,

¹⁶ Notas personales tomadas del Diplomado en Derecho Constitucional Estatal, impartido por el Dr. Manuel González Oropeza, a invitación del Poder Judicial del Estado de Tabasco, impartido durante los meses de abril a mayo de 2004.

tomando en consideración los elementos básicos precisados con antelación, reivindicará al Poder Judicial, del papel marginal en la solución de conflictos políticos, para transitar de poder ausente a garante último de las normas constitucionales en Tabasco.

VI. Reflexiones finales

Es a través del establecimiento de órganos y medios facultados para velar por la regularidad de la constitucionalidad local con las características esbozadas para el Estado de Tabasco en este trazado, en donde existe la posibilidad del ejercicio de una jurisdicción completa e independiente de los tribunales judiciales estatales, en la cual los asuntos que conozcan puedan iniciarse y concluirse en ellos, y sólo en contadas excepciones exista alguna intervención de la jurisdicción de los tribunales federales.

Sin lugar a dudas el resurgimiento del modelo de la doble jurisdicción se encuentra vinculado a los cambios que las entidades federativas continúen realizando en su respectivo marco constitucional local, para llenar ese vacío hasta ahora existente en diversos estados de la República, respecto a la falta de control jurisdiccional de la regularidad constitucional interna.

La implementación y desarrollo paulatino de la Justicia constitucional local, dará prestigio necesario a los poderes judiciales locales, para estar en aptitud de enfrentar con éxito reformas constitucionales más profundas.

En este sentido, las entidades federativas que transiten con éxito en hacerse cargo de la solución de sus problemas constitucionales internos, gozarán de la suficiente credibilidad, para enfrentar nuevos retos a favor del federalismo judicial, verbigracia la creación de cortes estatales, o tribunales constitucionales estatales, o cualquier otro paradigma viable, que redunde en una mejor administración e impartición de justicia en el ámbito local.

Sin lugar a dudas, ese floreciente Derecho Procesal Constitucional local será objeto de ajustes y reajustes, pero existe la franca convicción de que buena parte del futuro del federalismo judicial debe construirse con la aportación de las entidades federativas.

Los estados de la República que por diversas razones no transiten hacia este nuevo paradigma, abdican al ejercicio pleno de su espacio constitucional, mismo, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les reconoce.

El camino recorrido por los estados de la República, que hasta ahora han incurrido en la jurisdicción constitucional local, bastan para afirmar categóricamente

mente que la otra gran reforma judicial, la de las entidades de la Federación, ha empezado a construirse.

Finalmente expresamos nuestros votos a favor de que el Estado Libre y Soberano de Tabasco, en un futuro cercano, consolide una reforma constitucional integral. Sirvan las reflexiones vertidas en este artículo, para orientar el debate pendiente en la entidad sobre este importante tópico.

VII. Fuentes consultadas

- ASTUDILLO REYES, César I., *Ensayos de derecho constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004.
- ASTUDILLO Reyes, César I., "Reflexiones sobre los sistemas locales de Justicia constitucional en México", en: CARBONELL, Miguel, *Derechos Constitucional. Memorias del Congreso Internacional de Cultura y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2004.
- ASTUDILLO Reyes, César I., "La Justicia constitucional local en México. Presupuestos, sistemas y problemas", en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie Año XXXIX, Num. 115 Enero-Abril, México, UNAM, 2006.
- BENITEZ TREVIÑO, Humberto B., *La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del federalismo mexicano*, México, UNAM, 2005.
- CIENFUEGOS SALGADO, David (Compilador), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- FERRER Mc-GREGOR, Eduardo, *Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004.
- FERRER Mc GREGOR, Eduardo (Coordinador): *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª edición, Cuatro Tomos, Porrúa, México, 2003.
- FERRER Mc GREGOR, Eduardo y VEGA HERNÁNDEZ, Adolfo (Coordinadores): *Justicia constitucional local*, FUNDAP, Querétaro, 2003.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudios de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2003.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre Controversia*, México, Porrúa, 2001.
- HERNANDEZ CHONG CUY, María Amparo, "Entre el control constitucional federal y el estatal", en: CIENFUEGOS SALGADO, David (Comp.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho procesal*, México, UNAM, 2005.
- HERNANDEZ CHONG CUY, María Amparo, "El legado de la primera integración de la nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación (Mito y riesgos de la controversia

constitucional)", en: Realidad Jurídica, Volumen 3, No. 1, México, Facultad de Derecho, Campus Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California, 2004. Registro electrónico: <http://realidadjuridica.uabc.mx/realidad/volumen3.htm>