

Entre el control constitucional federal y el estatal*

Desde que en el año 2000 el estado de Veracruz se erigió como nuevo paradigma en el discurso federalista al haber incursionado en la creación de un sistema, en todo el sentido de la expresión, de medios de control constitucional estatales, pareciera que en México se despertó, tras un largo sueño, un gigante dormido.

Los legisladores han estado estudiando el tema, viendo cómo incorporarlo en sus respectivas legislaciones o legislando al respecto, ¡cómo podrían quedarse atrás!, divulgando sus federalistas vanguardias, y, particularmente, haciendo notar que ya se incorporaron a la usanza del momento.

Pareciera que para estar en forma, hay que estar en el grupo, hay que contar con medios de control constitucional local.

Quizá se considere como tema superado, o incluso caduco, el cuestionamiento acerca de si las constituciones estatales son verdaderamente constituciones, así como el diverso de si la implantación de estos medios es realmente un medio o un fin en sí mismo, y en todo caso, ¿cuál sería el fin último?

Pero a pesar de lo avanzado de la oleada, y más bien precisamente a propósito de ello, creo que vale la pena abrir o reabrir, según sea el caso, algunas discusiones cuyo resultado bien podría ser un factor importante que determine la eficacia de los medios de control constitucional local.

Una clasificación un tanto superficial de la evolución de la Justicia constitucional local, podría consistir en identificar las siguientes etapas:

Una primera y obligada, presumiblemente etiquetable como “histórica”, sería sin lugar a dudas, la estrenada por el propio juicio de amparo, que, como es bien sabido, vio su nacimiento como un medio de control constitucional estatal en el Yucatán del siglo XIX.

Ya en el régimen constitucional vigente en el siglo XX, podríamos identificar una segunda etapa, en la que, con suma discreción y poco o nulo uso, las constituciones estatales preveían alguna que otra figura a través de la cual se podría lograr la tutela de la propia Constitución. Con mayor generalidad, la figura que se pre-

* Versión de la ponencia presentada en la mesa redonda sobre Justicia constitucional local auspiciada por la Casa de la Cultura Jurídica de Oaxaca y el Tribunal Superior de Justicia de ese mismo Estado, celebrado en Oaxaca, Oaxaca, los días 12 y 13 de noviembre de 2004 y publicada en *Revista Lex. Difusión y Análisis*, noviembre 2004, año IX, número 114, pp. 24-32.

sentaría sería la de la posibilidad de que un tribunal superior de justicia o la legislatura local resolviera conflictos entre municipios o entre poderes estatales; y con especial particularidad, la figura para la protección de derechos fundamentales prevista en Chihuahua¹. Sin embargo, tan discreto y poco explorado era el tema del control constitucional como tal, que los medios que existían pasaron décadas inadvertidos, o al menos no identificados como medios de control.

Por otra parte, concediendo con Fix Zamudio, que los organismos protectores de derechos humanos y los medios para exigir responsabilidad política a los servidores públicos son medios de control constitucional, la siguiente etapa podría identificarse en algún punto entre 1982 y 1992, toda vez que en esas fechas tuvieron lugar las reformas a nivel federal en esas dos materias que condujeron a los estados a legislar en similar sentido.

Un momento difícil de definir temporalmente, pero que se antoja fuerte y serio en los últimos diez años antes del fin de siglo, es la lucha emprendida por diversos actores por fortificar y vigorizar las constituciones estatales a través, entre otras cosas, de la instauración de medios de control local; gesta que se encumbra en la creación Veracruzana antes mencionada.

A partir de Veracruz, los estados han evolucionado hacia ese paradigma, en mayor o menor medida, algunos creando sistemas de control local, con pluralidad de medios y/o autoridades ad hoc,² otros en términos atemperados en mayor o menor grado.³ Sin embargo, a pesar de que no puede negarse que todavía son muchos los que no han entrado en esta dinámica, lo cierto es que Veracruz se erige, sin duda, y especialmente a partir del espaldarazo que le dio una Suprema Corte dividida cuando ésta se pronunció sobre la validez de la creación de medios de control constitucional local,⁴ en el inicio de una nueva época del constitu-

¹ Artículos 109 y 200 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

² Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Nuevo León, Tlaxcala, Quintana Roo y Veracruz.

³ Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas.

⁴ Controversia constitucional 15/2000, promovida por el municipio de la Antigua, Estado de Veracruz, fallada el 9 de mayo de 2002, por unanimidad de 10 votos, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 4°, párrafo tercero (*establecimiento del juicio de protección de derechos humanos*), que se aprobó por mayoría de seis votos; controversia constitucional 16/2000, promovida por el municipio de Córdoba, Estado de Veracruz, fallada el 9 de mayo de 2002, por unanimidad de 9 votos, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 4°, párrafo tercero, que se aprobó por mayoría de cinco votos; controversia constitucional 17/2000, promovida por el municipio de Tomatlán, Estado de Veracruz, fallada el 9 de mayo de 2002, por unanimidad de 10 votos, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 4°, párrafo tercero, que se aprobó por mayoría de seis votos; y controversia constitucional 18/2000, promovida por el muni-

cionalismo estatal, en que el federalismo judicial toma una carta de presentación distinta.

Entendido en México como la lucha de la justicia estatal frente a la federal para que le devolviese la competencia que originalmente le corresponde, y que, sobre todo, a través del juicio de amparo, le fue mermada —por razones quizá válidas en su momento histórico—, el federalismo judicial encontró un nuevo frente: tomar en serio sus constituciones estatales y crear sus propios medios de control constitucional.

¿Cuál fue en móvil real en este movimiento? ¿Fortalecer la Constitución estatal?, ¿crear medios de control estatales para fortalecerse frente a la Federación? No sé, pero tampoco encuentro mucha trascendencia en determinarlo; de cualquier modo, una cosa lleva a la otra y viceversa.

Ahora, mientras el movimiento continúa entusiastamente en los ámbitos legislativos estatales en los que aún no cristaliza o contagiando a los que recién se adentran en la materia, existen elementos ya que permiten advertir cuáles serán algunos de los obstáculos que estas creaciones legislativas tendrán para poder llegar a considerarse instrumentos eficaces y alternativas reales.

Se gesta ya el inicio de una fase en la que los medios de control local tendrán que probar, —ante entusiastas, detractores y escépticos—, cuál es su función jurídica o política en el ordenamiento jurídico y si justifican su propia existencia.

Por supuesto, sería materialmente imposible pretender reconocer todos estos factores de obstáculo, pero sí pueden advertirse algunos escollos que considero, cuando menos, bien merecen una reflexión, por breve que sea.

Como factores que de manera significativa pueden incidir en la eficacia y en el análisis de la justificación de la existencia de los medios de control local, encuentro dos: uno de tipo social y otro de corte netamente jurídico, pero quizá menos difícil de superar que el primero.

En junio de 2001 en Hermosillo, Sonora, en el marco de una mesa redonda que versó precisamente sobre control constitucional estatal, convocada por el Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Sonora, que en aquella ocasión, creo recordar, celebraba su primer aniversario, manifesté, y lo sigo pensando, por eso lo reitero, que tratándose de medios de control constitucional locales, hay un factor ineludible que determina el grado de su poca o mucha utilización: me refiero a las circunstancias culturales y políticas imperantes en las

cipio de Juan Rodríguez Clara, Estado de Veracruz, fallada el 9 de mayo de 2002, por unanimidad de 10 votos, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 4°, párrafo tercero, que se aprobó por mayoría de seis votos.

que dicho sistema habrá de desenvolverse, concretamente, al grado de confianza que los posibles demandantes y demandados depositan en la autoridad estatal a la que se atribuirán sendas facultades.

Por ejemplo, si la facultad de controlar la Constitución se atribuye al tribunal superior de justicia, debe ponderarse cuál es el grado de confianza que aquellas entidades que podrán someterse ante ese tribunal sus diferencias tienen en el propio tribunal. ¿Hay esa confianza?, ¿hay un sentimiento de profesionalismo?, ¿de juridicidad sobre politización?, ¿de imparcialidad?, ¿de independencia de pensamiento?

La pregunta sería si realmente las creencias generalizadas de los diferentes actores políticos alcanzan a sustentar un sistema de control local, porque sin ese respaldo, se procurará traducir, como seguramente en muchos casos será posible, esa controversia en una de índole federal, para puentear la instancia local, por más que el legislativo estuviera empeñado en que el conflicto se resolviera en casa. Una especie de "bypass" jurídico para acceder a una instancia que consideraran más imparcial, o simple y sencillamente imparcial porque, en tanto sale de la arena estatal, no tiene ningún escollo en fallar como resulte que deba ser.

Es cierto que el celo federalista es el predominante, y sin duda el ánimo que impera es que lo estatal se quede en el estado porque eso es muy federalista, pero valdría la pena cuestionar si siempre o si sólo en algunos casos, es más ventajoso para los actores políticos de las entidades federativas que los conflictos salgan de la arena en que se presentaron.

Por otra parte, retando la eficacia del control constitucional local, está un factor jurídico, de momento, no tan fácil de superar: ¿cómo articular los medios de control local con los controles federales, de manera que uno no aniquile al otro?

A pesar de que la experiencia es corta, dada la mocedad del tema, los casos que se han presentado permiten trazar ya algunos de los contornos de la problemática.

¿Qué se puede pensar cuando se tiene noticia de que contra la resolución dictada en una acción de inconstitucionalidad estatal se presenta una demanda de amparo ante los tribunales federales?, es decir, ¿Cuándo lo resuelto en un medio de control local se impugna a través del ejercicio de un medio de control federal?⁵

⁵ Amparo directo 664/2001. Segundo Tribunal Colegiado en materia civil del Séptimo Circuito en Xalapa, Veracruz.

¿Cuando se promueven ante la Suprema Corte acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales, siendo que éstas podrían haber sido impugnadas en la vía del mismo nombre a nivel estatal?⁶

¿O un juicio de protección de derechos (local) simultáneo a un juicio de amparo?⁷

¿O cuando se demanda ante la Corte en controversia constitucional siendo que esa misma controversia podría haber sido resuelta por la autoridad estatal?⁸

En lo personal, surge la duda del factor cultural al que antes me referí.

Pero haciendo a un lado esas conjeturas, y desde un plano netamente jurídico o quizá procesal, todo pareciera indicar una desarticulación entre ambas instancias, la federal y la estatal, que puede diluir en manos de los poderes en conflicto, particularmente del que acciona, la eficacia de la legislación local en la materia.

Se trata de un problema polifacético. Por una parte, la procedencia de dos instancias iguales, una ante la potestad federal y otra ante la estatal, contra la misma norma o acto; por ejemplo: la elección entre presentar una demanda de amparo local o la tradicional federal, o entre presentar una demanda de controversia local o federal, o entre una acción de inconstitucionalidad local o la federal. Pero, por otra parte, y como problema que se arrastra con raíces históricas, la procedencia de la revisión federal contra cualquier decisión que se tome por la instancia judicial estatal.

La omnipresencia, o estará mejor dicho, la “omniprocedencia” del amparo judicial siempre estará ahí, constituyendo una oportunidad tentadora para exportar el asunto hacia el aparato federal, porque resulta muy difícil, o quizá hasta artificioso, sustentar hoy por hoy, constitucional, legal o jurisprudencialmente, la improcedencia del amparo directo contra este tipo de decisiones. El amparo judicial

⁶ **Acción de inconstitucionalidad 31/2000**, promovida por el Partido de Acción Nacional, fallada el 29 de enero de 2001, por unanimidad de 11 votos; **Acción de inconstitucionalidad 36/2001**, promovida por Diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas, fallada el 22 de abril de 2003, por unanimidad de 10 votos; y **Acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002**, promovidas por diputados integrantes de la Quincuagésimo Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y Partido Político Nacional Convergencia, falladas el 18 de febrero de 2003, por unanimidad de 10 votos.

⁷ Así lo expusieron funcionarios del Tribunal Superior de Veracruz en el encuentro en el que se expuso lo aquí plasmado.

⁸ **Controversia constitucional 25/98**, promovida por el municipio de Xalapa, Veracruz, fallada el 23 de marzo de 2000, por unanimidad de 9 votos; **controversia constitucional 32/97**, promovida por el municipio de Valle de Bravo, Estado de México, fallada el 22 de febrero de 1999, por unanimidad de 9 votos; y **controversia constitucional 72/2003**, promovida por el municipio de la Magdalena Tlaltelulco, Estado de Tlaxcala, fallada el 14 de abril de 2004, por unanimidad de 4 votos de los integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

podrá, no obstante estos esfuerzos estatales convertirse, también en este caso, en la sombra que inhiba la eficacia de un sector importante del control constitucional local.

Si a lo anterior sumamos que desde el célebre “Caso Temixco”⁹ la controversia constitucional ante la Corte procede para revisar actos, en mi opinión, materialmente jurisdiccionales de los estados, muy a pesar del diverso criterio que señala que no procede la controversia contra resoluciones judiciales,¹⁰ la sombra federal parece nuevamente hacerse presente.

Ahora bien, desde otra arista, en aquellos casos en que las instancias se duplican, o lo que es igual, cuando existe control local y control federal contra un mismo acto (controversia constitucional local y controversia constitucional federal; acción de inconstitucionalidad local y acción de inconstitucionalidad federal, etcé-

⁹ **Controversia constitucional 31/97**, promovida por el municipio de Temixco, Morelos, fallada el 9 de agosto de 1999, por unanimidad de 8 votos.

¹⁰ “Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, octubre de 2000. Tesis: P./J. 117/2000., p. 1088. **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”, estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados. Controversia constitucional 16/99. Ayuntamiento del municipio de Hermosillo, Sonora. 8 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dos de octubre en curso, aprobó, con el número 117/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil”.

tera), también se ve en riesgo el éxito, si por éxito entendemos eficacia, del control constitucional local.

Existen criterios que coadyuvan a resolver esta cuestión. A nivel legal, tenemos que la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, establece el conocido como “principio de definitividad” de los actos impugnados.

Este principio se ha considerado de contenido un poco más amplio que el que se le atribuye en el juicio de amparo, pues se ha entendido jurisprudencialmente que su alcance no es sólo el tradicional, consistente en que exista un medio que permita la modificación o revocación del acto, sino que también comprende aquellos casos en los que se está tramitando éste o que aún no se ha agotado el procedimiento dentro del que se dictó, tras el cual adquiere la definitividad que lo hace imperativo.¹¹

La jurisprudencia dictada tanto en controversias constitucionales como acciones de inconstitucionalidad, ha establecido que, aún cuando existan medios locales para resolver el conflicto, para efectos de la procedencia de la vía, no es necesario agotarlos si se hacen valer violaciones a la Constitución federal pues este tipo de violaciones sólo pueden ser atendidas por la Suprema Corte.¹²

¹¹ ARTÍCULO 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución federal. “Las controversias constitucionales son improcedentes: ...VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto...”.

¹² “Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, enero de 2002. Tesis: P./J. 136/2001., p. 917. **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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.** El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales, el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Controversia constitucional 6/2001. Ayuntamiento del municipio de Juárez, Chihuahua. 25 de octubre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, en su sesión

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos —que no descarto sea el modelo al que se aspire—, nuestra Constitución federal es sumamente detallada, tanto en su aspecto dogmático como en el orgánico. Si bien es cierto que, como federalista que es, prevé que en todo aquello que no regule podrán hacerlo los estados, también lo es que, precisamente en virtud de que regula tantas cosas, el espectro de posibilidades novedosas a nivel constitucional estatal se ve reducido, y por ende, resultado reducido también el ámbito de exclusividad del control local.

Este contexto permite que sea relativamente fácil, ante una situación de duplicidad de opciones, “federalizar” el conflicto invocando una violación a la Constitución general, y elegir la instancia federal ante la local, con el consecuente desaire —léase ineficacia— del control estatal.

Si a esto se suma también que existen casos, en los que no están legitimados en la vía local algunos sujetos que sí lo están en la federal, se tiene, obviamente, pase directo a la opción federal, cuando la conflictiva pudo haberse atendido localmente de haber mejor articulación entre lo federal y lo estatal. Por ejemplo, en el estado de Veracruz no cuentan con legitimación los partidos políticos locales para promover acciones de inconstitucionalidad, como sí sucede a nivel federal; situación que se ha presentado en la Corte ya en varias ocasiones.¹³

Pero también existe un criterio que pone en serios problemas el control abstracto local de leyes, aun cuando los sujetos legitimados para accionar son los mismos. Me refiero al criterio sostenido el año pasado por el Pleno de la Corte, que señala que para que la vía local deba agotarse, previo o en lugar de la vía federal, es necesario que el medio federal proceda en contra de lo que se resuelva en la instancia local.¹⁴ Obviamente, en tratándose de acciones de inconstitucionalidad

privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 136/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno”.

¹³ **Acción de inconstitucionalidad 31/2000**, promovida por el Partido de Acción Nacional, fallada el 29 de enero de 2001, por unanimidad de 11 votos y **Acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002**, promovidas por diputados integrantes de la Quincuagésimo Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y Partido Político Nacional Convergencia, falladas el 18 de febrero de 2003, por unanimidad de 10 votos.

¹⁴ **Acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002**, promovidas por diputados integrantes de la Quincuagésimo Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y Partido Político Nacional Convergencia, falladas el 18 de febrero de 2003, por unanimidad de 10 votos.

“Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, marzo de 2003. Tesis: P./J. 5/2003., p. 979. **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 PREVIAMENTE A LA ACCIÓN QUE ESTABLECE EL**

eso jamás será posible, por eso mi apreciación muy personal de que la tesis da carpetazo al asunto del control abstracto local; y salpica la posible eficacia del control concreto, pues supone, implícitamente, que sí cabrá controversia sobre controversia.

También para el anecdótico, la Primera Sala de la Suprema Corte, resolvió una controversia intentada por un municipio Tlaxcalteca, que fue sobreseída por no haberse agotado la vía legalmente prevista para el conflicto, que no era otra sino la "competencia constitucional" (figura análoga a la controversia constitucional pero a nivel estatal), por lo que sería de celebrarse que se haya dejada la resolución del caso a la instancia local, pero lamentablemente el sobreseimiento se mo-

ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto en los artículos 64, fracción III, y 65, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, se advierte que compete a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado sustanciar los procedimientos en las acciones de inconstitucionalidad que se presenten en contra de leyes o decretos contrarios a la Constitución local, ejercitados por el Gobernador del Estado o cuando menos por la tercera parte de los miembros del Congreso Estatal, así como formular los proyectos de resolución definitiva que someterá al Pleno del citado Tribunal. Sin embargo, si se toma en consideración que para que los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentren obligados a agotar, previamente a esta vía constitucional, algún medio de defensa previsto en las leyes secundarias para la solución del conflicto, es presupuesto indispensable que la resolución que en él llegue a dictarse sea susceptible de impugnarse a través de dicho medio de control constitucional, resulta evidente que el citado medio de defensa contemplado en la Constitución local no puede constituir una vía que deba agotarse previamente a la acción de inconstitucionalidad que establece la Constitución federal, pues en ésta únicamente puede plantearse la no conformidad de normas de carácter general con la propia Ley Fundamental, pero no así de actos, como lo sería la resolución que llegara a dictar el mencionado Tribunal Superior de Justicia al resolver la acción local. Acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002. Diputados integrantes de la Quincuagésimo Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y el Partido Político Nacional Convergencia. 18 de febrero de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de marzo en curso, aprobó, con el número 5/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de marzo de dos mil tres."; véase también las consideraciones vertidas en la acción de inconstitucionalidad 36/2001, promovida por diputados integrantes de la Sexagésimo Primera Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas, fallada el 22 de abril de 2003, en la que se desestima como causal de improcedencia la existencia de un medio estatal (chiapaneco) de control abstracto, todavía más radicales.

tivó porque se habían intentado las dos vías. ¿Qué creencia subyace en semejante intención?¹⁵

Las consecuencias de la desarticulación resultan tan evidentes como explicables, y es que la Justicia constitucional estatal en México se dio sin una visión de conjunto, más como esfuerzos individuales de los estados ajenos a la Federación. Se legisló en la materia sobre un sistema federal previamente en funciones y aun cuando de pocos años, bien arraigado en el colectivo social. Contrastando de nuevo el modelo estadounidense, en México se ha venido legislando sobre control local cuando el contexto constitucional federal es muy vasto en opciones de control que tienen un alto grado de accesibilidad. Como para efectos de la reforma al juicio de amparo diría el Ministro Gudiño,¹⁶ las cosas se fueron dando sin tener presente que estamos frente a un sistema que debe verse en su conjunto, “*the big picture*” dirían nuestros vecinos del norte.

El sistema de control constitucional no se reduce a dos esferas irreconciliables o ajenas una a la otra: la federal por un lado y la estatal por el otro, antes bien, ambas son parte de un solo sistema, que tiene por objeto preservar el orden constitucional en general, entendiéndose que éste se comprende no sólo por lo estatuido por la Constitución federal sino por lo que estatuyen a su vez, con fundamento en la propia Constitución federal, las constituciones locales.

En mi opinión, ante este panorama, superar la desarticulación es una responsabilidad de varios actores, pero no sabría si se trata de responsabilidades solidarias o subsidiarias, aunque se me antoja lo primero. Por una parte, quizá la más fácil de implementar, sería dejar que los medios de control local se ocupen de atender sólo aquellos espacios en los que el control federal no tiene alcance, por ejemplo, el control abstracto de la legislación municipal, la posible legitimación de entidades de la administración pública paraestatal o los organismos autónomos, hipótesis en la cual el caso de Nuevo León resulta ejemplificativo.¹⁷

¹⁵ **Controversia constitucional 72/2003**, promovida por el municipio de la Magdalena Tlalteulco, Estado de Tlaxcala, fallada el 14 de abril de 2004, por unanimidad de 4 votos de los integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁶ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, “La complejidad de la simplificación del amparo. Reflexiones en torno a la estructura, alcance y contenido de una nueva Ley de Amparo”, en *Ingeniería judicial y reforma del Estado. Preocupaciones, inquietudes, esperanzas...*, México, Porrúa, 2003.

¹⁷ Reforma a la Constitución Política del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 9 de junio de 2004; *cf.* ÁRENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, *Control de la Constitucionalidad local en el Estado de Nuevo León (las razones de un modelo prudente)*, en Manuel González Oropeza y otro, coords., *La Justicia constitucional en las entidades federativas*, México: Porrúa, 2006, pp. 757-779.

Desde otra trinchera, la Suprema Corte puede aportar también en este renglón con base en su facultad para decidir “la cuestión efectivamente planteada”,¹⁸ al margen de la literalidad de los planteamientos que se hagan valer por los promoventes, de tal suerte que “desmaquille”, si se me permite la expresión, lo que, encubriendo una irregularidad local, se expresa como una violación a la Constitución federal. Un caso en el que esto se ha hecho, a mi modo de ver, con meridiana y ejemplar nitidez, fue en la controversia constitucional 16/2003, resuelta por la Segunda Sala el 21 de noviembre de 2003, pero curiosamente, la disección efectuada no fue para hacer vigente un medio de control constitucional estatal, sino un medio de control de legalidad previsto en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado.¹⁹ Mas no podríamos ser muy entusiastas en esta alternativa por las limitantes que nuestro propio contexto constitucional impone, según antes he señalado.

La Corte podría también reconsiderar algunos criterios, entre ellos: el antes señalado respecto a la exigencia de que para que se pueda sobreseer un asunto bajo el principio de definitividad, lo resuelto en el medio local deba ser impugnado por la misma vía a nivel federal; el derivado del caso Temixco, conforme al cual, las violaciones a ordenamientos jurídicos locales son plenamente atendibles por parte el Tribunal,²⁰ así como los criterios que autorizan, tanto en controversias como

¹⁸ ARTÍCULO 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución federal. “Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada”.

¹⁹ **Controversia constitucional 16/2003**, promovida por el municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, fallada el 21 de noviembre de 2003, por unanimidad de 5 votos de los integrantes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁰ **Controversia constitucional 31/97**, promovida por el municipio de Temixco, Morelos, fallada el 9 de agosto de 1999, por unanimidad de 8 votos.

“Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, septiembre de 1999. Tesis: P./J. 98/99., p. 703. **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Los poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la

acciones de inconstitucionalidad estudiar violaciones indirectas a la Constitución,²¹ y procurar conciliar entre estos criterios, que tornan porosos y frágiles los de-

Constitución federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control. Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 98/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve”.

²¹ “Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, febrero de 1999. Tesis: P./J. 4/99., p. 288. **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA.** Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una acción de inconstitucionalidad, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas. Acción de inconstitucionalidad 1/98. Diputados integrantes de la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de enero en curso, aprobó, con el número 4/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de enero de mil novecientos noventa y nueve. Nota: El criterio contenido en esta tesis ha sido abandonado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

“Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Abril de 1997. Tesis: P./J. 23/97., p. 134. **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS.** Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la

más, especialmente el que señala que no procede la controversia constitucional contra actos jurisdiccionales,²² trastocado a su vez por la procedencia de la con-

Constitución federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados. Controversia constitucional 6/96. Alfonso Vázquez Reyes y Margarito Solano Díaz, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico del municipio de Asunción Cuyotepeji, Distrito de Huajuapam, del Estado de Oaxaca, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado. 10 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Guitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 23/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y siete. Nota: El criterio contenido en esta tesis ha sido superado por el contenido en la tesis P./J. 98/99, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

²² "Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, octubre de 2000. Tesis: P./J. 117/2000., p. 1088. **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados. Controversia constitucional 16/99. Ayuntamiento del municipio de Hermosillo, Sonora. 8 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dos

troversia contra actos de esta naturaleza cuando no provienen de órganos formalmente judiciales.²³

Por otra parte, la solución no podríamos reducirla a una cuestión de legislación constitucional adjetiva, ya sea federal o estatal, pues ninguna resultaría apta para articular lo desarticulado. Si fuese la legislación estatal la que impusiera la inatacabilidad de lo resuelto en vía de control local, la instancia federal, siguiendo la pauta que siempre ha seguido, sostendría que esa legislación no puede válidamente imponerle límites a su jurisdicción; vale señalar que a pesar de que varias constituciones estatales,²⁴ prevén expresamente que sus medios de control local son “sin perjuicio” de los establecidos en la Constitución federal, especialmente los artículos 76, fracción VI, 103 y 105 constitucionales, estas disposiciones no resuelven el problema.

En el plano de la legislación adjetiva federal, existe ya ese principio de definitividad, que, por lo antes dicho, no ha resultado suficiente y tiene muchos vericuetos que, lo hacen poroso en esta materia.

La solución, si fuese meramente legislativa, para ser efectiva, tendría que ser necesariamente la reforma constitucional, pero en ese supuesto, ¿estamos realmente preparados para cortar de tajo? Interrogante, que se conecta inevitablemente con la diversa planteada en un inicio, ¿existe un valor entendido —no escrito pero generalizado— entre individuos y actores políticos de que todo, o al menos todo lo que hasta hoy es posible, se quede en los estados? Ojalá fuera así de grande la confianza, pero existen hechos que parecen señalar lo contrario. Si no, ¿cómo explicar los casos en que se duplican las vías en que se litiga, los casos en que tras lo que resuelve la instancia local se acude a lo federal, o los casos en que se encubre de federalista por el actor un juicio que en el fondo es localista?

Mientras no se logre articular la Justicia constitucional con la local, y no se perciban como dos partes de un solo sistema, que, como tal, deben engranar bien para que el todo funcione, la Justicia constitucional local, difícilmente podrá dejar

de octubre en curso, aprobó, con el número 117/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil”.

²³ Se han presentado también muchos casos de actos realizados por legislaturas locales que son materialmente jurisdiccionales, respecto de los cuales tradicionalmente se ha considerado procedente la controversia constitucional. Al respecto, ver GUDIÑO PELAYO, Jesús, *Controversia sobre controversia, discusión en torno a los límites de la Suprema Corte*, México, Porrúa, 2000.

²⁴ Véanse las constituciones de: Chiapas, en su artículo 56; Coahuila, en su artículo 58; Quintana Roo, en su artículo 104; Colima, en su artículo 74, fracción VI; y Durango, 96, fracción XI; Querétaro, artículo 70, fracción III (se infiere por la redacción); Zacatecas, en su artículo 100, fracción IV.

de ser triangulada frente a la federal, en claro detrimento de la accesibilidad de la justicia, pues entre más instancias, más retraso y justicia retrasada es justicia denegada.

El federalismo judicial no sólo es un sistema en el que Federación y estados se distribuyen la jurisdicción; es la búsqueda por un régimen en el que no hay paralelos, sino conjuntos que engranan y que trabajan en concierto para un mismo fin, que es hacer accesible la justicia a quién se ve en la necesidad de pedirla.