

# Acerca del constitucionalismo local

## A manera de prólogo

En plena conmemoración de los procesos independentista y revolucionario en nuestro país, se ofrece la oportunidad para recordar que en el plano jurídico, los textos constitucionales derivados de tales movimientos adoptaron un modelo federal, que pervive hasta nuestros días con matices propios. Tanto en los textos de 1824 como en el de 1917, que reproduce en gran parte lo ya afirmado en la Constitución de 1857, encontramos las razones jurídicas para pensar al Estado mexicano constituido como “una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El federalismo es una decisión política fundamental que encuentra su origen en el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* de 1824,<sup>1</sup> que puede incluso ser considerada la primera Constitución mexicana al establecer los lineamientos que regirían para la nueva nación. Desde este documento se advierte una problemática aún irresoluble: el significado de “estados libres y soberanos”, concepto que hasta la fecha se encuentra indefinido, como lo presagiaba Servando Teresa de Mier en su intervención en el Congreso constituyente.

No sólo ese era el problema. El modelo adoptado tenía una serie de desventajas, que hundían sus raíces en la historia patria. Frente al federalismo puro, en el que los entes que concurren a la formación de la Federación son entes soberanos, el modelo federal mexicano actuó a la inversa, y de ahí quizá el negro vaticinio de Servando Teresa de Mier, quien llamando la atención hacia el modelo estadounidense prevenía sobre la adopción del sistema federal en el caso mexicano: “Ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra: federarnos nosotros estando unidos es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación. Ellos habían vivido bajo una constitución que con sólo suprimir el nombre de rey es la de una república: nosotros en-

---

<sup>1</sup> El artículo 6° del Acta prescribió: “Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta Acta y en la Constitución general”.

corvados trescientos años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad".<sup>2</sup>

A pesar de aquellos vaticinios, que no estuvieron tan errados si advertimos la pérdida de los extensos territorios del Norte, la configuración de nuestro modelo de federalismo tiene casi 19 décadas, sin embargo, los avatares de la institucionalización del poder político en México, nos muestran cómo esas décadas se van mermando si revisamos la efectividad de dicho modelo: el siglo XIX no fue, a pesar de los textos constitucionales de 1824, 1847 y 1857, el tiempo ni el espacio propicio para el desarrollo del federalismo. Los numerosos movimientos políticos y militares, el cambio de gobiernos, las intervenciones extranjeras, las ambiciones personales y de grupo, todo se confabuló para que en la organización política y jurídica del Estado mexicano se obviara tal diseño institucional o al menos no se dotara de herramientas precisas para su cabal funcionamiento.

La consecuencia más notoria de tales vaivenes sería el escaso desarrollo de un constitucionalismo local que permitiera a las entidades federativas dar satisfacción a sus ciudadanos de las necesidades imperantes, lo que quiere decir, por lo menos, la falta de consolidación del federalismo mexicano, desde la base misma del modelo. Esa sentida ausencia no permitió que el lábil concepto del *régimen interior*, tomara carta de naturalización entre los incipientes estudiosos del derecho constitucional. Incluso puede observarse que muchas reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 fueron limitando paulatinamente las competencias locales, dándoselas a órganos de naturaleza federal. Los federalismos judicial, fiscal, educativo, entre otros, son muestras de tal afirmación.

Quizá una de las expresiones más cercanas a la reflexión sobre el particular la encontramos en las discusiones que sobre los alcances de las sentencias de amparo tuvieron, en las postrimerías del siglo XIX, juristas como Iglesias, Vallarta o Rabasa. Sin embargo, hay que insistir, las condiciones no eran las propicias para fortalecer el modelo federal. Más tarde los esfuerzos desde el municipio para obtener el reconocimiento propicio a un modelo de descentralización política y jurídica, fueron frenados por las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Véase ESTRADA MICHEL, Rafael, *Teoría constitucional en el Discurso de las profecías de Servando Teresa de Mier*, México. El Colegio de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense, 2001, pp. 60-61.

<sup>3</sup> Véase GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y David CIENFUEGOS SALGADO, coords., *El municipio. Base del régimen interior de los estados*, México: Editora Laguna, Ayuntamiento de Torreón, Ayun-

El siglo XX no varió mucho tales circunstancias: el constitucionalismo reflejo al que se han referido diversos constitucionalistas mexicanos, no permitió, salvo contadas excepciones, que el constitucionalismo local tuviera un desempeño relevante. La mayoría de los textos de derecho constitucional no hizo sino parafrasear el contenido de la Constitución federal, sin ir más allá del mero aspecto formal.

Desafortunadamente, como señala González Oropeza, el sistema federal ha degenerado en una visión de contrarios, donde el gobierno federal es considerado como una parte antagónica de los estados y a éstos como contrarios de los municipios; además, ni el gobierno federal puede desarrollar el cúmulo de abundantes facultades que ha ido aglutinando, ni los estados tienen la libertad ni las opciones para gobernar a sus comunidades.<sup>4</sup>

Afortunadamente, especialmente en las últimas décadas del siglo XX, la situación empezó a cambiar: hacia 1988 se publicó la primera obra sobre constitucionalismo local en más de 150 años de vida federal. Elisur Arteaga Nava reuniría en un texto que no ha sido emulado ni superado, algunas reflexiones sobre ese constitucionalismo de los estados. Su obra *Derecho Constitucional Estatal* sistematizó por vez primera la información atinente a la organización constitucional de las entidades federativas.<sup>5</sup>

Las últimas décadas del siglo XX y la inicial del XXI, muestran el crecimiento de una literatura orientada a dar cuenta de las novedades que presenta el constitucionalismo local. Más aún, da cuenta de las innovaciones y propuestas que existen para fortalecer este aspecto del orden jurídico nacional que tiene como referente la necesidad de construir un nuevo significado para nuestro federalismo.

Para ello, se antoja indispensable revisar algunos de los hitos que el derecho constitucional local ha tenido, para expresar algunas reflexiones sobre el presente y el futuro de este tópico tan relevante para las entidades que conforman los Estados Unidos Mexicanos. En tal sentido, creemos que el reconocimiento de los órganos autónomos, junto con el establecimiento de mecanismos de control constitucional, en la Constitución veracruzana, producto de la reforma

---

tamiento de Saltillo, 2010; también David Cienfuegos Salgado y Manuel JIMÉNEZ DORANTES, *Antecedentes de la defensa constitucional del municipio en México*, México. Editora Laguna, Universidad Autónoma de Chiapas, Fundación Académica Guerrerense, 2007.

<sup>4</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El federalismo que todos deseamos”, en *El derecho por entregas*, México. Editora Laguna, Universidad Autónoma de Coahuila, 2006, p. 217.

<sup>5</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México. Porrúa, 1988, xiii-448 p. Con presentación de José Francisco Ruiz Massieu.

integral de 2000, constituye un parteaguas en el estudio del constitucionalismo local.<sup>6</sup>

Si bien en el caso mexicano, y en el ámbito federal, se han considerado como órganos constitucionales autónomos a diversas instituciones, con diferentes perfiles y grados de autonomía: los tribunales agrarios, el banco central, el instituto electoral, el organismo encargado de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, la entidad superior de fiscalización y el organismo encargado de la información estadística y geográfica, también conviene señalar que Fix Zamudio y Valencia Carmona han hecho notar que la realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de algunos de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros 'poderes' sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales.<sup>7</sup> En este último sentido, tempranamente Cárdenas Gracia señaló que nuestro país requiere los siguientes órganos con el carácter de constitucionales autónomos: un órgano de justicia constitucional o tribunal constitucional, un tribunal de cuentas y contraloría, una fiscalía o ministerio público, un consejo general de la judicatura, un órgano de control de los medios de comunicación, un órgano de información y un órgano para el federalismo.<sup>8</sup>

Estos datos permiten advertir la necesidad de discutir en el ámbito local la configuración del poder público. Con base en tal afirmación, los ensayos aquí reunidos parten de aspectos relacionados con los órganos constitucionales autónomos en el ámbito local. Si bien, no sólo existe interés en ello, sino en, como podrá advertirlo el lector, revisar el panorama que nos ofrece la variedad constitucional presente en México, a partir de los textos de las treinta y dos entidades federativas. Debe decirse que el tema de la justicia constitucional local está estrechamente vinculada al tema de los órganos constitucionales autónomos, toda vez que a través de los instrumentos de la primera puede perfeccionarse el modelo de distribución competencial local, a la vez que resulta deseable que tal función controladora, en mi opinión personal, sea realizada por un órgano constitucional autónomo, que se encuentre fuera de la órbita del poder judicial local.

---

<sup>6</sup> Véase GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La Constitución Veracruzana a diez años de la Reforma Integral*, México. 2010 (Libro electrónico).

<sup>7</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México. Porrúa, UNAM, 1999, p. 394.

<sup>8</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una constitución para la democracia*, México. UNAM, 1996, p. 243.

Por supuesto, los estudios y propuestas que nos ofrecen los autores en sus ensayos son muestra de las diversas formas en que el constitucionalismo local es pensado y abordado en nuestro país. No hay soluciones únicas, pero si necesidad de discutir las antes de ponerlas en marcha.

Sobre el tema de los órganos constitucionales autónomos se aprecian los siguientes ensayos: “Autonomía universitaria constitucionalmente reconocida”, de Manuel Jiménez Dorantes; “Retos y reflexiones sobre los órganos de justicia administrativa local”, de Miguel Alejandro López Olvera; “Organismos constitucionales autónomos en materia de derechos humanos”, de Julieta Morales Sánchez y Esperanza Guzmán Hernández; “Órganos constitucionales autónomos en administración de justicia en las entidades federativas en México”, de Gabriela Nieto Castillo; “Órganos constitucionales autónomos en materia de acceso a la información pública”, de María Pérez Cepeda; “Órganos administrativos en materia electoral local, autonomía y funciones de control”, de Juan José Ríos Estavillo, y “Los órganos constitucionales autónomos en materia de justicia administrativa”, de Mauricio Yanome Yesaki.

Sobre justicia constitucional local encontramos los siguientes ensayos: “El funcionamiento de la justicia constitucional en los estados. El caso de la controversia constitucional en Veracruz”, de Carlos Báez Silva y David Cienfuegos Salgado; “La justicia electoral estatal en México: límites y alcances”, de Manuel González Oropeza; “Justicia constitucional en Chiapas”, de Alfonso J. Martínez Lazcano; “La justicia electoral local como justicia constitucional: el caso del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán”, de Jaime del Río Salcedo; “La Garantía Jurisdiccional de la Constitucionalidad local: Pasado, Presente y Futuro”, de Luis Efrén Ríos Vega, y “Omisión legislativa y cuestión de constitucionalidad en el ámbito local”, de Luis Octavio Vado Grajales.

Otros temas atinentes al constitucionalismo local son abordados en: “Una aproximación a la teoría sobre cuándo debe considerarse una Constitución como nueva”, de José Lorenzo Álvarez Montero; “El Bloque Constitucional en Coahuila”, de Xavier Díez de Urdanivia F.; “El fallido bloque constitucional en Coahuila”, de Armando Luna Canales y María Teresa Cepeda Valdés, y “El bloque de la constitucionalidad local del Estado de Nuevo León y sus consecuencias en materia electoral y municipal”, de Roberto Gustavo Mancilla Castro.

A pesar de la diversidad de temas aquí reunidos, hay muchos otros que ameritan ser tratados, las experiencias locales son numerosas, pero han sido poco abordadas. Resulta deseable que desde las entidades se hagan esfuerzos editoriales para dar a conocer las instituciones y soluciones que revitalizan el

constitucionalismo mexicano, pero que en ocasiones pasan desapercibidas en el ámbito nacional.

Debo mencionar que esta obra colectiva, se encuentra íntimamente conectada con otros textos que en años previos han visto la luz. Así, un primer volumen, publicado en 2005 con el título *Constitucionalismo local*,<sup>9</sup> recopiló trabajos sobre el tema publicados en las últimas tres décadas, dando cuenta de una producción abundante y vigorosa, aunque poco difundida. Un segundo volumen, *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*,<sup>10</sup> publicado en 2007, permitió el análisis de la evolución que han experimentado en su texto constitucional las entidades federadas. En esta última obra habíamos adelantado que quedaba pendiente ocuparnos de dos de los temas más actuales en lo que respecta al derecho local: la justicia constitucional y los órganos constitucionales autónomos, que son algunos de los temas aquí reunidos.

Al respecto debemos mencionar que en la obra *Estudios de derecho procesal constitucional local*<sup>11</sup> hicimos eco de las aportaciones que ya se habían dado de manera previa en *Justicia constitucional local*<sup>12</sup> y en *La justicia constitucional en las entidades federativas*,<sup>13</sup> entre otras obras que pueden considerarse pioneras.<sup>14</sup> En los últimos años numerosos eventos académicos han sido espacio propicio para discutir investigaciones y difundir experiencias en materia de justicia constitucional local, como las mesas redondas organizadas sobre justicia cons-

<sup>9</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, comp., *Constitucionalismo local*, México. Porrúa, 2005.

<sup>10</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, coord., *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México. UNAM, Porrúa, 2007.

<sup>11</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, coord., *Estudios de derecho procesal constitucional local*, México, Editora Laguna, Universidad Autónoma de Coahuila, Comisión de Fiscalización Electoral de Chiapas, 2008.

<sup>12</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Rodolfo VEGA HERNÁNDEZ, coords., *Justicia constitucional local*, Querétaro, Qro. FUNDAP, 2004.

<sup>13</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Eduardo FERRER MAC-GREGOR, coords., *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México. Porrúa, 2006.

<sup>14</sup> Véase, entre otras, las siguientes obras colectivas: DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, coord., *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República Mexicana*, México. UNAM, 2001, CIENFUEGOS SALGADO, David y MORALES CARRASCO, Ricardo, coords., *Propuestas para un nuevo constitucionalismo local. Ideas y proyectos de Constitución para las entidades federativas mexicanas*, México. El Colegio de Guerrero, 2006, GÁMIZ PARRAL, Máximo, coord., *Las entidades federativas y el derecho constitucional. Democracia y regulación electoral. Un verdadero federalismo*, México. UNAM, 2003. GÁMIZ PARRAL, Máximo y Jorge Arturo GARCÍA RUBÍ, coords., *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, México. UNAM, 2005. GÁMIZ PARRAL, Máximo y J. Enrique RIVERA RODRÍGUEZ, coords., *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México. UNAM, 2005.

titucional en los estados; o, de forma más general, los congresos nacionales sobre derecho constitucional de las entidades federativas.

Por supuesto, a la hora de afirmar sobre los faltantes mal haríamos si no mencionáramos la necesidad de contar con un catálogo mínimo de fuentes sobre el derecho local mexicano y algunas aproximaciones a la definición y diseño de una asignatura específica para la enseñanza del derecho constitucional local en las escuelas y facultades de derecho en México, especialmente orientada a una visión del federalismo y del constitucionalismo mexicano desde las entidades.

Otra asignatura pendiente sería una obra que abordara el tema de la reforma constitucional local. A partir de las reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia municipal (diciembre de 1999), materia indígena (agosto de 2001), en materia electoral (noviembre de 2007) y en materia de justicia penal (junio de 2008), se ha verificado una suerte de homogeneización de los sistemas jurídicos locales, sin embargo, a pesar de la búsqueda de cierta uniformidad en tales materias, las entidades federativas han encontrado espacios propicios para una discusión que ha llevado a variedades interesantes en el nuevo diseño institucional.

Además, la instauración desde 1994 de un mecanismo de control constitucional, como lo es la acción de inconstitucionalidad de la que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha traído aparejadas numerosas reflexiones sobre los límites del constituyente local, así como del legislador ordinario, con la consecuente discusión sobre el alcance del sistema de distribución competencial en el modelo federal mexicano.

Es en este contexto en el cual se inscribe la coordinación de esta obra: la necesidad de seguir reflexionando sobre el derecho local, sobre los alcances de ese régimen interior que es preciso definir para poder discutir ampliamente el destino de nuestro federalismo. Esta labor de discusión, como dejamos dicho, no es nueva, está arraigada en los esfuerzos doctrinales y en las experiencias institucionales de las últimas décadas. La andadura en este tema apenas comienza, estamos seguros que se seguirá construyendo en torno al tema.

Por último, debo mencionar que la edición de la obra *Constitucionalismo local*, que puede decirse inaugura un abordaje colectivo sobre el tema, se culminó durante mi breve estancia como Secretario Auxiliar en la ponencia del magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata, en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cinco años después, ahora como Secretario de Estudio y Cuenta en la ponencia del Dr. Manuel González Oro-

peza, aparece este volumen en el que se enfatiza el tema de los órganos constitucionales autónomos y la justicia constitucional local.

En muchos sentidos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reconocido por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología como un centro público donde se realiza investigación, es un excelente observatorio para revisar la evolución del constitucionalismo local: a lo largo de más de una década se ha caracterizado por una excelente base de datos que tiene al día el texto constitucional de las entidades federativas; las reformas constitucionales locales son rápidamente incorporadas, permitiendo a los usuarios de su página Web el acceso a versiones actualizadas de dichos textos constitucionales, así como a los correspondientes textos legales.

Por otra parte, a través de algunos de los medios de impugnación de que conoce, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene un papel relevante en la construcción de una doctrina jurídica especializada en el ámbito local, en torno a la revisión de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de las autoridades locales en la materia electoral. La revisión de algunos de los juicios de revisión constitucional que se han resuelto en los últimos años daría cuenta de tales afirmaciones.

Expresamos nuestro agradecimiento a todos los colaboradores de esta obra. Sus reflexiones y aportaciones son sumamente valiosas en la tarea de construir insumos para pensar el derecho mexicano desde los estados, desde el ámbito local. El agradecimiento resulta doble por la disposición mostrada y la paciente espera para ver publicados sus trabajos, luego de casi dos años de lanzada la convocatoria para participar en el proyecto.

Esta obra ve la luz gracias a la generosa disposición de dos instituciones locales: el Poder Judicial del Estado de Coahuila y el H. Congreso de la misma entidad federativa. Resulta reconfortante que sean instancias del ámbito local las que dispensen su apoyo para que se difundan las discusiones jurídicas en torno a instituciones locales.

Además del apoyo institucional, debe mencionarse el apoyo académico brindado por Armando Luna Canales, profesor de la Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila. El esbozo de esta obra colectiva fue motivado en ocasión de la visita en octubre de 2007 a Saltillo, para presentar el libro *El derecho por entregas*, del doctor Manuel González Oropeza. Esta obra es en gran medida el fruto de la charla sostenida aquella tarde otoñal, en la alguna vez conocida como “La Atenas de México”, delineando las necesidades de pensar cada vez más el derecho local como vía para fortalecer el federa-

A MANERA DE PRÓLOGO

lismo mexicano. Vale la mención, dada la generosidad de las autoridades coahuilenses para difundir las reflexiones aquí reunidas.

DAVID CIENFUEGOS SALGADO  
*Miembro del Sistema Nacional de Investigadores*  
*México, DF, diciembre de 2010*