

La función judicial en el control constitucional de las entidades federativas

Distribución de competencias del Federalismo Mexicano

Presentación

Antes de abordar el tema de la Justicia constitucional estatal es conveniente repasar el concepto de soberanía que gozan los estados en su régimen interior, a partir de sus orígenes constitucionales, en 1824, año en que se definió este concepto.

El artículo 40 de la Constitución federal vigente establece la forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, por voluntad del *pueblo mexicano*, como el de una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y *soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior*. Esta determinación política fundamental que proviene del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824,¹ que fue la primera Constitución Mexicana, presenta aún hoy en día una problemática por resolver, pues el significado de “estados libres y soberanos” ha sido, como lo presagiaba Fray Servando Teresa de Mier, poco definido.

Este tema es de fundamental importancia con relación a las elecciones en las entidades federativas, pues su organización y régimen legal está precisamente inmerso en el concepto de régimen interior de los estados; sin embargo, ¿hasta dónde ejercen su soberanía los estados en ese régimen interior y hasta dónde es dable que la Federación intervenga para sentar principios que limitan la soberanía de los estados? Estos dos extremos se unen en un centro que ha sido difícil de identificar. El objetivo del presente ensayo consiste en tratar de dar respuesta a estas preguntas.

La soberanía de los estados no es incondicional, sino que está sujeta a un “régimen interior”, que no se define en la Constitución federal y, que desde el nacimiento de nuestro país, ha representado el problema de los problemas del federalismo mexicano, como acertadamente lo ha calificado Emilio O. Rabasa.²

¹ El artículo 6º 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”.

² *El Pensamiento Político del Constituyente de 1824*. UNAM., p. 119.

Antecedentes y Evolución del Federalismo

Como es comúnmente sabido, el sistema federal mexicano fue inspirado en sus inicios por el sistema implantado en los Estados Unidos del Norte y, también en ese país, la soberanía de los estados provocó una guerra civil y una infinidad de precisiones y definiciones legales y políticas que todavía no acaban de construir la tenue línea divisoria entre la soberanía federal y la soberanía local. Lo mismo se puede decir de Canadá que, aunque sin guerras, debate una polémica fundamental sobre la secesión de la provincia de Québec.

Las ideas iniciales sobre este problema se expresaron en el Primer Congreso Continental de los Estados Unidos, donde Thomas Burké; al defender a los estados frente al Congreso de la confederación, y discutir el artículo III³ del proyecto de *Artículos de la Confederación*, primer documento constitucional de ese país, elaborado por John Dickinson el 20 de agosto de 1776, consideró que dicha disposición era atentatoria a la soberanía de las colonias o estados, pues se reducía a reconocerles una débil facultad sobre su régimen interno (*internal police powers*); por lo que, para evitar que el Congreso Continental se convirtiera en un poder sin control, en detrimento de los poderes retenidos por los estados, propuso una enmienda al proyecto original que, al votarse se aprobó, formando parte del texto definitivo como artículo segundo:

“Cada Estado retiene su soberanía, libertad e independencia, así como toda facultad, competencia o atribución que no esté delegada *expresamente* a los Estados Unidos por esta confederación, en Congreso reunido”.

A partir de este momento, la discusión sobre el régimen interior de los estados se definió por exclusión al régimen expreso del gobierno federal. Aunque estos *Artículos* fueron sustituidos por la vigente Constitución de los Estados Unidos de 1787, y particularmente esta disposición fue modificada por otra que ha sido interpretada de manera distinta, a través de la Enmienda Décima, aprobada en 1791,⁴ que dice:

³ *Artículo III.* “Cada Colonia deberá retener y disfrutar tanto de sus leyes, derechos y costumbres, como lo juzgue apropiado; así como reservarse para sí misma, la regulación exclusiva y única de su Gobierno en cuanto a su administración interna (*internal police*), en todas las materias que no deberán interferir con las de los Artículos de la Confederación”. “The Dickinson draft of the Confederation”. Editado por Merrill Jensen. *The Articles of Confederation. An interpretation of the social-constitutional history of the American Revolution 1774-1781*. The University of Wisconsin Press. Reimpreso 1976., p. 254.

⁴ La interpretación se dio en el caso *McCulloch v. Maryland* (17 US 316) decidido en 1819, por el cual se manifestó que el gobierno federal fue establecido por el pueblo y no por la voluntad

“Los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta Constitución, ni prohibidos por ella a los estados, están reservados a los estados respectivamente, o al pueblo”.

La referencia al artículo segundo de los Artículos de la Confederación es obligada, ya que esta disposición histórica muestra una gran similitud con el artículo 124 de la Constitución Mexicana vigente, precisamente por la exigencia de que las facultades de la Federación Mexicana sean expresas, aunque a la Décima Enmienda, no se menciona la palabra “expresamente”:

“Las facultades que no están *expresamente* concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.⁵

Resulta de interés abordar la perspectiva que aporte el artículo segundo de los Artículos de la Confederación, ya que la similitud con nuestra distribución de competencias actual, es notoria. ¿Cuál fue la intención de los constituyentes norteamericanos al referirse a las facultades de la confederación y no a la de los esta-

de los estados, expresada a través de un Pacto o Constitución, por lo que así daba respuesta la Suprema Corte de Justicia a las resoluciones de las legislaturas de Kentucky y Virginia de 1798-1799, que afirmaban que la Unión Federal era un mero producto de los estados. *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*. Kermit L. Hall, editor. Nueva York. 1992., p. 537.

⁵ No obstante, habrá que concluir que la delegación expresa a que se refieren los documentos constitucionales difieren en ambos países, pues en los Artículos de la Confederación la delegación expresa es por parte de las colonias o estados, mientras que en nuestra Constitución, desde el artículo 21 del Acta de Reformas del 21 de mayo de 1847, la delegación expresa es por parte de la Constitución y no de los estados. Efectivamente el Acta de Reformas mencionaba en el precepto aludido: “Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades *expresamente* designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción”. Esta diferencia la percibiría José María Iglesias cuando el Congreso Constituyente de 1856-1857 estaba discutiendo el preámbulo de dicha Constitución Mexicana y se entró al debate sobre si la soberanía de los estados era pre-existente a la formación de la Constitución, como lo sostenía Valentin Gómez Farías, o si, esta soberanía era creación de la misma Constitución, como lo afirmaba Iglesias. Jesús Reyes Heróles. *El Liberalismo Mexicano*. Tomo Tercero., pp. 398-400. Aún antes del Acta de Reformas, esta distribución de competencias había sido propuesta por la Legislatura de Querétaro al Congreso de la Unión en octubre de 1830, como reforma al entonces artículo 171 de la Constitución de 1824 en los siguientes términos: “Las facultades concedidas a los Supremos Poderes Generales y las restricciones y deberes impuestos a los estados quedan circunscritos a lo que terminantemente se expresa en esta Constitución o en la Acta Constitutiva. La Nación y los estados se reservan respectivamente la autoridad que no han delegado”. Isidro Montiel y Duarte. *Derecho Público Mexicano*. Tomo II. Imprenta del Gobierno. México. 1882., p. 291.

dos “libres, soberanos e independientes”? Creo que, para los Estados Unidos, la respuesta está originalmente en que la soberanía radicaba en los estados, pues de otra manera no era posible hablar de “delegación”, y la tautología de “delegación expresa” abundaba sobre esta idea pactista; este error que condujo a teorías de la secesión, lo subsanaron con la Guerra Civil. Después se ha rectificado el camino a través de la jurisprudencia que ha enfatizado al pueblo y no tanto a los estados y sus gobiernos, como fuente de la soberanía.⁶

Aunque durante la colonia, las trece provincias de América conocieron distintas formas de autogobierno y autonomía, otorgadas graciosamente por delegación del Rey, esta concesión de la autoridad central hacia las colonias tenía todas las características políticas y jurídicas de una delegación, igualmente expresa. Con la Independencia, la soberanía tuvo que ser reasumida por el pueblo de cada colonia o provincia que valoró su independencia de manera individual, pero que para conservarla, se vieron paradójicamente forzados a entrar en una Unión, con la cual querían confirmar su libertad y soberanía, por lo que para formarla tendrían que delegar —expresamente— ciertas facultades.

Esta delegación se contendría en un Pacto constitucional, a efecto de que constara de manera explícita, la delegación de soberanía por parte de los estados originarios. Esta concepción tuvo implicaciones desde la aprobación del Acta de Independencia en ese país.

La declaración de Independencia realizada por el Congreso Continental se vio con recelo por los estados, quienes declararon individualmente su independencia de Inglaterra, por lo que los representantes ante dicho órgano lo hicieron con instrucciones precisas de sus estados mandantes, de que una vez realizada ésta, los estados retendrían el pleno control de sus asuntos internos.⁷

Evolución del Federalismo en México

El Acta Constitutiva de México establece que son los estados los que son libres e independientes de cualquier otra Nación, y no una declaración constitutiva del

⁶ De esta manera, el caso *McCulloch v. Maryland* (17 US 316, 1819) se unió al caso de *Texas v. White* (74 US 700) decidido en 1869, para demostrar que la voluntad unilateral de un Estado como Texas para separarse durante la Guerra de Secesión, de la Unión Federal de los Estados Unidos, a la cual pertenecía desde 1845, no era válida, pues dicha Unión Federal era indestructible, formada por estados indestructibles, integrada por el pueblo soberano cuya decisión por formar la Unión, no podía ser revocada por la decisión de un gobierno usurpador confederado. *Oxford Companion to the Supreme Court of the United States. Op. Cit.*, p. 869.

⁷ Jensen. *Op. Cit.*, pp. 117-119.

Congreso Continental, aunque éste estuviera compuesto por representantes de los estados.

Las múltiples declaraciones de independencia de México fueron redactadas, desde un principio, a nombre de la Nación Mexicana, no al de las provincias en donde se proclamaron; por lo que la soberanía interior de los futuros estados mexicanos sería una consecuencia de la Declaración de Independencia como Nación y de sus constituciones resultantes.

Así, históricamente, la creación de los estados fue posterior a la Nación como Estado independiente. El primero de ellos, proclamado a sí mismo Estado, fue el de Nueva Galicia o Xalisco, cuya diputación provincial asumió la categoría de Estado libre, soberano e independiente, el 16 de junio de 1823, pero no con la misma pretensión de soberanía que tuvieron las colonias de América del Norte, sino siempre referido como Estado federado con la "gran Nación Mexicana".⁸

Por lo tanto, en México, la soberanía estatal no pre-existió a la Constitución, sino que ésta fue coincidente con el Pacto de las entidades, que con su formación, lograrían la independencia como Nación y, además, el reconocimiento constitutivo de su soberanía. De esta manera, la distribución de competencias al estilo de la confederación de los Estados Unidos, no puede ser interpretada en México de la misma manera en que se hizo en ese país.

Es más, la "gran Nación Mexicana" mantuvo aún antes de su Independencia, lazos de fraternidad y unión, que no se observan en las antiguas colonias de América del Norte, las cuales estuvieron divididas desde los orígenes de su forzada Unión, por innumerables agravios, sobre todo por tierras y límites. En México, aunque de la discusión del Acta Constitutiva se presume que había también ciertos diferendos entre los nuevos estados, no fueron tan patentes como los de su

⁸ Timothy E. Anna. *Forging México. 1821-1835*. University of Nebraska Press., p. 124. Incluso en el caso de Chiapas, que fue el único Estado que abiertamente se adhirió a la Federación Mexicana, su adhesión se llevó a cabo mediante dos plebiscitos de acuerdo a la más pura tradición de la soberanía popular, el primero celebrado a raíz de la convocatoria del 16 de diciembre de 1823 publicada por orden de su Junta Suprema Gubernativa, y el segundo el 24 de marzo de 1824, mediante la cual se efectuó la consulta de septiembre de 1824 donde dos terceras partes de los distritos en que se dividía votaron por la Unión con México. Para el 4 de octubre de dicho año, la Nación Mexicana había consentido igualmente con la adhesión de Chiapas, a través de la Constitución Mexicana. Nettie Lee Benson. *The Provincial Deputation in México. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence and Federalism*. University of Texas Press. 1992., p. 122.

vecino.⁹ No obstante, entre las funciones que tendría que desempeñar, el gobierno federal se constituyó, desde 1824, en un árbitro natural entre los estados.

Por otra parte, la transformación de las provincias en estados fue más uniforme y homogénea en México que en los Estados Unidos, debido a que las diputaciones provinciales de la Constitución de Cádiz de 1812, habían contribuido a formar un ambiente político común para esta asunción de nueva categoría. Desde un principio, los estados mexicanos entendieron que su soberanía era sobre su régimen interior, o la administración interna de su gobierno, pero no tuvieron aspiraciones de sobreponer su soberanía a la de la Nación Mexicana, cuyas autoridades generales la representarían. En otras palabras, la discusión del sistema federal mexicano se caracterizó por un reconocimiento de un gobierno federal supra-estatal, que necesariamente repercutiría en la autonomía de los estados, los cuales nunca pretendieron discutir sus poderes ejercidos para el bienestar general.

Por ello, hacia 1824, en México se entendió mejor la soberanía de los estados que en los Estados Unidos,¹⁰ pues como se mencionó nunca se asumió una preeminencia de los estados sobre la Federación. Al contrario, se reconoció que la Constitución era el Pacto Constitutivo tanto del reconocimiento de las antiguas provincias en estados libres y soberanos, como de que el gobierno federal o general, como se aludió en esa época, representaba a la Nación Mexicana.¹¹

⁹ Las diferencias entre los estados mexicanos y la Federación se agravaron posteriormente al momento constitutivo de la Unión Federal y se profundizaron con la lucha de facciones políticas, antecedentes de los partidos políticos. Pedro de Alba. *Primer Centenario de la Constitución de 1824. Obra conmemorativa publicada por la H. Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos*. Talleres Gráficos Soria. 1924., p. 78. Después del centralismo que formalmente dominó al Virreinato, la Constitución de Cádiz al eliminar la figura del Virrey, instauró las jefaturas políticas en cada una de las seis provincias (México, Nueva Galicia, Yucatán, San Luis Potosí, Nuevo León y Nueva Vizcaya), con plena independencia una de otra. De esta manera, el sentimiento de independencia fue hacia una metrópoli central, como la de México en la Nueva España. Benson. *Op. Cit.*, pp. 7-8.

¹⁰ En la sesión del 9 de junio de 1787, James Madison enfatizó que: "Si vamos a ser considerados como Nación, todas las distinciones en estados deben ser abolidas", refiriéndose a la igualdad entre los estados pequeños y pobres, con los tres grandes que eran Virginia, Massachusetts y Pennsylvania. Esta aseveración refleja además, que la Convención Constituyente guardaba dudas sobre la formación de la Nación estadounidense, punto que jamás fue puesto en duda en México. *The Records of the Federal Convention of 1787*. Editado por Max Farrand. Volumen I. Yale University Press. Reimpreso en 1987., p. 178.

¹¹ La jurisprudencia contemporánea describe todavía esta equivalencia en los siguientes términos: "NACIÓN, REPRESENTACIÓN DE LA. La Nación no puede ser confundida con una entidad federativa, y los funcionarios de un Estado no son los que, por consiguiente la representan, pues es única y está representada por sus órganos federales, de acuerdo al artículo 41 de la Ley Suprema". SJF. 5ª Época. Tomo LII., p. 71. Amparo Administrativo en revisión

Al decir de Pedro de Alba, la Constitución de 1824 “estableció un sistema federal más completo que el que tenemos actualmente, porque no se restringían las facultades de los estados en todo lo que se refería a su régimen interior y, en cambio, se les daban prerrogativas, teniendo las legislaturas locales la llave para la elección del Presidente de la República”.¹² Poco antes de aprobarse esta Constitución federal, el propio Congreso Constituyente aprobó el decreto del 2 de julio de 1824, en el cual se resume la fórmula sencilla de lo que es el régimen interior: “Que los congresos de los estados pueden dispensar toda clase de leyes, que no sean del resorte general de la Federación”; en esta frase se resume la potestad soberana de legislar por parte de los estados, que ha continuado a lo largo de la historia del federalismo en México.

Efectivamente, la Constitución de 1824 determinó que todas las leyes expedidas por el Congreso general tuviesen como objeto el mantener la independencia de los estados en lo relativo a su régimen interior, según el artículo 49, fracción III, de dicha Constitución;¹³ pero, de la misma manera, el artículo 50 de esta Ley Fundamental estableció la facultad del Congreso General para promover la ilustración y fomentar la prosperidad general del país, sin impedir a los estados la facultad de concurrir en su regulación dentro de su régimen interior. De esta manera, la acción benéfica de los estados y de la Federación concurrían, con sus respectivas leyes, para que, en sus propios ámbitos, se regulasen las mismas materias, si bien bajo la coordinación y supervisión de la Federación, pero sin excluir ni mediatizar a los estados en sus facultades para atender las materias que fuesen de su mismo interés. Es más, según la redacción de la Constitución referida, se puede deducir que la legislación federal debería dictarse de manera complementaria o subsidiaria a la legislación de los estados; así lo indican las fracciones II del artículo

6656/36. Antonio Ahumada. 5 de abril de 1937. Mayoría de 4 votos. *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*. Suprema Corte de Justicia. Fondo de Cultura Económica. Volumen IV. 1993., pp. 2589-2590.

¹² De Alba. *Op. Cit.*, p. 81.

¹³ Quizá la primera referencia al gobierno interior de las provincias, se encuentra en la *Memoria* de Miguel Ramos Arizpe que en 1811 dirigió a las Cortes de Cádiz sobre la situación de las Provincias Internas de Oriente (Coahuila, Nuevo León, Nueva Santander y Texas): “Los vicios del sistema... consisten principalmente en no tener en su interior un gobierno superior, así para lo puramente gubernativo como para lo judicial”. Reyes Heróles. *Op. Cit.* Tomo I., p. 364. Durante las Intendencias, las provincias habían observado cierta descentralización en lo militar, pero no en lo gubernativo. La Constitución de 1824 había agregado la potestad legislativa al régimen interior, desarrollando las facultades otorgadas a las diputaciones provinciales, y convirtiéndolo así en soberanía.

49¹⁴ y I, II y XXXI del artículo 50,¹⁵ en cuyos textos se deduce que el Congreso de la Unión debería tener respeto al régimen interior de los estados y, las leyes federales no deberían mezclarse en la administración interior de éstos.

Esta “soberanía” había sido definida aun antes del Primer Congreso Constituyente en nuestro país, desde el artículo 2º de la Constitución de Apatzingán de 1814, como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más conviniera a los intereses de la sociedad. El artículo 11 de la Constitución de la Insurgencia, asignaba tres atribuciones a la soberanía: la facultad de dictar leyes propiamente dicha, la de hacerlas ejecutar y la de aplicarlas a los casos particulares.

El Acta Constitutiva de la Federación estableció que estas atribuciones deberían contarse en el gobierno particular de los estados, organizado con los tres poderes. En el artículo 34 del Acta se estableció un principio fundamental:

“La Constitución general y esta Acta garantizan a los estados de la Federación, la forma de gobierno adoptada en la presente Ley y cada Estado queda también comprometido a sostener a toda costa la Unión federal”.

Los primeros escritos sobre el sistema federal mexicano, aludieron a que los estados, aunque soberanos, deberían atender el principio de la Unión federal. De todas las discusiones sobre el federalismo en el primer Congreso Constituyente, la aprobación de los estados como entes “soberanos” fue la más cerrada de todas, ya que se aprobó por 40 votos contra 28.

La soberanía estatal radica en su Constitución

Durante el siglo XX, la supremacía de la Constitución federal eclipsó la importancia de las constituciones de las entidades federativas de México. Incluso el desarrollo del control de la legalidad fue abundante tanto a nivel federal como estatal y todo un adecuado sistema contencioso-administrativo fue promovido en los estados,

¹⁴ “Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto: III. Mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la Acta Constitutiva y esta Constitución”.

¹⁵ “Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: I. Promover la ilustración (...) sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados. II. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los estados la apertura o mejora de los suyos (...). XXXI. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los estados”.

además de tribunales electorales y otros de la misma naturaleza para aplicar eficientemente las leyes ordinarias. Sin embargo, las constituciones de los estados quedaron como dudoso y oscuro reflejo de la Constitución federal, utilizadas sólo para replicar las reformas aprobadas al texto federal y confirmar las mismas instituciones de nuestra Ley Suprema.

La función judicial es igualmente importante para caracterizar a la soberanía de los estados en virtud de que la aplicación de las leyes a través de los actos gubernativos y de los actos jurisdiccionales correspondientes, son producto de las autoridades electas en ejercicio de dicha soberanía, por lo que son manifestaciones de sus respectivos regímenes interiores. Sin embargo, con la única excepción de la Constitución de Chihuahua de 1921 que, en su artículo 10, estableció el Recurso de Queja para proteger los derechos reconocidos por esa Constitución a los residentes en el Estado y, que actualmente es el artículo 200 de la nueva Constitución estatal, ninguna otra ley fundamental de Estado alguno retomó el celo que sus constituciones del siglo XIX observaron para proteger la Carta Fundamental de sus respectivos estados. Incluso, en el caso de Chihuahua, la falta de una ley reglamentaria no ha permitido desarrollar la protección de los derechos de los chihuahuenses.

¿Hasta qué punto es correcto admitir que la ley ordinaria condiciona la entrada en vigor y aplicabilidad de una disposición constitucional? ¿No es acaso la Constitución del Estado, la ley suprema de la entidad y, por lo tanto, superior a cualquier deficiencia o inconsistencia de la ley ordinaria? Como la Constitución del Estado es la norma fundadora del sistema jurídico estatal, la que organiza a los poderes de gobierno de la entidad, la que reconoce derechos a sus habitantes y la que fija los principios fundamentales de un Estado, es por lo tanto, la ley suprema de una entidad federativa.

Aunque por mucho tiempo se consideró a las constituciones estatales como leyes reglamentarias de la Constitución federal, no se analizaron las consecuencias de esta categoría; simplemente se les asimiló a las leyes federales, aunque éstas no crearan un nuevo orden jurídico como las constituciones estatales, ni desarrollaran un ámbito de competencia propio, como el previsto en la Constitución federal con el abstracto concepto de "régimen interior" de los estados.

Efectivamente, las constituciones estatales complementan, más que reglamentan, las disposiciones de la Constitución federal, en lo relativo a la soberanía parcial de las entidades federativas. Son leyes *constitucionales* en el sentido de que complementan los artículos 40 y 124 y, sólo pueden incurrir en inconsistencia o contradicción con la Constitución, en tanto contravengan una prohibición *expresa*

de la federal, según se desprende de los artículos 117 y 118, u omitan una prescripción *expresa* de ésta, como la prevista en el artículo 116 respecto a la no reelección y a la representación proporcional; pero, en lo que respecta al régimen interno de los estados, las constituciones estatales son soberanas y fijan las instituciones más acordes para el Estado respectivo.

Si bien las leyes federales también reglamentan disposiciones *expresas* en la Constitución, de acuerdo al artículo 124, la competencia de la Federación está expuesta en la misma Constitución federal y no pueden las leyes federales excederse, sino tan sólo reglamentarla. Así, las constituciones estatales, complementan a la Constitución federal, en tanto que la competencia de lo estatal no está expuesta por aquélla, sino por las constituciones locales. Las facultades *reservadas* por la Constitución federal se explicitan en las constituciones estatales, por lo que ellas mismas son las que detallan la competencia de los estados, de la misma manera que la federal hace lo propio con las facultades federales; desde este punto de vista, ambas constituciones son normas fijadoras de competencias y participan de la misma supremacía.

No obstante, no cabe duda que la Constitución federal es la norma fundamental de todo el orden jurídico nacional, tanto por lo que hace, al ser el sustento de validez de las constituciones estatales, como por lo que no hace, al no explicitar las atribuciones estatales o no ampliar las prohibiciones y prescripciones. Pero las constituciones estatales no se equiparan a las leyes federales, por ser ambas derivadas de la federal, ya que éstas no son normas que distribuyen las competencias, sino tan sólo reglamentan las atribuciones prefijadas, mientras que las constituciones estatales detallan las facultades reservadas por la federal a los estados, pero que necesitan ser explicitadas por las constituciones estatales. En efecto, para fijar qué tanto pertenece al régimen interno de los estados, sólo corresponde a los textos fundamentales de las entidades federativas.

Las leyes federales, en contraste, sólo pueden determinar competencias por delegación expresa de la Constitución federal, en aquellas materias concurrentes que exceptúan la regla general de distribución de competencias establecida por el artículo 124. Pero esta situación es excepcional, y estas leyes también participan, en mi opinión, de la naturaleza de leyes constitucionales junto con las constituciones estatales.

Pareciera que todas las leyes son iguales, si éstas reglamentan a la Constitución federal. Desde este punto de vista no existiría una diferencia entre la jerarquía y funciones de una ley federal que se expide en uso de algunas de las facul-

tades expresas del artículo 73 de la Constitución federal, con respecto a la Constitución del Estado de Veracruz, o de cualquiera otro Estado.

Sin embargo, si se analiza bien, existe una gran diferencia entre ambos ordenamientos. Aunque los dos cuentan con la característica de ser reglamentarios de la Constitución federal; esto sucede porque la Constitución federal, como ley fundamental del Estado federal Mexicano, contiene los ámbitos de competencia de los niveles de gobierno, tanto el federal como el estatal.

Pero la ley federal no crea por sí misma al ámbito federal, sino que más bien reglamenta a una autoridad o a una competencia específica ya creada o prevista en la Constitución federal. Por ello, se le denomina ley secundaria, ya que descansa sobre las disposiciones de la ley fundamental. El régimen federal está explícito en el artículo 124 de esa Constitución, por lo que las leyes federales son reglamentarias de las facultades que sólo pueden estar en el texto de la misma Constitución federal.

En contraste, una Constitución estatal, sí crea o define por sí misma, a las autoridades y competencias de un Estado, las cuales no están descritas expresamente en la Constitución federal, pues ésta, sólo enuncia, sin describirlas, las facultades reservadas que son competencia de todos los estados del país, lo cual tiene una gran significación para la jerarquía y contenido de las constituciones estatales. Lo anterior es porque el Poder Constituyente federal delegó en los poderes constituyentes derivados de los estados la facultad de determinar, en cada caso, las facultades "reservadas" a los estados y su respectivo régimen interior, otorgando igualmente a los estados la capacidad para organizar a los poderes de sus estados, según el artículo 116 de la Constitución federal.

La Constitución de un Estado reglamenta así, de manera distinta la ley federal, a las disposiciones de la Constitución federal, pues es ella misma una norma fundante de todo el orden jurídico estatal, sobre la cual, otras leyes serán expedidas por el órgano legislativo del Estado, por lo que su jerarquía es de una ley constitucional y no una mera ley reglamentaria, como el resto de las leyes federales lo son. De esta manera, las constituciones estatales no son leyes secundarias de la Constitución federal, como las leyes federales, sino son leyes constitucionales complementarias de la Constitución federal, ya que definen el régimen interior de los estados, a que se refiere el artículo 39 de la Constitución federal.

De la misma manera, la Constitución de un Estado representa la soberanía de los estados miembros de la Unión federal. Según los artículos 40 y 41 de la Constitución federal, la soberanía nacional reside en los poderes federales, pero como complemento de ella. La soberanía local corresponde a los estados, que resultan

de la forma de gobierno del país, como una República compuesta de estados libres y soberanos. Esta soberanía se materializa en la Constitución del Estado correspondiente, en donde se define su régimen interior.

Entre las leyes federales no hay jerarquía, como tampoco la hay entre las leyes locales. Pero, las constituciones estatales si cuentan con preeminencia respecto de las leyes locales, dentro de su competencia, siendo la Constitución federal la única suprema respecto de todos los ordenamientos del país, según lo prescribe el artículo 133 federal.¹⁶

Cualquier conflicto entre una Constitución estatal o sus leyes resultantes y una ley federal se resuelve conforme a la interpretación de la Constitución federal, pues el conflicto de esta especie surge sobre la transgresión, bien en el ámbito de competencia expresa de la Federación o reservada de los estados; en consecuencia, no hay jerarquía entre ambas normas, sino que la Constitución federal, es la única que impone su jerarquía.

De la misma manera, se entiende sobre cualquier conflicto entre una ley federal y una ley estatal, ya que una antinomia entre ambas, implica, necesariamente una infracción a la Constitución federal, ya sea por el legislador federal que se excedió en regular una facultad no prevista expresamente en el texto federal, o del estatal que invadió una atribución federal.

A su vez, una ley local no puede contravenir la Constitución del Estado, ya que es su fundamento de validez, al tener previsto su proceso legislativo de creación, así como la materia o competencia que regula la ley secundaria. La Constitución del Estado prescribe igualmente la competencia municipal, al determinar cuáles son los municipios en el Estado, o al delegar en una ley orgánica dicha determinación.

La justicia Constitucional Estatal y la Jurisdicción federal

Tal como lo hemos reiterado, la soberanía de los estados fue definida desde el Congreso Constituyente de 1824, con tres elementos principales que demostraran su verdadera autonomía frente a otros ámbitos de poder: 1) Capacidad para legislar en las materias concernientes a su régimen interior; 2) Capacidad para elegir a sus propias autoridades y 3) Capacidad para resolver en definitiva los asuntos de su competencia, sin ingerencia de poderes ajenos a los estatales.

Las dos primeras capacidades han sido satisfechas sin mayor perturbación excepto por las continuas reformas constitucionales que obligan o prohíben a los

¹⁶ Para no repetir el término de "Constitución", en el texto se hará referencia al número del artículo y se definirá si es federal o estatal, si se trata de la Constitución federal o estatal.

estados a organizarse o a no ejercer determinadas funciones. El Acta de Reformas de 1847, de indudable espíritu federalista, estableció sin embargo, el recurso de reclamo en sus artículos 22, 23 y 24, que importó la facultad de anular leyes, tanto federales como estatales, si se encontraban viciadas de “anticonstitucionalidad”, lo cual representaba la posibilidad de anular leyes estatales por el Congreso de la Unión,¹⁷ así como leyes federales por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Sin embargo, la última capacidad ha resultado más inestable, pues en nuestra historia constitucional se han adoptado posiciones contradictorias que inducen a considerarla como un principio ambiguo con pros y contras que se neutralizan.

En un principio, el artículo 160 de la Constitución federal de 1824 consagró la inatacabilidad de las resoluciones de los tribunales superiores de Justicia de los estados de la siguiente manera:

“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 ellas hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.¹⁸

El espíritu federalista que inspiró nuestra primera Constitución federal permeó durante toda la primera República, llegando incluso a proponerse por la Legislatura de Guanajuato el 5 de marzo de 1827 la obligación para los funcionarios que radicaran en los estados, desempeñando funciones del Gobierno federal, de prestar juramento de obediencia hacia las constituciones de los mismos estados donde radicaran, en reciprocidad a la obediencia prestada a la Constitución federal por las autoridades estatales.¹⁹

El espíritu de los constituyentes originarios de México fue el de garantizar la independencia del Poder Judicial, lo cual implicaba que las resoluciones de los tribunales inferiores fueran respetadas y los tribunales centrales se abstuvieran de

¹⁷ Quizás Mariano Otero al consagrar este sistema de anulación de leyes tomó en cuenta la iniciativa de reforma constitucional presentada por la Legislatura del Estado de Veracruz al artículo 161 de la Constitución de 1824, fechada el 2 de diciembre de 1830, mediante la cual se proponía que el Congreso de la Unión al recibir la Constitución y las leyes estatales para su información, procedieran a revisar su constitucionalidad y se pronunciaran en 60 días hábiles sobre su validez. Esta iniciativa fue atemperada y bien complementada en el Acta de Reformas por Otero. Isidro Montiel y Duarte. *Derecho Público Mexicano*. Tomo II. Imprenta del Gobierno Federal. México. 1882., p. 301.

¹⁸ Isidro Montiel y Duarte. *Op. Cit.* pp. 271-272.

¹⁹ *Idem.*, pp. 285-287.

intervenir en sus resoluciones. Esta tendencia es sorprendente en una etapa centralista, pero la constata Isidro Montiel y Duarte con las siguientes palabras:

“El Poder Judicial tenía todas las condiciones que el derecho público declara indispensables para que haya una completa garantía de su independencia; y en cuanto a los negocios cuya primera instancia comenzaba en los juzgados inferiores, para nada tenía que intervenir el Poder Judicial del centro; pero las causas de responsabilidad promovidas contra los magistrados se seguían y terminaban ante la Suprema Corte”.²⁰

La limitación de instancias en todas las constituciones históricas del país, tanto las federales como las centralistas, muestran la tendencia de respetar las decisiones de los tribunales estatales o departamentales, según el caso. De esta manera, la Ley Quinta de 1836 se ciñe a este criterio en su artículo 34:

“En cada causa, sea cual fuere su cuantía y naturaleza, no podrá haber más que tres instancias. Una ley fijará el número de las que cada causa deba tener para quedar ejecutoriada según su naturaleza, entidad y circunstancias”.

Esta sólida organización judicial pretendía no sólo dar seguridad jurídica a los gobernados otorgando a las decisiones judiciales con fuerza de *res judicata*, sino también a descentralizar la propia administración de justicia, aun en los periodos centralistas de nuestra forma de gobierno.

El proyecto constitucional de 1842, que transitaba entre el centralismo y el federalismo, obra de José Fernando Ramírez, también previó en su artículo 151:

“Corresponde a los tribunales departamentales, conocer de todos los negocios judiciales que se instauraren dentro del territorio de su Departamento, hasta última instancia y ejecución de la sentencia”.²¹

El Acta de Reformas continuó esta prescripción. Nuevamente el reconocido cronista Montiel y Duarte nos informa:

²⁰ *Derecho Público Mexicano*. Tomo III. Imprenta del Gobierno Federal. México. 1882., p. VIII.

²¹ *Idem.*, p. 240. Aun las Bases Orgánicas de 1843 consagraron este mismo principio, por la Junta Nacional Instituyente en sesión del 19 de mayo de 1843: *Artículo 46*: Habrá en los Departamentos tribunales superiores de justicia y jueces inferiores. Todos los negocios que comiencen en los juzgados inferiores de un Departamento, terminarán dentro de su territorio en todas las instancias. Una ley determinará el modo de suplir las segundas y terceras instancias de los departamentos que no pudieren establecer tribunales superiores. *Idem.* Tomo III., pp. 402, 451.

“El Poder Judicial de la Federación no extiende su acción a aquellos negocios que están íntimamente ligados con el régimen interior de los estados, y aquí obra de lleno la declaración que la Acta de reformas hizo, diciendo: Que los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente concedidas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción; y decimos que aquí obra de lleno la regla establecida en el Acta de Reformas”.²²

Efectivamente, esta disposición del Acta de Reformas dio origen al artículo 124 de la actual Constitución que determina la regla general de distribución de competencias, con facultadas expresas para la Federación y reservadas para los estados.

Desde la exposición de motivos del Proyecto de Reforma de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, redactada el 30 de Junio de 1840, la Comisión Especial de la Cámara de Diputados expuso estas ideas:

“Cuando nosotros hablamos de esta *independencia* (del Poder Judicial), no la hacemos consistir en el mero hecho, de que el Gobierno en ningún caso tenga que ocuparse de los encargados de administrar justicia, porque esto nada significa, sino que consideramos el objeto saludable, que un legislador puede proponerse en esta medida, cual es el de asegurar la imparcialidad de las sentencias.”²³

(...)

En auxilio de la expedición de ésta, nos ocurrió el pensamiento de que en todos los juicios hubiera a lo más *dos instancias*. (...) ²⁴ ¿Y qué remedio habrá, si el tribunal de segunda instancia comete una injusticia, un atentado contra las disposiciones de las leyes? Si se nos dirige esta pregunta, la hacemos también respecto del tribunal de tercera instancia; pero deseando consultar el remedio, somos de parecer que se deje expedito el *recurso de nulidad*, para el caso de que se falle contra ley expresa.

Este recurso fue establecido en la legislación antigua, y muy especialmente aplaudido y recomendado por los profesores del derecho; y en verdad que no encontramos mayor razón, para que se anule un proceso, por sólo el hecho de que se haya faltado a los trámites del juicio, y no se verifique lo mismo, porque la sentencia se pronuncie contra el tenor expreso de las leyes”. ²⁵

Aunque José Fernando Ramírez apoyó este dictamen, escribió su famoso voto particular en el cual sugiere por vez primera que la Suprema Corte ejerciera un

²² *Idem.* Tomo III., p. VI.

²³ *Idem.*, pp. 94-95.

²⁴ *Idem.*, p. 96.

²⁵ *Idem.*, p. 98.

medio de control constitucional sobre la legislación,²⁶ lo cual precisamente se combina con la propuesta del recurso de nulidad mencionado por la mayoría de la Comisión. Aunque su propuesta como la de Otero se parece más a la de una acción de inconstitucionalidad que a un juicio de amparo, es innegable que a partir de ese año de 1840, se unen por primera vez, en mi opinión, el control judicial de la constitucionalidad y la exacta aplicación de la ley como una garantía constitucional.

Manuel Crecencio Rejón completó el sistema propuesto por Ramírez, como es bien conocido, en su Proyecto de Constitución para Yucatán de diciembre de 1840, no sólo por prever un control de la constitucionalidad hacia las leyes, sino también para la protección de las garantías individuales. A él corresponde las consecuencias de la relatividad de las sentencias incluso para las leyes "anticonstitucionales", por lo que realmente se debería denominar el "efecto Rejón" y no el "efecto Otero".²⁷

"Así es, que aunque según el proyecto, se da al *Poder Judicial* el derecho de *censurar la legislación*, también se le obliga a ejercerlo de una manera oscura y en casos particulares, ocultando la importancia del ataque a las miras apasionadas de las facciones. Sus sentencias pues, como dice muy bien Tocqueville, no tendrán por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal, y la ley se encontrará ofendida por casuali-

²⁶ "Qué remedio más a propósito que ocurrir a una corporación (Suprema Corte de Justicia), que puede llamarse esencialmente imparcial, para que pronuncie su fallo sobre la *inconstitucionalidad de una ley?*" *Idem.*, p. 146. La propuesta fue concretada en los siguientes términos: "Cuando el Supremo Gobierno o la cuarta parte de los diputados, la tercera parte de los senadores presentes que compongan actualmente sus respectivas cámaras, o la tercera parte de las juntas departamentales reclamen alguna ley como anticonstitucional, decidirá la cuestión la Suprema Corte de Justicia en juicio contencioso". *Idem.*, p. 150. Mariano Otero rechazó en consecuencia esta propuesta, al otorgar esta facultad tanto al Congreso de la Unión como a la mayoría de las legislaturas de los estados a través del reclamo previsto en los artículos 22 al 24 del Acta de Reformas.

²⁷ Sobre todo porque Otero no contempló expresamente el amparo contra leyes, sino contra actos violatorios de garantías individuales en los artículos referidos en la anterior nota a pie de página. En el proyecto de Constitución de la minoría de 1842, Otero concede ante la Suprema Corte de Justicia la facultad para conocer del reclamo violatorio de las garantías individuales contra cualquier acto de los poderes Ejecutivo o Legislativo de los estados; así como establece que serán las legislaturas por mayoría las que decidieran la inconstitucionalidad de leyes federales, según el artículo 81, fracciones I y II del proyecto. *Idem.*, p. 269. En el Acta de Reformas, Otero cambiaría ligeramente el sistema sustituyendo a la Suprema Corte por el Congreso de la Unión. Ponciano Arriaga desechó este procedimiento de Otero en la sesión del 28 de octubre de 1856 por haber engendrado conflictos y dificultades que conducían a la anarquía. En sustitución, Arriaga adopta las palabras de Rejón: "Ninguno de estos inconvenientes hay en que la ley mala sucumba parcialmente, de una manera lenta por medio de fallos judiciales". *Idem.* Tomo IV., pp. 841-842.

dad. De todos modos la ley así censurada no quedará destruida: se disminuirá sí su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. Sólo perecerá por fin poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia (...) ²⁸

De esta manera, el artículo 62 de la Constitución de Yucatán de marzo de 1841 estableció:

“Corresponde a este Tribunal reunido: 1º. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra los decretos y leyes de las Legislaturas que sean contrarias al texto literal de la Constitución, o contra las providencias del Gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el Código Fundamental en los términos expresados; limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada”.

Se ha mencionado también que el amparo fue previsto por vez primera en el artículo 6º, de la Constitución de Chiapas de 1826. De la misma manera podemos reportar el “amparo” de parte del Poder Judicial de Campeche para proteger los derechos de los habitantes contra actos específicos del Poder Ejecutivo estatal, según la Constitución del Estado de 1861, en su artículo 66, fracción I. Lo mismo se puede decir de Tabasco que, en su Constitución de 1857, estableció el amparo para proteger a sus habitantes en el goce de sus derechos contra las autoridades políticas del Estado, limitándose a reparar el agravio, según lo preceptuado en el artículo 50, fracción I de dicha Constitución. El primer antecedente de la controversia constitucional lo encontramos en la Constitución de Morelos y sus reformas de 1878, cuando confía a su Tribunal Superior de Justicia la facultad de dirimir controversias entre el Legislativo y el Ejecutivo por leyes o actos que se consideren anti-constitucionales, según los artículos 110 y 111 de la Constitución Morelense. El procedimiento debería ser sumario y resolverse en 5 días, se exceptuaban los actos del Congreso estatal referidos al Gran Jurado y al Colegio Electoral, según el artículo 116 y, además, se consignaba que en esta función el tribunal no estaba facultado para “interpretar” la Constitución, sino sólo para aplicarla.

En la sesión del 29 de octubre de 1856 en el Congreso Constituyente, el juicio de amparo se expandió no sólo para atacar la inconstitucionalidad de las leyes, sustituyendo a la anulación legislativa de leyes inconstitucionales, sino contra actos de toda autoridad. El diputado Espiridión Moreno de Jalisco manifestó:

²⁸ *Idem.*, p. 158.

“Es menester también que haya amparo contra las disposiciones inconstitucionales de los estados, y que este amparo sea efectivo y no ilusorio, como lo fue mientras la revisión de los decretos de las legislaturas estuvo encomendado al Senado (...) Es necesario que los ciudadanos de los estados, que lo son de la República, encuentren amparo en la autoridad federal, contra las autoridades de los mismos estados, cuando atropellen las garantías individuales o violen la Constitución”.²⁹

Sin embargo, muchos diputados trataban de delimitar el campo de la Federación con respecto al régimen interior de los estados, de acuerdo a la tradición de mayor duración, según hemos expresado. En apoyo a esta posición tradicional se encontraba la doctrina de Joseph Story, de gran influencia en dicho Constituyente, quien al comentar la cláusula de supremacía constitucional de los Estados Unidos (artículo VI, párrafo 2º) mencionó:

“De esta supremacía de la Constitución de las leyes y tratados de los estados reunidos resulta para los tribunales federales la obligación de pronunciar la nulidad de los actos del Congreso o de los estados que fueren contrarios a la Constitución federal. Pero estos tribunales no tienen el derecho de pronunciar la nulidad de los actos contrarios a las constituciones de los estados, si estos actos no están en oposición con la Constitución federal, este poder pertenece a los tribunales de los mismos estados”.³⁰

A partir de la Constitución de Veracruz aprobada en el año 2000, las constituciones estatales comenzaron a implementar, de manera sistemática, medidas de protección jurisdiccional de sus normas fundamentales, a través de procedimientos que son familiares a la justicia federal y que muchos de ellos, por cierto, se originaron en los estados antes que en la Federación.

De esta manera, la tradición que retoma la Constitución de Veracruz no es una novedad, pero si es una actualización importante de un principio racional que se abandonó en el siglo XX inexplicablemente: consistente en que la Constitución es también una Ley, la Ley Fundamental, que debe protegerse contra cualquier infracción, y que toca a los estados el proteger su propia norma fundamental.

El artículo 101 de la Constitución de 1857 previó que los tribunales federales resolverían toda controversia sobre leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales, previstas en la Constitución federal, dando así paso a la intervención de la justicia federal sobre tales violaciones por parte de los es-

²⁹ *Idem.* Tomo IV., pp. 844-845.

³⁰ Joseph Story. *Commentaries on the Constitution of the United States*. 2 Volúmenes. 3ª edición. Boston. Little, Brown & Company. 1858. Reimpresión por The Lawbook Exchange Ltd. 2001. 2º Volumen., p. 645.

tados. Desde entonces se ha entendido que cualquier resolución, que afecte las garantías individuales de los tribunales estatales puede ser revisada por los jueces federales.

Sin embargo, paradójicamente la forma en que se ha ejercido esta lógica autoritaria, a través de una jurisdicción exclusiva de los tribunales federales para resolver cualquier aspecto de la constitucionalidad federal, con base en la tesis de jurisprudencia P. /J. 74/99, ha repercutido en la abstinencia de los tribunales estatales en el control de la constitucionalidad federal, pero ello no implica que no ejerzan sus obligaciones de proteger sus propias constituciones.

Otras tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte ha complementado este control por parte de los tribunales federales, mediante la aprobación de casos que presentan violaciones indirectas a la Constitución federal y que, quizá sean más violaciones a las constituciones estatales, como se asienta en la tesis P./J. 4/99 para las acciones de inconstitucionalidad y la tesis P./J. 23/97 por lo que respecta a las controversias constitucionales. La ausencia de medios locales de control constitucional promueven estas intervenciones.

El Libro Blanco de la Administración de Justicia (2006) publicado por la Suprema Corte de Justicia ha señalado que una de las sugerencias para modernizar esta cuestión sería la restricción de hacer procedentes las violaciones indirectas de la manera en que se ha hecho hasta la fecha. Una disposición constitucional, parecida a la fracción IX del artículo 107 constitucional vigente podría ensayarse dentro del texto de la Ley de Amparo para que pudiera decir lo siguiente:

“Las resoluciones definitivas de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados no admiten revisión alguna a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto estableciendo la interpretación directa de un precepto de la Constitución federal”.

La armonización de las facultades constitucionales de los tribunales de la Federación con la de los estados debe hacerse de una manera tal que el régimen interior de los estados no se afecte por la intervención indiscriminada de la Federación. Por su parte, los tribunales federales deben ser los garantes efectivos de la Constitución federal y para ello, todo acto de autoridad está sometido a su jurisdicción. Una mejor selectividad de los casos que llegan a los tribunales federales que ayuden a formar criterios jurisprudenciales orientadores para los estados, sería lo más conveniente, más que la revisión automática y masiva de todos los casos decididos por los tribunales estatales.

Avances de la Justicia constitucional estatal

La Suprema Corte de Justicia ha logrado avanzar el concepto de independencia de los poderes judiciales estatales durante el año de 2006, particularmente a través de la interpretación del artículo 116 de la Constitución federal, como consecuencia de las diversas controversias constitucionales planteadas que han generado múltiples tesis de jurisprudencia al respecto.

Esta consolidación de los poderes judiciales estatales está complementada por las medidas adoptadas en la Declaración de Jurica de 2005, por lo que el Gobierno federal ha puesto en marcha medidas concretas de fortalecimiento de esta importante función, en el ámbito de competencia que la Constitución federal le confiere. Toca ahora a los estados, a través de sus propias constituciones, darle contenido a su régimen interior y asignarle a su función judicial el fundamental papel del control constitucional interno, ya que el control de la legalidad estatal que ha venido ejerciendo es insuficiente.

Las constituciones de los estados no son antagónicas a la Constitución federal, no sólo por la jerarquía entre ellas, sino por la vocación de complementariedad entre ambos tipos de leyes fundamentales; de tal manera que los mecanismos de protección constitucional existente en la federal deben ser reproducidos en los estados pues de lo contrario las despojaríamos de su supremacía como norma en el régimen jurídico estatal y de su carácter jurídico vinculante. Por ello, hasta el 2006, ya son 20 estados de la República los que han implementado en sus respectivas constituciones diversos mecanismos de control de la constitucionalidad.³¹

Lo anterior es más importante por cuanto que la justicia que se administra en nuestro país, descansa en su inmensa mayoría en las entidades federativas más que en el ámbito federal.

Por lo anterior, en México como en otros países federales, cada Estado debe juzgar por sí mismo qué disposiciones deben estar incluidas en sus respectivas constituciones y cómo debe interpretarlas y aplicarlas, ya que la soberanía de los estados radica principalmente en la capacidad para crear, organizar y distribuir las competencias que les son reservadas por la Constitución federal.³²

³¹ Eduardo Ferrer Mac-Gregor. "La regulación de los mecanismos de control constitucional en las entidades federativas (Esbozo Comparativo)". En Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. *La Justicia Constitucional en las entidades federativas*. Editorial Porrúa. México. 2006., p. 1054.

³² Thomas H. Cooley. *The general principles of Constitutional Law in the US of America*. Little, Brown & Co. Boston. 1898., p. 384.

En los Estados Unidos, a pesar de la irreformabilidad pragmática de su Constitución federal, las constituciones de las entidades federativas son prolijas, como en México, y se calcula en 5000 las enmiendas totales a las 50 constituciones estatales.³³ Ello convierte a los estados en protagonistas importantes del constitucionalismo norteamericano y transforma a sus respectivas supremas cortes en tribunales de revisión judicial para todas las iniciativas de reforma constitucional de cada Estado. Siete estados hacen que su Suprema Corte rinda opiniones consultivas sobre la constitucionalidad de las leyes estatales, y sus criterios no son necesariamente los mismos que los sostenidos por la Suprema Corte federal al interpretar la Constitución federal.³⁴

En México, a partir del año 2000, casi un cuarto de las entidades federativas del país, en poco más de cinco años, ha tomado medidas integrales del control constitucional interno y cerca del 60% de los estados ha implementado al menos uno de los medios de control constitucional; de esta manera podemos afirmar que la Justicia constitucional estatal es una tendencia apreciable y en pleno desarrollo.

Al robustecer la Justicia constitucional estatal se robustece la jurisdicción federal, pues la complementariedad opera plenamente en esta materia.

³³ Alan Tarr. "Introduction". *State Constitutions for the Twentieth-First Century. The Politics of State Constitutional Reform*. Alan Tarr y Robert F. Williams editores. Vol. I. State University of New York Press. Nueva York. 2006., p. 2.

³⁴ Alan Tarr. "The Judicial Branco". *State Constitutions. Op. Cit.* Vol. II., pp. 91-92.