

DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL LOCAL (LA EXPERIENCIA EN CINCO ESTADOS 2000-2003)*

Eduardo FERRER MAC-GREGOR

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Un nuevo sector del derecho procesal constitucional*. III. *El origen del juicio de amparo local*. IV. *La Constitución del estado de Veracruz*. V. *La Constitución del estado de Coahuila*. VI. *La Constitución del estado de Tlaxcala*. VII. *La Constitución del estado de Chiapas*. VIII. *La Constitución del estado de Quintana Roo*. IX. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El marco jurídico del federalismo mexicano presenta nuevos derroteros al iniciar el siglo XXI. Las recientes reformas a los ordenamientos supremos de las entidades de la República mexicana marcan una corriente floreciente del llamado derecho constitucional estatal¹ y cobra un peso específico en los momentos actuales en los que se insiste en una reforma integral a la Constitución federal del 5 de febrero de 1917.

* El presente trabajo tiene como base la ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sevilla, España, 3 a 5 de diciembre de 2003), bajo el título *Derecho procesal constitucional local en México*. Esta nueva versión revisada y ampliada se presenta como ponencia en la mesa sobre derecho constitucional en el Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 9-14 febrero, 2004).

¹ Sobre esta materia, véanse las obras de Gámiz Parral, Máximo, *Resurgimiento del estado federal*, Durango, Universidad Juárez del Estado de Durango-UNAM, 2001; *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2a ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; *Derecho y doctrina estatal*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango-UNAM, 2000; asimismo, Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988; y *Derecho constitucional*, México, Harla, 1998, especialmente el libro tercero, relativo al “Derecho constitucional estatal”, pp. 485-695.

En este contexto se celebró el *Primer Encuentro de Derecho Constitucional Local* en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (22-24, noviembre 2000),² siguiendo otros encuentros anuales en los cuales uno de los temas centrales lo constituye la justicia *constitucional local* y su posibilidad de desarrollo.

A partir del año 2000 se advierte en México una tendencia en desarrollar esta temática, como se pone en evidencia con las reformas a las Constituciones locales de Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, entre otras,³ que prevén distintos mecanismos de protección constitucional, cuya competencia se atribuye al Poder Judicial estatal (sea al Pleno o a una Sala constitucional o Sala superior). Lo anterior descansa en un principio de supremacía constitucional local, como se advierte de los nuevos artículos 80, 158, primer párrafo, 79, segundo párrafo, 56, primer párrafo, y 104 de las Constituciones de esos estados, que respectivamente establecen:

Artículo 80. En el Estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será (*sic*) la ley suprema.

(*Veracruz, reforma de febrero de 2000*)

Artículo 158. La Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

(*Coahuila, reforma de marzo de 2001*)

Artículo 79. [...] El Poder Judicial garantizará la supremacía y control de esta Constitución, y estará expedito para impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los términos, plazos y condiciones que fijen las leyes.

(*Tlaxcala, reforma de mayo de 2001*)

2 Los trabajos presentados en este evento aparecen publicados en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

3 En la Constitución del estado de Chihuahua, por ejemplo, existe el llamado recurso de queja o “amparito”, que si bien se encuentra vigente desde hace muchos años no se ha reglamentado, lo cual lo convierte más que en un derecho en una ilusión o aspiración constitucional, como bien lo sostiene Villasana Rosales, Héctor, “La Constitución estatal frente a las decisiones fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el caso de Chihuahua”, *Derecho constitucional estatal... cit.*, p. 98. En varios estados existen propuestas de reformas a las constituciones locales para introducir instrumentos de control de la constitucionalidad y una magistratura especializada.

Artículo 56. La justicia del control constitucional local se erige dentro del régimen interior del estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

(Chiapas, reforma de noviembre de 2002)

Artículo 104. El control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio para mantener la eficacia y vigencia de esta Constitución; tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 76 fracción VII, 103, 105, 107 y último párrafo de la fracción II del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(Quintana Roo, reforma de octubre de 2003)

Bajo esta óptica, el tema de control de la constitucionalidad se explica —como lo sostiene Arteaga Nava— en función de que, en el nivel local, existe un orden normativo al que se le denomina Constitución, que es de naturaleza suprema; ello implica, por una parte, que hay un complejo normativo, integrado por leyes, decretos, bandos y acuerdos generales, que es de índole secundaria y derivada; y, por otra, que existen poderes y autoridades locales que son, por partida doble, constituidos, cuya existencia y actuación está prevista y regulada por ese orden normativo y particulares que están sujetos a lo que él disponga.⁴

Esta supremacía constitucional local no ha sido suficientemente construida por la doctrina y la jurisprudencia mexicana, a pesar de que el tradicional juicio de amparo tuviera su origen en la Constitución yucateca de 1841. Los vientos contemporáneos del constitucionalismo mexicano implican una nueva lectura al artículo 41 de la Constitución federal,⁵ con el

4 Arteaga Nava, Elisur, “La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Vega, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, México, Fundap, 2003; también aparece en *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2003, t. IV, pp. 3615-3645.

5 En el artículo 41, párrafo primero, de la actual Constitución federal se encuentra el germen de lo que podrían desarrollar los estados, al señalar: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de

objeto de armonizar el actual sistema de control de la constitucionalidad previsto a nivel federal y los que tibiamente comienzan a resurgir en las entidades federativas.

II. UN NUEVO SECTOR DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

Los conceptos tradicionales de justicia o jurisdicción constitucional divulgados por Kelsen desde 1928, se han venido sustituyendo por la nueva connotación de derecho procesal constitucional, sobre todo en las últimas décadas. Esta dinámica y pujante disciplina jurídica está alcanzando progresivamente plena autonomía con serios esfuerzos de sistematización, como se advierte desde el ámbito de la doctrina al aparecer obras específicas con esa denominación en países como Alemania,⁶ Argentina,⁷ Brasil,⁸ Costa Rica,⁹ Colombia,¹⁰ Chile,¹¹ España,¹² México.¹³ Junto con

los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto federal”.

6 Benda, Ernst, y Klein, Eckart, *Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts*, 1991; y Pestalozza, Christian, *Verfassungsprozessrecht*, 3a ed., Munich, C.H. Beck, 1991.

7 Rivas, Adolfo A. (dir.) y Machado Pelloni, Fernando M. (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Buenos Aires, Ad-hoc, 2003; Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *Derecho procesal constitucional. Habeas data. Protección de datos personales (decreto 15558/2001)*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2003; *idem*, *Derecho procesal constitucional. Amparo. Doctrina y jurisprudencia*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2002; *idem*, Belgrano, Universidad de Belgrano, 1999; Sagüés, Néstor Pedro, *Derecho procesal constitucional*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 4 tomos, 1995-2002.

8 Cattoni, Marcelo, *Directo processual constitucional*, Belo Horizonte, Mandamentos, 2001; Guerra Filho, Willis Santiago, *Introdução ao directo processual constitucional*, Porto Alegre, Síntese, 1999; Gonçalves Correia, Marcus Orione, *Direito processual constitucional*, São Paulo, Editorial Saraiva, 1998; Rosas, Roberto, *Direito processual constitucional*, São Paulo, Editorial Revista dos Tribunais, 1983.

9 Hernández Valle, Rubén, *Derecho procesal constitucional*, San José, Juricentro, 1995.

10 Rey Cantor, Ernesto, *Derecho procesal constitucional, Derecho constitucional procesal, Derechos humanos procesales*, Colombia, Ediciones Ciencia y Derecho, 2001; *idem*, *Introducción al derecho procesal constitucional (controles de constitucionalidad y legalidad)*, Cali, Ed. Universidad Libre, 1994; y García Belaunde, Domingo, *Derecho procesal constitucional*, Bogotá, Temis, 2001.

11 Bordalí Salamanca, Andrés, *Temas de derecho procesal constitucional*, Santiago de Chile, Fallos del mes, 2003.

12 González Pérez, Jesús, *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Civitas, 1980.

13 Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., México,

países como Nicaragua,¹⁴ Panamá¹⁵ y Perú.¹⁶ Asimismo, el derecho procesal constitucional en la actualidad se imparte como materia de licenciatura o posgrado en diversas universidades de América Latina (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú, entre otros)¹⁷ y en México recién se incorporó en el plan de estudios de la Especialidad en Derecho Constitucional de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM (2003). Además, existen institutos con el mismo nombre, como el Centro *Interdisciplinario de Derecho Procesal Constitucional* de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, de la Universidad Católica Argentina (a partir de agosto de 2003 *Instituto Iberoamericano*), y la *Asociación Colombo-Venezolana de Derecho Procesal Constitucional* (Cúcuta, Colombia). Dicha denominación también ha repercutido en una codificación específica, especialmente en Argentina,¹⁸ Guatemala,¹⁹ Costa Rica,²⁰ o en anteproyectos de códigos.²¹

2002; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, 4a ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2003; Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, México, UNAM, 1995.

14 Escobar Fornos, Iván, *Derecho procesal constitucional*, Managua, Hispamer, 1999.

15 Barrios González, Boris, *Derecho procesal constitucional*, 2a ed., Panamá, Portobelo, 2002.

16 Castañeda Otsu, Susana (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Lima, Jurista Editores, 2003; Landa Arroyo, César, *Teoría del derecho procesal constitucional*, Lima, Palestra Editores, 2003; Quiroga León, Anibal, *Derecho procesal constitucional peruano*, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., México, 2003 (en prensa); García Belaunde, Domingo, *Derecho procesal constitucional*, estudio preliminar de Gerardo Eto Cruz, Trujillo, Marsol, 1998; Rodríguez Domínguez, Elvito A., *Derecho procesal constitucional*, Lima, Grijley, 1997.

17 Cfr. Sagüés, Néstor Pedro, “Los desafíos del derecho procesal constitucional”, en Bazán, Víctor (coord.), *Desafíos del control de la constitucionalidad* Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, pp. 21-41.

18 Ley núm. 8369 de Procedimientos Constitucionales de la Provincia de Entre Ríos; y el Código Procesal Constitucional de la Provincia de Tucumán. Sobre este último, véase Sagüés, Néstor Pedro, “El nuevo Código Procesal Constitucional de la Provincia de Tucumán”, *Revista de Derecho Procesal*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, núm. 4, 2000, pp. 443-462.

19 Ley de amparo, exhibición personal y de constitucionalidad (1986).

20 Ley nacional núm. 7.135 de Jurisdicción Constitucional (1989).

21 Véase el reciente *Anteproyecto de Código Procesal Constitucional del Perú*, que aparece transcrito en la *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 251- 282.

Además de consolidarse en Iberoamérica tribunales u órganos de naturaleza constitucional encargados esencialmente de la interpretación y aplicación directa de la normativa suprema, con independencia de su denominación, a saber: *a)* sean como tribunales o cortes constitucionales autónomos ubicados fuera del aparato jurisdiccional ordinario (Chile, Ecuador, España, Guatemala, Perú y Portugal); *b)* sean como tribunales o cortes autónomos dentro de la propia estructura del poder judicial (Bolivia y Colombia); *c)* sean como salas especializadas en materia constitucional pertenecientes a las propias cortes o tribunales supremos (El Salvador, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela); *d)* o sean como cortes o tribunales supremos ordinarios realizando funciones de tribunal constitucional, aunque no de manera exclusiva (Argentina, Brasil, México, Panamá y Uruguay).²²

Siguiendo las ideas del maestro Fix-Zamudio²³ que ha desarrollado notablemente el pensamiento de Mauro Cappelletti, esta disciplina se divide para efectos de estudio en tres sectores:

a) Derecho procesal constitucional de las libertades, comprende el estudio de aquellos instrumentos consagrados en los textos fundamentales para la protección de los derechos humanos; en el caso mexicano, por aquellos mecanismos que protegen esencialmente la parte dogmática de la Constitución (garantías individuales), así como los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales.

b) Derecho procesal constitucional orgánico, que se encarga del análisis de los procesos y procedimientos para proteger las atribuciones y competencias constitucionales de los distintos órganos de poder, donde también se puede ubicar el control constitucional abstracto de las

22 Sobre estas variantes, véase Sagüés, Néstor Pedro, “Reflexiones sobre las variables de éxito y de fracaso de un tribunal constitucional”, ponencia presentada en el *VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, San Cristóbal, Estado Táchira, noviembre de 2001.

23 *Cfr.* “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 89-119; también reproducido en varios autores, *Derecho procesal constitucional... cit.*, Asimismo, véase su reciente obra *Derecho constitucional mexicano y comparado* (en colaboración con Salvador Valencia Carmona), 2a ed., México, Porrúa-UNAM, 2001, pp. 203-216.

disposiciones legislativas. Fundamentalmente en México se prevén las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.²⁴

c) *Derecho procesal constitucional transnacional*, constituye un sector que cada día adquiere mayores dimensiones debido a la importancia creciente de los pactos y compromisos internacionales, y de la creación de tribunales supranacionales, especialmente aquéllos relativos a la protección de los derechos fundamentales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo o la Corte Interamericana de Derechos Humanos de San José, Costa Rica, que realizan una función semejante a los tribunales constitucionales en el ámbito interno.²⁵

Sin embargo, en la actualidad se puede afirmar la configuración de un nuevo sector que podemos denominar *derecho procesal constitucional local*,²⁶ que comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger ya no a las constituciones federales o nacionales, sino a los ordenamientos, constituciones o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas. Si bien en ciertos países como Argentina²⁷ y Alemania ha tenido un desarrollo considerable;²⁸ también en España, mediante la Ley Orgánica 7/1999, del 21 de abril, se ha introducido una

24 Debe destacarse que si bien estos instrumentos están diseñados especialmente para proteger la parte orgánica de la Constitución, de manera excepcional también pueden salvaguardar la parte dogmática, es decir, las garantías individuales y los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales.

25 Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002, pp. 121 y ss.

26 Preferimos la expresión “local” que la de “estatal” o “estadual”, para comprender al Distrito Federal, así como en el derecho comparado a los estatutos u ordenamientos supremos de las provincias o comunidades autónomas.

27 Cfr. García Belaunde, Domingo, “El control de constitucionalidad en la ciudad autónoma de Buenos Aires”, *Revista Argentina de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, núm. 3, 2001; Bazán, Víctor, “Posibles vías de corrección de las omisiones inconstitucionales en los ámbitos del derecho público de la ciudad autónoma de Buenos Aires y provincial argentino”, *Derecho procesal constitucional... cit.*; Sagüés, Néstor Pedro, “El nuevo Código Procesal Constitucional de la Provincia de Tucumán”, *cit.*

28 También esta tendencia se ve reflejada de alguna manera en Venezuela. Cfr. Brewer-Carías, Allan R., “La justicia constitucional local en Venezuela”, varios autores, *Justicia constitucional local... cit.*, reproducido en *Derecho procesal constitucional... cit.*

nueva competencia al Tribunal Constitucional para conocer de los *conflictos en defensa de la autonomía local*.²⁹

En Alemania se ha consagrado una doble jurisdicción constitucional (la desarrollada por el Tribunal Constitucional federal y la encomendada a los quince tribunales constitucionales de los *Länder*). Incluso, la Ley Fundamental alemana en su artículo 99, prevé la posibilidad de ceder la jurisdicción local hacia la jurisdicción federal, es decir, para que conozca el Tribunal Constitucional federal de los litigios constitucionales derivados de la interpretación de la normativa constitucional local, como es el caso del *Land* de *Schleswig-Holstein*, que carece de un jurisdicción constitucional propia. En este caso, como lo señala Norbert Lösing, “el parámetro de control del Tribunal Constitucional federal es la Constitución del *Land*”.³⁰

A pesar de que en México a partir de la Constitución federal de 1824, los ordenamientos supremos de las distintas entidades federativas han previsto diversos instrumentos para su propia protección (fundamentalmente encomendados a los poderes Ejecutivo y Legislativo), no han tenido aplicabilidad debido a la concentración del control de la constitucionalidad a través del juicio de amparo federal. No debe perderse de vista que la institución del amparo se previó por primera vez en un ordenamiento local, como lo fue la Constitución yucateca de 1841 (artículos 8o., 9o. y 62) y que luego se consagrara a nivel federal en las Constituciones de 1857 (artículos 101 y 102) y en la actual de 1917 (artículos 103 y 107). A continuación nos referiremos al nacimiento del juicio de amparo en la citada Constitución del estado de Yucatán.

III. EL ORIGEN DEL JUICIO DE AMPARO LOCAL

En mayo de 1839 el estado de Yucatán —que comprendía entonces el territorio de los actuales estados de Campeche, Quintana Roo y parte de Tabasco—, desconoció el sistema centralista que prevaleció en la República mediante las Siete Leyes Constitucionales, y adoptó un régimen federal.

²⁹ Cfr. Fernández Rodríguez, José Luis, y Brage Camazano, Joaquín, “Los conflictos en defensa de la autonomía local: una nueva competencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 17, 2000, pp. 459-502.

³⁰ Cfr. “La doble jurisdicción constitucional en Alemania”, *Justicia constitucional local... cit.*, que aparece también en *Derecho procesal constitucional... cit.*

El 23 de diciembre de 1840 se elaboró un proyecto de Constitución suscrito por los diputados Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, Pedro C. Pérez, y Darío Escalante, aunque se atribuye su autoría al primero de ellos. En este documento histórico se contempló un catálogo unitario de derechos humanos, llamados “garantías individuales”, en las nueve fracciones que contenía el artículo 62, denominación que se acogió en la Constitución federal de 1857 y en la actual de 1917.

Ante esta declaración de derechos del hombre, por primera vez en la historia de México se creó un sistema de defensa de la constitucionalidad de las leyes y de las propias garantías individuales por vía jurisdiccional (antes existió el Supremo Poder Conservador cuya naturaleza fue eminentemente política). Así se desprende de los artículos 53, 63 y 64 del Proyecto de Constitución en análisis:

Artículo 53. Corresponde a este tribunal reunido (Suprema Corte de Justicia de Yucatán).

I. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución: o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando con ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas.

Artículo 63. Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

Artículo 64. De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías. Como se advierte de los anteriores preceptos, se establece una acción ante los jueces de primera instancia para proteger a las garantías individuales, a la vez de una diversa acción ante la Suprema Corte de Justicia del Estado de Yucatán contra las leyes del congreso o los actos del ejecutivo que violaran la Constitución. De esta forma se establece un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad.

Resulta relevante la utilización por vez primera dentro del constitucionalismo mexicano de la expresión “amparar”, aunque este

vocablo ya aparecía en resoluciones de la época virreinal.³¹ Sin embargo, este término proviene indiscutiblemente del derecho español, utilizado desde la Edad Media en los procesos forales aragoneses, en los cuales el justicia mayor y sus lugartenientes amparaban³² a los solicitantes sobre sus bienes, derechos y persona al hacer respetar un alto ordenamiento como lo fue el “Privilegio General”,³³ en el cual se establecieron ciertos derechos fundamentales.

El proyecto fue aprobado por el Congreso local el 31 de diciembre de 1841, entrando en vigor el 16 de mayo siguiente. Los reproducidos preceptos se convirtieron en texto vigente al convertirse en los artículos 8, 9 y 62 de la Constitución del Estado de Yucatán.

De esta forma, como desde hace tiempo lo advirtiera González Oropeza, a más de ciento cincuenta años, hay que encontrar la potencialidad del pensamiento de Rejón e implementar el amparo local como él lo hizo en Yucatán; una expresión contemporánea está en el artículo 10 de la Constitución de Chihuahua de 1921 que asigna la obligación al Supremo Tribunal del Estado para resolver quejas por violaciones a las garantías individuales. Aquí está el comienzo de la reivindicación de Rejón.³⁴

A continuación, nos referiremos en primer término al caso del estado de Veracruz, cuya Constitución fue reformada de manera integral en el año 2000 creando una Sala Constitucional dentro de la estructura del Tribunal Superior de Justicia, constituyendo la punta de lanza para el resurgimiento del *derecho procesal constitucional local* en México, al modificarse también las Constituciones de los estados de Coahuila, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo.

31 Cfr. Lira González, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. Antecedentes novohispanos del juicio de amparo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

32 En las resoluciones del justicia mayor de Aragón y de sus lugartenientes se utilizó la palabra “amparar”, por lo cual se considera que es a través del ordenamiento castellano la manera en que se introduce dicho vocablo como sinónimo de protección en la América española.

33 Otorgado por Pedro III, en 1283, y elevado a la condición de fuero por Pedro IV en 1348.

34 González Oropeza, Manuel, “Yucatán: el origen del amparo local”, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 3, núm. 5, enero-abril de 1993; reproducido en *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 99-112, t. I, p. 112.

IV. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ

El 3 de febrero de 2000 aparece publicada en la *Gaceta Oficial* número 24 del Estado de Veracruz, la Ley número 53, que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de dicha entidad que data de 1917.³⁵ Para comprender su importancia en lo relativo al control de la constitucionalidad local, es necesario acudir a su iniciativa, al debate en el Congreso y a su aprobación final que le atribuye una nueva composición orgánica a su Poder Judicial, así como novedosas competencias que resultan características de los tribunales constitucionales contemporáneos; siendo relevante la articulación de estos mecanismos con los previstos a nivel federal y el fallo reciente de la Suprema Corte de Justicia que avala la constitucionalidad de los instrumentos locales.

1. *Iniciativa de reforma, debate y aprobación*

El gobernador del estado de Veracruz presentó formalmente la iniciativa de reformas a la Constitución de dicha entidad el 13 de septiembre de 1999. En la exposición de motivos relativa se enfatizó en las nuevas e importantes atribuciones propuestas para el Poder Judicial, al servir como garantía a la supremacía constitucional local, materia de poco o nulo desarrollo tanto teórico como práctico en la historia jurídica nacional, proponiendo la creación de una Sala Constitucional integrada por tres magistrados y adscrita al Tribunal Superior de Justicia.

Otro aspecto fundamental lo constituyó la propuesta de introducir en el texto normativo supremo un catálogo de “derechos humanos”, que constituye, en sí misma, una innovación de relieve, porque con ella se supera el limitado concepto de “garantías individuales” utilizado expresamente en la propia Constitución federal, para permitir el paso al reconocimiento y protección de los más recientes y universalmente

³⁵ Sobre estas reformas, véanse Berlín Valenzuela, Francisco, “Nuevos contenidos constitucionales para el Estado de Veracruz”; y Aguirre Moreno, Judith, “Evolución del derecho constitucional veracruzano”; ambos trabajos publicados en *Derecho constitucional estatal... cit.*, pp. 461-472 y 447-459. Particularmente véase el profundo estudio de Astudillo Reyes, César Iván, “El control de la constitucionalidad en el Estado de Veracruz y las tensiones con el modelo federal de control”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 12, 2002, pp. 11-69.

aceptados derechos, como son los relacionados con el ambiente, el honor, la intimidad y el desarrollo de la personalidad.

Durante los meses de septiembre, octubre y noviembre del mismo año, fue discutida en el seno del Congreso, formándose nueve subcomisiones para analizar la iniciativa. Con variaciones a muy pocos artículos, se aprobó el proyecto de ley con 34 votos en favor (8 en contra y 3 ausencias), así como por el voto favorable de 194 ayuntamientos (16 en contra), entrando en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial* (el 4 de enero de 2000), excepto las disposiciones en materia electoral —que iniciaron su vigencia al día siguiente a aquél en el que se tuviera por concluido el proceso electoral del año 2000—; y lo relativo a la acción por omisión legislativa, cuyo conocimiento se encarga a la Sala Constitucional y al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, que iniciara su vigencia el 1o. de enero de 2001, esto es, se otorgó una *vacatio legis* de más de once meses, con el objeto de que se revisara y actualizara el marco jurídico de dicho estado. Quedando pendiente la expedición de las leyes que reglamenten los nuevos procesos constitucionales locales, que hasta la fecha no se han realizado.

Además de las disposiciones de la Constitución veracruzana, debe tenerse en cuenta las contenidas en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada en la *Gaceta Oficial* número 148, el 26 de julio de 2000, que armonizan la reforma constitucional aludida.

2. Competencia del Pleno del Tribunal

El Tribunal Superior de Justicia se integra por una sala constitucional; tres salas penales; tres salas civiles; y una sala electoral. Cada sala se compone de tres magistrados y durarán en su cargo diez años improrrogables. Sin embargo, el Pleno del Tribunal no se compone por todos los magistrados, integrándose únicamente por el presidente del Tribunal y por los presidentes de cada una de sus salas, con excepción de la Electoral.

El Pleno actuando como Tribunal Constitucional conoce de:

1. Las *controversias constitucionales*, que surjan entre dos o más municipios; uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo locales; y el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Los efectos

de las sentencias pueden ser generales, cuando sean aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Pleno.

2. Las *acciones de inconstitucionalidad* (control abstracto) en contra de leyes o decretos, debiendo ejercitarse dentro de los 30 días siguientes a su promulgación y publicación. Tendrán legitimación el gobernador del estado y la tercera parte de los miembros del Congreso local, requiriendo la misma votación calificada que en el caso de las controversias constitucionales para que tenga efectos generales la sentencia.
3. *Las acciones por omisión legislativa*, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución local. Tendrán legitimación el gobernador del estado o la tercera parte de los ayuntamientos. En la resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si no se atiende con la resolución en dicho plazo, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expida dicha ley o decreto.

Este mecanismo que también lo prevé el estado de Tlaxcala (incluso de manera más amplia) representa una innovación en nuestro sistema, y debería servir de pauta para su incorporación en la Constitución federal, que ha tenido un desarrollo notable en el derecho comparado.³⁶

3. *Competencia de la Sala constitucional*

Las atribuciones que se le confieren a la Sala Constitucional resultan menores:

- a) Conocer y resolver el *juicio para la protección de derechos humanos* (una especie de amparo local), por actos o normas de carácter general que conculquen los derechos humanos que el pueblo veracruzano se reserve, provenientes del Congreso o gobernador del estado, o de los titulares de las dependencias o entidades de la

³⁶ Sobre el tema véase la documentada obra de Fernández Rodríguez, José Luis, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Madrid, Civitas, 1998.

- administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del propio estado.
- b) Conocer y resolver, en única instancia, de las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule ese representante social.
 - c) Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al Pleno del Tribunal; y
 - d) Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de 30 días naturales.

Como puede apreciarse, la Sala Constitucional tiene reducida su competencia en materia de control de la constitucionalidad, ya que tratándose de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa no resuelve, limitándose su actuación a la etapa de instrucción y a formular el proyecto respectivo que en definitiva se somete a la consideración del Pleno del Tribunal. De igual forma, por lo que hace al inciso *b)*, en realidad su conocimiento y resolución sobre el no ejercicio de la acción penal y los demás supuestos ahí señalados, en principio no implican un genuino control constitucional.

La competencia de la Sala Constitucional actuando estrictamente como órgano especializado y terminal de naturaleza constitucional, se reduce a las hipótesis del juicio para la protección de derechos humanos (amparo local) y a la consulta que realicen los demás jueces sobre la constitucionalidad de una norma local en un proceso concreto.

En resumen, el control de la constitucionalidad local queda dividida entre el Pleno del Tribunal y la Sala Constitucional dependiendo del tipo de proceso constitucional de que se trate. Esta bifurcación de competencias no resulta lógica si se ha creado una Sala especializada para la interpretación y aplicación de la Constitución veracruzana, por lo que en el futuro sería deseable ampliar sus atribuciones para configurarse como una auténtica

jurisdicción constitucional, o bien desaparecerla, dejando tal atribución al Pleno del Tribunal.

4. Primera sentencia en acción de inconstitucionalidad y su articulación con el juicio de amparo federal

Si bien la Sala Constitucional sólo ha conocido en los casos referidos por el no ejercicio de la acción penal y supuestos que se hicieron mención en el inciso *b*) del epígrafe anterior (que en principio no implican un auténtico control constitucional),³⁷ substanció la acción de inconstitucionalidad 1/2001 y sometió el proyecto de resolución a la consideración del Pleno del Tribunal, el cual dictó su fallo el 14 de mayo del mismo año. En realidad no se entró al fondo, debido a que resolvió desechar la demanda, al carecer de legitimación activa la promovente, es decir, al haberla presentado una persona física y no el gobernador o el tercio de los integrantes del Congreso del estado, únicos legitimados para intentar esta vía.

En contra de la resolución definitiva del Pleno del Tribunal, se promovió amparo directo a nivel federal, que correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito (A. D. 666/2001), al estimar infringidas las garantías individuales previstas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución federal. Dicho Tribunal de amparo resolvió negar la protección de la justicia federal, al estimar esencialmente que actuó correctamente el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz, al haber desechado la demanda de acción de inconstitucionalidad por falta de legitimación de la promovente. Esta última resolución es importante porque traza el camino relativo a la debida articulación entre lo que resuelva el Tribunal Pleno y la Sala Constitucional de referencia, y el juicio de amparo a nivel federal.

³⁷ Sobre la procedencia del juicio de amparo (directo o indirecto) en este supuesto, véase la tesis 137, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, cuyo rubro es: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CARECEN DE COMPETENCIA LEGAL PARA CONOCER, EN AMPARO DIRECTO, DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO EN EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL ACUERDO DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, abril de 2002, p. 1371.

5. *El aval de la Suprema Corte de Justicia Federal*

El 9 de mayo de 2002, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió diversas controversias constitucionales (15, 16, 17, 18/2000),³⁸ presentadas por varios ayuntamientos del estado de Veracruz que demandaron, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto de reforma integral a la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, se invade la esfera competencial de los tribunales de la Federación, específicamente por lo que hace al juicio de amparo federal.

La Suprema Corte federal (por mayoría de votos) estimó constitucional la reforma aludida, al estimar esencialmente que el juicio para la protección de derechos humanos sólo se limita a salvaguardar la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del estado de Veracruz, como lo es la Sala constitucional, sin que ésta cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución federal, además de que el instrumento local prevé la reparación del daño, característica ésta que difiere con el juicio de amparo federal. Asimismo, los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero, de la normativa suprema federal establecen las bases de la autonomía local, en tanto de ellos deriva el régimen de gobierno republicano federal, integrado por estados libres y soberanos en todo lo relativo al régimen interno, aunque unidos en un pacto federal; y que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores, en los términos que dispongan las constituciones locales. Esta autonomía local, incluso, se prevé de manera directa en el artículo 116, fracción III, de la Constitución federal, que establece la posibilidad de que los poderes de los estados se organicen conforme a la Constitución de cada uno de ellos; y específicamente el Poder Judicial se ejercerá por los tribunales mediante las reglas que señalen dichos ordenamientos locales.

El criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia quedó reflejado en la tesis XXXIII/2002, cuyo rubro y texto señalan:

³⁸ Estas controversias constitucionales fueron presentadas por los ayuntamientos del municipio de la Antigua (15/2000), Municipio de Córdoba (16/2000), Municipio de Tomatlán (17/2000) y Municipio de San Juan Rodríguez Clara (18/2000), todos del Estado de Veracruz.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL. De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio para la protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la carta magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reservan implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.

Cuatro ministros formularon voto minoritario, sosteniendo la invalidez del precepto que regula el juicio para la protección de derechos humanos, considerando fundamentalmente que al coincidir el catálogo de los derechos humanos previstos en la Constitución veracruzana, con las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, se duplican

las instancias, siendo atribución exclusiva de los tribunales de la Federación, a través del juicio de amparo, conocer de los actos o leyes que vulneren dichas garantías individuales, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución federal.

V. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA

El 20 de marzo de 2001 aparece publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Coahuila* el decreto número 148 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Constitución de dicha entidad federativa. Siguiendo el camino trazado en la Constitución veracruzana, el capítulo IV, del título V, se refiere a “La justicia constitucional local”, que se constituye dentro del régimen interior del Estado como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de la norma fundamental de ese Estado, bajo el principio de supremacía constitucional, sin perjuicio de los instrumentos de carácter federal (artículo 158).

El Tribunal Superior de Justicia en su carácter de Tribunal Constitucional local conoce de:

- A. Las *controversias constitucionales* (conflictos competenciales y de atribuciones entre órganos y poderes del estado locales), excluyendo las que se refieran a la materia electoral. Las resoluciones tendrán efectos de cosa juzgada únicamente respecto de las partes que intervienen o con efectos generales, cuando se forme la jurisprudencia local.

Las controversias se pueden suscitar entre: *a)* el Poder Ejecutivo y el Legislativo; *b)* el Poder Ejecutivo y uno o más municipios del estado; *c)* el Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del propio estado; *d)* un municipio y otro u otros del estado; *e)* uno o más municipios y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del estado; *f)* una o más entidades paraestatales y otra u otras paramunicipales del estado.

Este instrumento tiene por objeto resolver sobre si el acto o los actos reclamados son conformes o contrarios a la Constitución local, con base en el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución federal, y por vía de consecuencia declarar su validez o invalidez.

- B. La *acción de inconstitucionalidad* (control abstracto de constitucionalidad de normas generales locales), teniendo efectos *erga omnes* las sentencias únicamente cuando exista mayoría absoluta de los miembros del Tribunal.

Tendrán legitimación activa: *a)* el equivalente al treinta por ciento de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales en contra de los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, aprobadas por los propios ayuntamientos o concejos municipales; *b)* el Ejecutivo del estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente, o el equivalente al treinta por ciento de los integrantes del poder legislativo, en contra de las mismas disposiciones de observancia general señaladas en el inciso anterior; y *c)* el Ejecutivo del estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente, o el equivalente al treinta por ciento de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales en contra de las leyes, decretos o acuerdos que apruebe el Congreso del estado.

El plazo para promover es de treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma o acuerdo general o desde que se tenga conocimiento de las mismas.

Un control difuso, al preverse la posibilidad de que cuando la autoridad jurisdiccional considere en su resolución que una norma es contraria a la normativa suprema local, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto, existiendo la posibilidad de que el Tribunal Superior de Justicia revise la resolución respectiva de forma definitiva e inatacable.

VI. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA

Dos meses después de las reformas de Coahuila, y en la misma dirección, aparecen publicadas las reformas a la Constitución del Estado de Tlaxcala (Decreto núm. 107, *Periódico Oficial* de la entidad del 18 de mayo de 2001).

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, actuando como Tribunal Constitucional conoce (artículo 81):

1. De los medios de defensa que hagan valer los particulares contra leyes o actos de autoridades que vulneren los derechos

fundamentales consagrados en la Constitución local (una especie de amparo estatal).

2. De los *juicios de competencia constitucional* (lo que en Veracruz, Coahuila, Chiapas y a nivel federal se conocen como controversias constitucionales, es decir, conflictos competenciales o atribuciones entre órganos y poderes del estado locales).

Los conflictos competenciales pueden suscitarse entre: *a)* los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado; *b)* el Poder Legislativo y un ayuntamiento o concejo municipal; *c)* el Poder Ejecutivo y un ayuntamiento o concejo municipal; *d)* dos o más ayuntamientos o concejos municipales, de municipios diferentes, siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales, en cuyo caso la decisión se encomienda al Congreso local; *e)* dos o más munícipes de un mismo ayuntamiento o concejo municipal, incluidos los presidentes de comunidad.

El plazo para el ejercicio de la acción es de treinta días naturales, contados a partir de aquél en que la parte actora haya tenido conocimiento del acto o norma jurídica que pretende impugnar.

Existe la posibilidad de suspender la ejecución de los actos materiales que se impugnen, salvo que con ello se cause mayor perjuicio al interés público, a criterio del órgano de control constitucional. En ningún caso procede la suspensión cuando se trate de normas jurídicas.

Las resoluciones que versen sobre normas jurídicas, requieren una votación calificada de diez magistrados, a fin de declarar la invalidez de la misma, en caso contrario, se desestimaré la impugnación.

3. De las *acciones de inconstitucionalidad* (control abstracto) que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general locales, en dos supuestos, a saber:
 - Cuando se impugnen normas jurídicas provenientes del Congreso del estado, tienen legitimación activa: *a)* el veinticinco por ciento de los diputados que integran el Poder Legislativo estatal; *b)* la Comisión Estatal de Derechos Humanos; *c)* la Universidad Autónoma de Tlaxcala; *d)* el procurador general de justicia del estado; y *e)* los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del estado, en los asuntos de la materia electoral.

- Cuando se trate de normas jurídicas provenientes de algún ayuntamiento o concejo municipal, la parte legitimada será: *a)* el veinticinco por ciento de los munícipes del mismo ayuntamiento o Concejo Municipal, incluidos los presidentes de comunidad; *b)* los diputados en cuyo distrito electoral se comprenda el ayuntamiento o Concejo Municipal que haya expedido la norma impugnada; *c)* el gobernador del estado; *d)* la Comisión Estatal de Derechos Humanos; *e)* las universidades públicas estatales; *f)* el procurador General de Justicia del estado, en los asuntos relativos a sus funciones.

En los dos casos, el plazo para el ejercicio de la acción es de noventa días naturales, contados a partir de aquél en que la norma jurídica que se impugne, haya sido publicada en el periódico oficial de la entidad.

No procede la suspensión de la norma jurídica en ningún supuesto.

4. De *las acciones contra la omisión legislativa* imputables al Congreso, gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que están obligados en términos de las constituciones federal y local.

El ejercicio de esta acción se reserva a las autoridades estatales y municipales y a las personas residentes en el estado.

De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la autoridad responsable un plazo que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada.

VII. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS

Se produjo mediante la reforma al ordenamiento fundamental de dicha entidad de 6 de noviembre de 2002, advirtiéndose una clara influencia del sistema pionero del estado de Veracruz. La jurisdicción constitucional se otorga a la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia en su carácter de Tribunal del Control Constitucional, a través de los siguientes cuatro procesos (artículo 51):

A) *Controversias constitucionales* que surjan con motivo de conflicto de competencias o de atribuciones entre municipios entre sí, o de éstos y los poderes Ejecutivo y Legislativo; o bien éstos entre sí. La declaración de

inconstitucionalidad puede tener efectos generales con la votación calificada requerida (cinco de los siete votos posibles).

B) *Acciones de inconstitucionalidad* (control abstracto de inconstitucionalidad de normas de carácter general), pudiendo ejercitarse por a) el gobernador del estado; b) 33% de los integrantes del Congreso estatal o de los ayuntamientos de la entidad; y c) el procurador General de Justicia del estado. También la resolución puede tener efectos *erga omnes* con la misma votación calificada para las controversias constitucionales, sin que pueda aplicarse de manera retroactiva, excepto en los asuntos de índole penal en beneficio del inculgado.

C) *Acciones por omisión legislativa*, en el supuesto de estimar que el Congreso local no ha resuelto alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la constitución chiapaneca. Tienen legitimación el gobernador de la entidad o bien la tercera parte de los miembros del Congreso o de los ayuntamientos. Siguiendo el modelo veracruzano, en la resolución que se pronuncie deberá determinarse un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso del estado con la finalidad de que éste resuelva; y

D) *Cuestión de inconstitucionalidad*, que formulen los jueces y magistrados del estado cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local. Se debe dar respuesta de manera fundada y motivada en un plazo no mayor a treinta días.

El sistema chiapaneco no contempló la protección de los derechos fundamentales a través, por ejemplo, del amparo local regulado en los otros ordenamientos y su *Ley de Control Constitucional* (27 de noviembre de 2002) no reglamentó la cuestión de inconstitucionalidad. Además, dicha Sala Superior tiene atribuciones de índole administrativo y variadas competencias que la alejan de su especial función.

VIII. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

La última experiencia la encontramos en la reforma a la Constitución del estado de Quintana Roo, publicada en el periódico oficial del 28 de noviembre de 2003. Siguiendo la fórmula de Veracruz, se crea una *Sala Constitucional y Administrativa*, adscrita al Tribunal Superior de Justicia, con importantes vicios de origen.

En cuanto a su composición orgánica, se integra por un solo magistrado numerario, lo cual no es recomendable en un órgano de control constitucional y menos cuando se denomina “Sala”. Por lo que toca a su competencia, su función se limita a substanciar y formular los proyectos de resolución que en definitiva se someterán al Pleno del Tribunal Superior —que se integra por nueve magistrados numerarios—,³⁹ además de contar con múltiples competencias ajenas al control constitucional. En realidad la Sala se constituye en una especie de tribunal unitario de lo contencioso administrativo para dirimir controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública estatal o municipal.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, como Tribunal Constitucional local, conoce de los siguientes instrumentos (artículo 105):

- *Controversias constitucionales*, al igual que en los otros estados, surjan con motivo de conflicto de competencias o de atribuciones entre municipios entre sí del mismo estado, o de éstos y los poderes Ejecutivo y Legislativo; o bien éstos entre sí; se pueden tener en ciertos casos efectos generales las resoluciones que al efecto se emitan.
- *Acciones de inconstitucionalidad*, que pueden ejercer dentro de los treinta días siguientes naturales a la fecha de publicación de la norma: a) cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso del estado; y b) el procurador General de Justicia de la entidad, en contra de leyes de carácter estatal. Las resoluciones sólo pueden declarar la invalidez de las normas cuando fuesen aprobadas por cuando menos las dos terceras partes del Pleno y no pueden tener efectos retroactivos, excepto en materia penal.
- *Acciones por omisión legislativa*, cuando se considere que el Congreso no ha resuelto sobre la expedición de alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución estatal. Tienen legitimación activa el gobernador y los ayuntamientos. En cuanto a los efectos de la resolución, se adopta el sistema relativo al que el propio fallo determinará un plazo para que se expida la ley o decreto de que se trate la omisión,

39 Se prevé a tres magistrados supernumerarios que pueden integrar Pleno cuando sustituyan a los de número por excusa, recusación o alguna otra causa a juicio del propio Pleno.

a más tardar en el periodo ordinario que curse o el inmediato siguiente del Congreso, se puede disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.

Repitiendo la experiencia de los estados de Coahuila y Chiapas, no contempló la protección de los derechos fundamentales a través de un amparo local, como sí se prevé en los estados de Veracruz y Tlaxcala. Mediante reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial publicada en el periódico oficial del 16 de diciembre de 2003, se reglamenta, de manera muy escueta, los mecanismos citados y se aprecia como la Sala Constitucional y Administrativa, en realidad es más “administrativa” que “constitucional”.

IX. CONCLUSIÓN

A partir del año 2000 y mediante las reformas a las constituciones de los estados de Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, resurge un nuevo sector del *derecho procesal constitucional* en México, que denominamos como local, debido a la creación de distintos instrumentos de índole jurisdiccional para la protección, preservación, interpretación y aplicación directa de la normativa suprema de esas entidades federativas. Ello implica el reconocimiento de una auténtica supremacía constitucional estatal que debe ser materia de mayor atención y desarrollo de la doctrina y jurisprudencia mexicanas, siendo necesaria una nueva lectura al artículo 40 de la Constitución federal.

Se introducen *a) amparos locales*, para la protección de los derechos humanos previstos en sus constituciones (Veracruz y Tlaxcala); *b) acciones de inconstitucionalidad*, como mecanismos abstractos para impugnar normas generales de la entidad federativa, otorgando legitimación a múltiples sujetos y organismos (en los cinco estados); *c) controversias competenciales* o de atribuciones entre órganos y poderes locales (en los cinco estados); *d) acción por omisión legislativa* (Tlaxcala, Veracruz, Chiapas y Quintana Roo); *e) cuestión de inconstitucionalidad* (Coahuila y Chiapas); *f) control difuso* (Coahuila); y *g) acción por el no ejercicio de la acción penal, de reserva de la averiguación previa, o de resoluciones de sobreseimiento* que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público (Veracruz).

Asimismo, resultan relevantes las jurisdicciones especializadas en materia constitucional que se están forjando en los estados, realizando dicha función el Pleno de los tribunales superiores de justicia (Coahuila y Tlaxcala); o bien una Sala Superior (Chiapas) o Sala Constitucional (Veracruz y Quintana Roo). En cuanto a estas últimas, se advierten fallas técnicas al dividir el control de la constitucionalidad entre la Sala veracruzana y el Pleno del Tribunal; mientras que la Sala Superior chiapaneca tiene múltiples competencias fuera de su actividad de jurisdicción constitucional, además de olvidar reglamentar en su *Ley de Control Constitucional* la cuestión de inconstitucionalidad; similar situación sucede con la Sala Constitucional y Administrativa en Quintana Roo, al sólo reducir su competencia a formular proyectos de resolución al Pleno, además de acercarse más a un tribunal unitario de lo contencioso administrativo, compuesto por un solo magistrado.

Si bien la Suprema Corte federal convalidó parte de la competencia de las jurisdicciones constitucionales locales, específicamente de la Sala Constitucional veracruzana cuando conoce del juicio para la protección de los derechos humanos (amparo local), se requiere, de manera general, de un mayor dinamismo en la actuación de éstas para que asuman el trascendental papel histórico que se les ha confiado en aras de consolidar el federalismo mexicano, lo cual puede lograrse, como primer paso, si los congresos de dichas entidades expiden las leyes que todavía faltan por reglamentar a los distintos instrumentos locales.

A cuatro años de distancia el sistema no se advierte ágil, y siguen surgiendo múltiples dudas sobre su eficacia y debida articulación con los mecanismos federales.⁴⁰ El éxito o fracaso del incipiente sistema dependerá de la expedición de esas leyes, de un mayor dinamismo interpretativo de los jueces federales y, por supuesto, de la actuación eficaz y valiente de los magistrados integrantes de estas auténticas jurisdicciones constitucionales en su dimensión local.

Pareciera que estos mecanismos de control de la constitucionalidad están surgiendo como brotes silvestres y aislados, siendo necesario

⁴⁰ Véase, por ejemplo, la tesis jurisprudencial 5/2003 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: “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 artículo 105, fracción II, de la Constitución federal”.

continuar el debate a nivel nacional para su debida articulación con los previstos en el ámbito federal. El camino comienza a trazarse y tal vez ahora que se habla de reformas integrales a la Constitución vigente del 5 de febrero de 1917, así como de la “Consulta Nacional sobre una Reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el estado mexicano”, convocada por la Suprema Corte federal en agosto de 2003, sea el momento oportuno para analizar los nuevos desafíos que afronta el derecho procesal constitucional mexicano.