

DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL VERACRUZANO

Manlio Fabio CASARÍN LEÓN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Constitución local y su defensa*. III. *El derecho procesal constitucional y los sistemas de control constitucional en las entidades federativas*. IV. *Análisis crítico del derecho procesal constitucional en Veracruz. Propuesta para su desarrollo y eficacia*. V. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN¹

Uno de los supuestos del Estado constitucional contemporáneo lo constituye, sin duda, la idea de Constitución como norma jurídica de carácter supremo y vinculante, misma que tiene como finalidad no solamente asegurar la garantía de los derechos, sino también orientar la actuación de los poderes públicos, sociedad y gobernados, hacia la consecución de los principios y valores constitucionales.

Para asegurar dicha supremacía, la propia norma fundamental requiere un elenco de mecanismos —predominantemente jurisdiccionales— para la tutela y justiciabilidad de todas y cada una de sus disposiciones, así como órganos y procedimientos especializados capaces de garantizar su vigencia y fuerza vinculante, ya sea a través de la anulación de actos y sanción de conductas contrarios a ella, o bien por medio de la interpre-

* Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

¹ Una primera versión del presente trabajo fue presentada en el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, organizado por la Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, celebrado en la ciudad de Xalapa, Veracruz, del 21 al 24 de noviembre de 2007.

tación constitucional, a efecto de adaptar su contenido a las cambiantes condiciones políticas, económicas, sociales y culturales.

Como podemos observar, el control constitucional se erige como un requisito indispensable para salvaguardar una serie de principios y valores supremos del ordenamiento, tales como los derechos fundamentales, la separación y equilibrio entre los poderes públicos, el pluralismo político, la cláusula del Estado social y democrático, entre otros aspectos.

Las reformas constitucionales llevadas a cabo por el Estado federal mexicano a finales de los ochenta y durante la década de los noventa prepararon el camino para la transición democrática en el año 2000, fundamentalmente a partir del fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, en particular la Suprema Corte de Justicia, a la que se le otorgaron facultades similares a aquellas que detentan los tribunales constitucionales en el mundo.

De esta manera, nuestro máximo tribunal ve fortalecida su posición institucional como gran árbitro de la nación, llevando a cabo tareas esenciales de guardián de la Constitución y controlando la regularidad de los actos de los poderes estatales en los tres niveles de gobierno, básicamente a través de tres instrumentos de justicia constitucional: el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Esta coyuntura histórica arrojó importantes consecuencias para el estudio y comprensión de nuestro texto fundamental, anteriormente relativizado por la escasa vinculación normativa de sus disposiciones. En efecto, aunado al centralismo político y económico imperante en nuestro país durante el siglo XX, en el que las entidades federativas fueron despojadas paulatinamente de una gran cantidad de facultades en favor de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la federación, el centralismo judicial imperante desde la segunda mitad del siglo XIX permitió que el Poder Judicial de la Federación asumiera, por vía de la garantía de legalidad, la definitividad de los asuntos eminentemente locales.²

Tan sólo lo anterior explica que, al predominar entre los actores públicos y privados la representación política y no jurídica de nuestra Constitución, en donde los niveles de gobierno local y municipal se entendían

² A pesar de que el control constitucional nace en México en el ámbito local con la Constitución yucateca de 1841, es a partir de 1847 cuando las entidades federativas se ven eclipsadas durante casi siglo y medio por el amparo como único medio de defensa constitucional, cuyo monopolio lo ostentan aún los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

sistemáticamente supeditados a las autoridades centrales, prevaleciendo el criterio de jerarquía, y no el de competencia, para entender el federalismo mexicano, no existían las condiciones para que las entidades federativas fueran capaces de innovar dentro de su esfera de autonomía constitucional aquellos principios, instituciones o contenidos que reivindicaran su papel histórico.

De ahí que la gran mayoría de los textos constitucionales de las entidades federativas siguieran, durante muchas décadas, los mismos contenidos de la Constitución federal, sin llegar a consagrar normativamente los elementos necesarios para hacer efectiva la tutela y defensa de su propio ordenamiento, de conformidad con los principios, órganos y procedimientos creados al efecto.

Sin embargo, en los últimos años hemos observado una fuerte tendencia por parte de los gobiernos locales a la realización de ejercicios de ingeniería constitucional novedosos, con objeto de diseñar una serie de mecanismos encomendados a salvaguardar y darle eficacia plena a sus textos fundamentales, en tanto conjunto de normas que se aplican y tienen validez en el territorio de los mismos.

Lo anterior pretende hacer posible que los actos u omisiones de sus respectivas autoridades que invadan o transgredan los ámbitos competenciales asignados a otras, así como aquellos que conculquen derechos fundamentales de los individuos que habitan en el territorio de dicha entidad federativa, puedan ser anulados o invalidados por órganos especializados de carácter predominantemente jurisdiccional.

Esta tendencia, iniciada en el estado de Veracruz con la reforma integral a su Constitución en el 2000, seguida por cambios legislativos similares en otras entidades federativas, inaugura lo que la doctrina ha denominado “derecho procesal constitucional local”,³ que si bien ha sido

³ De manera enunciativa y no limitativa, podemos destacar las siguientes obras relacionadas con el tema: Arteaga Nava, Elisur, “La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. III, México, Porrúa, 2002; Astudillo, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004; Benitez Treviño, V. Humberto, *La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI*, México, UNAM-LV Legislatura del Estado de México, 2005; Carbonell, Miguel (Coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2004; Casarín León, Manlio Fabio, “Justicia constitucional local: retos y perspectivas”, en Casarín León, Manlio Fabio; Luna Leal

entendido como una forma de reivindicar nuestro federalismo judicial en el que existen los fundamentos para que una entidad local diseñe sus propios sistemas de control constitucional, en la práctica existen una serie de factores que condicionan su eficacia y legitimidad.

Así, aspectos que van desde la ausencia de bases mínimas en la Constitución federal para determinar los órganos, mecanismos y alcances del referido control, incluyendo su debida articulación con los instrumentos de la jurisdicción federal, pasando por el deficiente diseño normativo-institucional de los modelos estatales, hasta la escasa cultura de constitucionalidad de poderes públicos y ciudadanos, mismos que lejos de propiciar su fortalecimiento generan una gran cantidad de inconvenientes.

Entre éstos, podemos mencionar ejercicios legislativos totalmente asimétricos y con un alto grado de heterogeneidad, mismos que van desde un entendimiento diferente de la constitución normativa, hasta los aspectos más criticados de clonar modelos ajenos de sistemas de control, cuya autoría y diseño original corresponde a otras entidades federativas.

Aunado a lo anterior, podemos destacar igualmente los frecuentes criterios de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tribunales colegiados de circuito, unas veces avalando los sistemas locales de control constitucional y otras veces reteniendo para sí la defensa constitucional, incluso en asuntos de la competencia de los estados federados.

Con este panorama nada alentador, me propongo en el presente trabajo, presentar algunas reflexiones en torno a la construcción de una propuesta capaz no sólo de favorecer el desarrollo de los referidos sistemas de control constitucional a partir de la experiencia veracruzana, sino de

Marisol y Gómez López, Sara (coords.), *Temas de derecho constitucional veracruzano*, Xalapa, Veracruz, México, Facultad de Derecho UV-H, Congreso del Estado de Veracruz; Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Estudios de derecho procesal constitucional local*, México, Editora Laguna, 2008; Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005; Coello Cetina, Rafael “Articulación de los medios de control de la constitucionalidad nacionales y locales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. III, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008; Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, México, FUNDap, 2003; Gudiño Pelayo, José de Jesús *et al.* (coords.), *Controles constitucionales*, México, FUNDap, 2005, y Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005.

darle concreción a un deseo tan anhelado en la sociedad mexicana como lo es el de descentralizar la impartición de justicia hacia mayores parámetros de tutela efectiva, tal y como lo exige el paradigma del Estado constitucional y democrático.

II. LA CONSTITUCIÓN LOCAL Y SU DEFENSA

Dentro de la estructura de un Estado federal, las entidades que lo integran poseen un grado de autonomía constitucional limitada, al encontrarse ligadas por ciertas directrices y principios consagrados en la Constitución general.⁴ Sin embargo, hacia el interior de aquéllas existe un orden normativo de naturaleza suprema (Constituciones locales), el cual determina los procesos de creación y contenidos de normas secundarias y derivadas, tales como leyes, decretos, bandos y disposiciones reglamentarias, así como la existencia de poderes y autoridades cuya actuación se encuentra prevista y regulada en dicho orden.

La importancia del control constitucional local sólo tiene razón de ser —como explica Elisur Arteaga— cuando se presenta esa relación de supremacía y dependencia entre la Constitución y las leyes ordinarias, entre constituyente y autoridades constituidas; esto es, si las Constituciones locales son de naturaleza suprema, y existe la posibilidad de que las autoridades realicen actos que sean contrarios a ellas, afectando a particulares o invadiendo esferas de competencia determinadas, es necesario que existan sistemas de defensa por virtud de los cuales se anulen, se dejen sin efectos o se sancione a los autores de dichos actos.⁵

En este orden de ideas, los textos constitucionales locales son supremos, en virtud de que regulan la organización, funcionamiento y facultades de poderes u órganos que, aun cuando su existencia esté contemplada por la Constitución federal, necesitan ser estructurados y delimitados en su órbita competencial. Por tal motivo, las autoridades ordinarias locales tienen la naturaleza de entidades constituidas, y no constituyentes, al encontrarse supeditadas tanto a la Constitución general como a las particu-

⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995, p. 378.

⁵ Arteaga Nava, Elisur, “La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. III, México, Porrúa, 2002, pp. 2915 y ss.

lares de cada una de las entidades federadas; es decir, sólo pueden actuar en aquellos casos en que ambos ordenamientos o las leyes emanados de ellos les autoricen.⁶

De acuerdo con las anteriores consideraciones, el tema del control de la constitucionalidad local se puede comprender en función de que los miembros del pacto federal tienen que cumplir y hacer cumplir el orden jurídico fundamental por ellos creado. En función de los mecanismos de tutela diseñados en la norma suprema local, se podrán definir los contenidos, alcances y límites en la actuación de los órganos encargados del referido control, a efecto de mantener la vigencia y eficacia de la misma. A semejanza de la Constitución federal, las entidades federativas deberán contar también con una garantía jurisdiccional de sus Constituciones, encomendada básicamente a jueces o tribunales del orden local.⁷

En esa virtud, los sistemas de control sólo podrán estar referidos a controversias que se susciten con motivo de violaciones a las Constituciones estatales, ya sea por actos u omisiones de las autoridades de este ámbito competencial, derivados del ejercicio de una facultad prevista o consagrada en las propias normas supremas locales o leyes que de ella emanen, de tal suerte que sean las propias autoridades de los estados las competentes para conocer, en principio, de los cuestionamientos que se hagan respecto de la constitucionalidad de dichos actos.⁸

Hemos sostenido con anterioridad,⁹ que en nuestro país la justicia constitucional local se justifica por las facultades que les corresponden a los estados federados, al permitirseles desarrollarla dentro de su régimen interior. Esto quiere decir que los principios consagrados en los artículos 39, 40, 41, 105, 115, 116, 122, 124 y 133 de la Constitución general permiten diseñar un modelo de federalismo judicial que tiene como objetivo legitimar la coexistencia —básicamente a partir de un modelo dual— de un sistema integral, complementario y coadyuvante para la defensa constitucional.

⁶ *Ibidem*, p. 2919.

⁷ Recordemos que una Constitución a la que le falta la garantía de anulabilidad de los actos que van en contra de ella no puede reputarse plenamente obligatoria en su sentido técnico-jurídico. Al respecto, véase la obra de Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, en *Anuario de la Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, 1971.

⁸ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 2921.

⁹ Véase mi trabajo “Justicia constitucional local: retos y perspectivas”, en Casarín León, Manlio Fabio, Luna Leal Marisol y Gómez López, Sara (coords.), *Temas de derecho constitucional veracruzano*, *cit.*, nota 3.

Tanto la justicia federal como la local tienen, de acuerdo con este sistema de distribución de competencias, una doble función: en el caso de la primera, la justicia constitucional que se deriva de los artículos 41, 99, 103, 105, 106 y 107 de la Constitución general, y la justicia ordinaria, establecida en el artículo 104; mientras que la segunda contará con una justicia constitucional y ordinaria local, establecida en los artículos 41, 116, 124 y 133 de la carta magna federal, a efecto de resolver los asuntos de régimen interno de los estados.¹⁰

III. EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y LOS SISTEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El fenómeno del nacimiento, desarrollo, expansión y consolidación de los sistemas de justicia constitucional en el mundo, primordialmente dirigidos a la limitación y racionalización del poder político, ha traído consigo la construcción científica de una nueva disciplina jurídica denominada “derecho procesal constitucional”.¹¹

Es importante destacar que en sus orígenes, esta rama del conocimiento jurídico representó el fruto de la expresión normativa de las categorías e instituciones procesales, atribuida a notables jurisconsultos de fines del siglo XIX y principios del XX, fundamentalmente relacionadas con la garantía jurisdiccional de la Constitución y su supremacía.

Sin embargo, es a partir de la segunda posguerra cuando se presentan sus elementos definitorios, tales como la paulatina inserción dentro de las cartas constitucionales de órganos especializados y mecanismos de carácter predominantemente jurisdiccional, encargados de tutelar principios y

¹⁰ Ríos, Luis Efrén, “La garantía jurisdiccional de la constitucionalidad local: pasado, presente y futuro”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, México, Fundap, 2003, p. 339.

¹¹ Existen, a mi juicio, cuatro puntos que nos hacen suponer la existencia de nuestra disciplina: a) en primer lugar, hay una normativa constitucional y legal que regula procesos o procedimientos para la tutela de la Constitución; b) en segundo término, los estados cuentan con una magistratura constitucional encargada de resolver controversias derivadas de la aplicación de las normas fundamentales; c) en tercer lugar, surgen de manera creciente una serie de estudios doctrinales que analizan científicamente sus supuestos, y d) en cuarto sitio, el ideal del Estado democrático de derecho, que exige la erradicación de las parcelas de inmunidad a cargo de poderes públicos e incluso de particulares, haciendo de la Constitución una norma jurídica directamente exigible y vinculante.

valores relacionados con los derechos humanos, el control constitucional de las leyes y la cláusula del Estado democrático.

A mayor abundamiento, el derecho procesal constitucional se convierte en el medio por virtud del cual los individuos, órganos estatales y, en general, los actores sociales, acceden a la prestación jurisdiccional del Estado con el fin de satisfacer uno de los valores esenciales del ser humano, como lo es el derecho fundamental a la justicia, dejando atrás la prístina concepción del proceso como simple trámite regulado por códigos y leyes ordinarias, para dar lugar a su constitucionalización.¹²

A pesar de que no es un tema pacífico en la doctrina, es menester mencionar que tradicionalmente se han utilizado diferentes acepciones para identificar a dicha disciplina, tales como justicia constitucional, jurisdicción constitucional, defensa constitucional, y control constitucional, entre otras; sin embargo, como señala el profesor Héctor Fix-Zamudio,¹³ existen ciertos matices entre las referidas denominaciones.

Por un lado, la defensa constitucional comprende instituciones tanto sustantivas como instrumentales, que han surgido a través de la historia, y que atendiendo a criterios axiológicos encierra la necesidad de que los individuos pertenecientes a una comunidad política respeten y hagan respetar por todos los medios posibles las reglas básicas y fundamentales de su convivencia.

A su vez, el control constitucional abarca los instrumentos jurídicos y políticos de resolución de conflictos derivados de la aplicación de las normas fundamentales, principalmente en lo que atañe al ejercicio del poder público a cargo de los órganos del Estado. Este control llevado a cabo por los órganos previstos en el ordenamiento, sean jueces, tribunales, parlamentos u otra clase de entidades públicas, conforman la denominada justicia constitucional.

Finalmente, cuando la competencia establecida por la Constitución para la resolución de controversias derivadas de la aplicación de disposiciones fundamentales es encomendada a tribunales especializados, nace lo que se conoce como la jurisdicción constitucional. De esta manera, la

¹² Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, p. 17.

¹³ Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, cit., t. I, p. 165.

jurisdicción constitucional forma parte de la justicia constitucional, la cual, como hemos visto, comprende supuestos más amplios de defensa de la Constitución.¹⁴

Por nuestra parte, diremos que el derecho procesal constitucional puede ser definido en un sentido amplio (*lato sensu*) o en sentido estricto (*stricto sensu*). En el primer supuesto, se trata del conjunto de normas jurídicas y principios que tienen como objeto de estudio las denominadas “garantías constitucionales”,¹⁵ entendiendo éstas como los medios de carácter eminentemente procesal o procedimental, encaminados a reintegrar el orden constitucional vigente cuando el mismo ha sido desconocido o violado.¹⁶

En cambio, en sentido restringido se refiere al conjunto de normas jurídicas y principios que estudian los instrumentos, órganos y procedimientos de la jurisdicción constitucional, es decir, los mecanismos de carácter procesal previstos en la norma suprema, cuyo conocimiento corresponde a tribunales especializados encargados de su tutela.

Para el caso de nuestro país, las reformas constitucionales y legales de 1987-1988, 1994-1995, 1996 y 1999¹⁷ han fortalecido considerable-

¹⁴ Algunos autores, como Manuel Aragón, sostienen que los términos “justicia constitucional” y “jurisdicción constitucional” no son términos equivalentes, tal y como fueron concebidos en el modelo kelseniano, donde el tribunal constitucional era el único que aplicaba la Constitución, ya que en el periodo de entreguerras se recibe en Europa el concepto norteamericano e iberoamericano de control constitucional, donde la norma fundamental se reputa directamente aplicable por todos los jueces y tribunales. *Cfr.* Su trabajo “25 años de justicia constitucional en España”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2004, p. 4.

¹⁵ El sentido moderno del concepto “garantías constitucionales” nos permite separar con claridad la idea de derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales, que tanta confusión ha causado al pretendérseles dotar de igual significado. En efecto, por derechos humanos entendemos aquellas categorías *a priori* de validez universal que tienen un fundamento filosófico reconducido a la dignidad de la persona humana, que los Estados deben reconocer y proteger; por derechos fundamentales se entienden aquellos derechos humanos consagrados por las cartas constitucionales de los Estados, con una extensión y modalidades para su ejercicio determinadas; y por garantías individuales, aquellos derechos fundamentales establecidos en nuestra Constitución, particularmente en el título primero, los cuales se han denominado de esa manera dada la influencia francesa que hereda el Constituyente mexicano de 1917.

¹⁶ Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, *cit.*, p. 169.

¹⁷ Para una exposición detallada de las reformas, así como de la evolución histórica de nuestro máximo tribunal, véase Cabrera Acevedo, Lucio, *El Constituyente de 1917 y*

mente a la Suprema Corte de Justicia por cuanto hace a su composición orgánica y a la importancia de sus nuevas atribuciones, aproximándola a los tribunales constitucionales europeos, los cuales a partir de la segunda mitad del siglo XX se han ido incorporando paulatinamente con ciertas particularidades en algunos países latinoamericanos.

En efecto, es a partir de dichas reformas cuando la Corte deja de conocer y sustanciar juicios de amparo en los que se controvierten cuestiones de mera legalidad, los cuales pasan en su totalidad a la competencia de los tribunales colegiados de circuito, para ceñirse únicamente a aquellos procesos en donde se discuten y resuelven cuestiones estrictamente constitucionales.

Por lo que respecta a los medios de control constitucional, en México contamos actualmente con nueve garantías constitucionales: 1) juicio de amparo (artículos 103 y 107 constitucionales); 2) controversias constitucionales (artículo 105, fracción I); 3) acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II); 4) juicio de revisión constitucional electoral (artículos 41 y 99); 5) juicio para la protección de los derechos político-electorales (artículos 41 y 99); 6) facultad de investigación de la Corte (artículo 97); 7) Juicio Político (artículo 110); 8) procedimiento de queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102, apartado B), y 9) procedimiento para exigir la responsabilidad patrimonial del Estado (artículo 113).¹⁸

el Poder Judicial de la Federación. Una visión del siglo XX, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002; Fix-Zamudio, Héctor, “Evolución del control constitucional en México”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, 2000, pp. 99-136; del mismo profesor Fix-Zamudio en coautoría con Carpizo, Jorge y Cossío, José Ramón, “La jurisdicción constitucional en México”, en García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dikynson, 1997; Mena Adame, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*, México, Porrúa, 2003 y Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia constitucional del amparo mexicano*, México, Poder Judicial de la Federación, 2002.

¹⁸ Las garantías constitucionales enumeradas, en algunos casos representan auténticos procesos, y en otros, se trata de procedimientos que sin ser formal y materialmente jurisdiccionales, se refieren a la tutela de las disposiciones fundamentales. Para una explicación detallada de algunos de los referidos mecanismos véase mi trabajo “Balances y perspectivas del derecho procesal constitucional mexicano”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2004, pp. 310-316.

A efectos de sistematizar su estudio y comprender de mejor manera su incidencia en la realidad, al derecho procesal constitucional se le ha clasificado en cuatro sectores, a saber:¹⁹

1) *Derecho procesal constitucional de la libertad*. Se forma con todos los medios que se utilizan para la tutela de los derechos humanos consagrados en los documentos constitucionales.²⁰

2) *Derecho procesal constitucional orgánico*. Está dirigido a la resolución de los conflictos que se puedan suscitar entre los diversos órganos del poder, en relación con el alcance de sus competencias y atribuciones señaladas en las normas constitucionales.²¹

3) *Derecho procesal constitucional transnacional*. Se refiere a los mecanismos para la tutela de las normas fundamentales nacionales en sus relaciones con las disposiciones externas, ya sea a través de instrumentos de resolución de conflictos derivados de la aplicación de las disposiciones internacionales que afecten el orden interno o por procedimientos para resolver contradicciones entre las normas internacionales y las disposiciones constitucionales,²² y

4) *Derecho procesal constitucional local*, que comprende los distintos instrumentos encaminados a proteger, dentro de los Estados federales, descentralizados o autonómicos, la normativa constitucional de sus entidades federadas, provincias o comunidades autónomas.²³

¹⁹ En este punto seguimos al profesor Héctor Fix-Zamudio, quien a su vez desarrolla el pensamiento del jurista italiano Mauro Cappelletti, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, *cit.*, p. 182 y ss. De la misma forma, en el cuarto sector adoptamos la propuesta de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002, pp. 53-54.

²⁰ En nuestro orden jurídico contamos dentro de este sector al juicio de amparo, el procedimiento de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales, el juicio político, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia y el recientemente incorporado procedimiento para exigir la responsabilidad patrimonial del Estado.

²¹ En este sector encontramos a las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y el juicio de revisión constitucional electoral.

²² En este sector tenemos únicamente al juicio de amparo y a las acciones de inconstitucionalidad por cuanto hace al control de regularidad constitucional de los tratados internacionales.

²³ Este reciente y novedoso sector comprende las garantías constitucionales que las Constituciones estatales han ido incorporando a efecto de salvaguardar la integridad de sus preceptos. *Cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, *cit.*, nota 3.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, la institución del control judicial de la constitucionalidad fue introducida en la esfera de las entidades federativas a partir de la Constitución de Veracruz del año 2000, seguida de ejercicios similares en Coahuila y Tlaxcala (2001), Chiapas (2002), Quintana Roo (2003), Estado de México y Nuevo León (2004), entre otros ejemplos.²⁴

Dichos sistemas de jurisdicción constitucional locales que vienen floreciendo a partir de la experiencia veracruzana prevén, entre otros instrumentos:

a) *Amparos locales*, para la protección de los derechos humanos previstos en sus Constituciones (Veracruz y Tlaxcala);

b) *Acciones de inconstitucionalidad*, para impugnar normas generales expedidas por órganos locales o municipales, otorgando legitimación a múltiples sujetos y organismos (en los siete estados);

c) *Controversias constitucionales* entre órganos y poderes locales, incluyendo a los municipios (en los siete estados);

d) *Acción por omisión legislativa, para impugnar la inactividad del legislador local que afecte el cumplimiento de preceptos constitucionales* (Tlaxcala, Veracruz, Chiapas y Quintana Roo);

e) *Cuestión de inconstitucionalidad, en la cual el juez ordinario local eleva la consulta de constitucionalidad al órgano especializado a efecto de que resuelva si una norma legal o de inferior jerarquía, resulta contraria al texto supremo de la entidad federativa* (Veracruz, Coahuila y Chiapas);

f) *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 (Coahuila);

²⁴ Deseo precisar que los estados enunciados son considerados hasta ahora por la doctrina como los más representativos para realizar el análisis de los sistemas locales. Sin embargo, existen otras entidades federativas que han adoptado como mecanismo de control —atribuido al pleno de sus respectivos tribunales superiores de justicia— la controversia constitucional, básicamente para resolver conflictos entre los órganos locales, entre éstos y los ayuntamientos u órganos paramunicipales, o entre ayuntamientos correspondientes a dicha entidad, como es el caso de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas.

g) *Control previo*, cuando se somete al órgano jurisdiccional especializado algún proyecto de norma por estimarlo contrario al texto supremo, a efecto de que pueda ser modificado antes de entrar en vigor (Coahuila), y

h) *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).

Ahora bien, por cuanto hace al diseño institucional de los órganos encargados del control constitucional local, tenemos que resultan relevantes los modelos adoptados, pues en algunos casos dicha función es realizada por el pleno de los tribunales superiores de justicia (Coahuila, Tlaxcala y Nuevo León); por una sala constitucional (Veracruz, Estado de México y Quintana Roo),²⁵ o incluso por un tribunal constitucional (Chiapas).²⁶

Con los anteriores elementos nos proponemos pasar ahora al examen pormenorizado del modelo veracruzano, haciendo la precisión de que las consideraciones vertidas pueden ser aplicables igualmente a los otros sistemas estatales, incluyendo su debida articulación con la jurisdicción federal.

Ante todo, se trata de privilegiar un diseño normativo-institucional que de manera integral posibilite el real y efectivo funcionamiento de la justicia constitucional local, y que de paso sirva de paradigma inspirador a los futuros ejercicios de ingeniería legislativa, que, sin duda, tendrán lugar en los próximos años, a efecto de perfeccionar los principios, órganos y demás instituciones de la jurisdicción constitucional nacional.

IV. ANÁLISIS CRÍTICO DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL EN VERACRUZ. PROPUESTA PARA SU DESARROLLO Y EFICACIA

El 3 de febrero de 2000 apareció publicada en alcance a la *Gaceta Oficial del Estado*, la Ley 53, que reforma y deroga diversas disposiciones

²⁵ Para el caso de Veracruz, como veremos con posterioridad, el control constitucional lo comparten la Sala Constitucional, que en algunos supuestos actúa como órgano de instrucción, y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. En el caso de Quintana Roo, la denominación completa es Sala Constitucional y Administrativa, compuesta por un solo magistrado (unitaria), quien actúa únicamente como instancia de instrucción elaborando los proyectos de resolución que se someterán al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

²⁶ Ubicado formalmente dentro de la esfera del Poder Judicial del estado.

de la Constitución Política local vigente desde 1917, destacando en su exposición de motivos las nuevas e importantes atribuciones del Poder Judicial como garante de la supremacía constitucional local, así como la introducción de un capítulo novedoso con un catálogo de “derechos humanos”.

En efecto, señala el referido documento:

Artículo 64. Con este precepto inicia la Sección Primera relativa al “Control Constitucional” en la entidad, como uno de los pilares fundamentales de este Proyecto, como el de otorgar, por primera vez en la historia constitucional de Estado alguno, el debido y necesario reconocimiento a la supremacía que nuestra Constitución tiene dentro del territorio de Veracruz, con lo cual se daría el primer gran paso para dignificar la vida institucional de Veracruz, mediante la promoción y adquisición de un status de orgullo y respeto por nuestro orden legal y constitucional, como parte fundamental del triple orden de gobierno en que se divide nuestro país. Esta propuesta, atiende a las serias reflexiones presentadas por destacados abogados en varios de los Foros de consulta realizados por la H. Legislatura del Estado, y de partidos políticos, y busca dotar de nuevas atribuciones al Poder Judicial, para garantizar la supremacía de nuestra Constitución, a través de una Sala Constitucional integrada por tres Magistrados y adscrita al Tribunal Superior de Justicia...²⁷

Como podemos observar, la iniciativa propone otorgar al Poder Judicial nuevas y trascendentes atribuciones, como las de salvaguardar la supremacía de la Constitución e interpretarla; asimismo, se plantea anular las leyes que la violen, garantizar los derechos que el pueblo veracruzano se reserve mediante el juicio de protección de derechos humanos a partir de la labor interpretativa de los jueces, así como introducir mecanismos de control constitucional, como son la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional, la acción por omisión legislativa y la cuestión de inconstitucionalidad.²⁸

Ahora bien, por cuanto hace a la introducción por parte del poder formador local, de un catálogo de “derechos humanos”, tanto la expo-

²⁷ Iniciativa de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, del 13 de septiembre de 1999, presentada al H. Congreso del Estado por el entonces gobernador Miguel Alemán Velasco.

²⁸ Dictamen presentado por las Comisiones Unidas al Pleno del H. Congreso del Estado, el 27 de diciembre de 1999, mismo que fue aprobado de manera definitiva el 15 de enero de 2000.

sición de motivos como el dictamen del Legislativo nos hablan de una innovación de relieve, porque con ella se supera el limitado concepto de “garantías individuales” utilizado expresamente en la propia Constitución federal, abriendo paso al reconocimiento y protección de los más recientes y universalmente aceptados derechos, como son los relacionados con el ambiente, el honor, la intimidad y el desarrollo de la personalidad.²⁹

Entrando al análisis de la jurisdicción constitucional veracruzana, haremos referencia a las disposiciones de la Constitución Política del estado (CV), en concordancia con las respectivas de la Ley Orgánica del Poder Judicial local (LOPJV), vigente desde julio de 2000.

En este orden de ideas, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia,³⁰ actuando como tribunal constitucional, conocerá de los siguientes asuntos:³¹

a) Controversias constitucionales que surjan entre dos o más municipios; uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo, y entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia las declare inconstitucionales, ésta tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, y surtirá efectos a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial del Estado*.

b) Acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a la Constitución local, debiendo ejercitarse dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación por el gobernador del estado o, cuando menos, la tercera parte de los miembros del Congreso local, requiriendo la misma votación calificada, como en el caso de las controversias constitucionales, para que se declare la invalidez de la norma con efectos generales.³²

c) 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 Política del Estado, y que

²⁹ *Idem*.

³⁰ Actualmente se compone de nueve miembros (artículos 57, tercer párrafo CV, y 33 y 42, LOPJV).

³¹ Artículos 65, CV y 38, LOPJV.

³² La sentencia no podrá aplicarse retroactivamente, excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculcado.

interponga el gobernador o, cuando menos, la tercera parte de los ayuntamientos.

La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial del Estado*; en ella se determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso local, para que expida la ley o el decreto respectivo. Si transcurrido este plazo no se atendiera la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deberán sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

Por su parte, la Sala Constitucional,³³ integrada por tres magistrados, tiene competencia para:

a) Conocer y resolver el juicio para la protección de derechos humanos,³⁴ por actos o normas de carácter general que conculquen los derechos humanos que el pueblo veracruzano se reserve, provenientes del Congreso o del gobernador del estado, y de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal y municipal, así como 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 el órgano ministerial.

c) Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa, así como 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 las demás salas, 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 treinta días naturales.

³³ Artículos 64, CV y 45, LOPJV.

³⁴ Su reglamentación se encuentra en la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave, publicada en la *Gaceta Oficial del Estado* el 5 de julio de 2002.

La Sala tendrá la facultad de desechar de plano las peticiones, cuando se advierta de manera manifiesta que no tienen trascendencia en el proceso. Los particulares no podrán hacer uso de esta facultad.³⁵

Como podemos apreciar, en el estado de Veracruz el control constitucional es compartido entre la Sala Constitucional y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. La primera tiene competencia para actuar como órgano especializado y terminal de naturaleza constitucional, únicamente en las hipótesis del juicio para la protección de derechos humanos y en la consulta que realicen los demás jueces sobre la constitucionalidad de una norma local en un proceso concreto. En los demás casos, es decir, tratándose de controversias y acciones de inconstitucionalidad, incluyendo la omisión legislativa, su papel se reducirá a órgano de instrucción al sustanciar y elaborar el proyecto de sentencia definitivo que será resuelto por el Pleno del Tribunal.

A nuestro juicio, las críticas razonadas que a continuación haremos al modelo veracruzano son las siguientes:

a) *Con relación al diseño normativo-institucional del órgano de control.* En el mundo, los tribunales constitucionales se distinguen por tener atribuidas dos competencias fundamentales, que son las de interpretación definitiva del texto supremo, así como el monopolio de rechazo normativo. Lo anterior significa que si bien pueden existir al interior de cualquier Estado órganos jurisdiccionales encargados de realizar interpretación constitucional y desaplicación para el caso concreto de normas consideradas contrarias al texto supremo, lo cierto es que aquéllos cuentan con la facultad para unificar la jurisprudencia a través de sus criterios terminales, y de paso declarar la invalidez de las normas con efectos generales (*erga omnes*).

En el caso particular, estimo que no resulta adecuado convertir a la Sala Constitucional en un mero órgano de instrucción para determinados procesos y resolutor definitivo en otros, en virtud de que la jurisprudencia local estaría dividida en aquellos criterios del Pleno y los relativos a la propia Sala.

³⁵ Para una explicación detallada de estos novedosos mecanismos de control constitucional, véase mi trabajo “La justicia constitucional en México: algunas ideas en torno a su consolidación”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. III, México, UNAM-IMDPC, 2008, pp. 99-121.

Para tal efecto nos pronunciamos por rediseñar el órgano de control constitucional local, en el sentido de contar con un tribunal³⁶ o sala constitucional formal y materialmente especializada, compuesta por un mínimo de cinco integrantes extraídos de la judicatura, del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil,³⁷ que sean elegidos cuando menos por diez años, que en el ejercicio de sus funciones no puedan ser rotados por el Pleno a otras salas, tal y como sucede actualmente,³⁸ y que gocen de un sistema de sustitución escalonado.³⁹

Se trata de estructurar un órgano fuerte, equilibrado, en el que se combinen el conocimiento científico del derecho —en particular del derecho constitucional y procesal—, experiencia judicial y sensibilidad política; pero sobre todo, que goce de legitimidad por cuanto hace a su composición y calidad moral de sus argumentaciones y sentencias.⁴⁰

b) *Con relación a los mecanismos jurisdiccionales de defensa de la Constitución local en particular.* En este punto, no sólo se aborda el alcance protector (acceso a la jurisdicción constitucional y tutela judicial efectiva) de cada uno de estos instrumentos, sino la necesidad de sustanciarlos a través de reglas procesales distintas a los procedimientos ordinarios para el control de legalidad.

³⁶ Existe la postura mayoritaria en la doctrina para que un tribunal constitucional local se adscriba al Poder Judicial; sin embargo, consideramos que esto no necesariamente tiene que ser así. Pensemos por ejemplo en el caso de que las entidades federativas asuman en el futuro la definitividad de los asuntos relacionados con la aplicación de las disposiciones de su régimen interno, ya sea a través de la casación o cualquier otro medio que revise sentencias de tribunales ordinarios locales, incluyendo aquellas resoluciones de las Salas del Tribunal Superior de Justicia; al respecto, consideramos como una posibilidad viable el salvaguardar los inminentes conflictos internos que ocurrirán en el Poder Judicial, a partir de la creación de un tribunal constitucional como órgano constitucional autónomo.

³⁷ Serían deseables las propuestas que hagan los colegios, barras y asociaciones de abogados, así como aquellas realizadas por instituciones de educación superior en el estado en favor de profesores universitarios de reconocido prestigio académico.

³⁸ En efecto, la rotación de magistrados de una sala penal o civil a la constitucional, y viceversa, no propicia condiciones para afianzar la jurisdicción constitucional en Veracruz.

³⁹ Tal y como sucede actualmente con los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

⁴⁰ Para una exposición detallada del concepto “magistratura constitucional” me remito a las siguientes obras: Sagüés, Néstor Pedro, *El sistema de derechos, magistratura y procesos constitucionales en América Latina*, México, Porrúa, 2004, y Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, *Magistratura constitucional en México. Elementos de juicio*, México, UNAM, 2005.

Una de las más fuertes críticas que se han enderezado en contra del legislador veracruzano, independientemente de la expedición de la Ley para el Juicio de Protección de los Derechos Humanos en 2002, es la ausencia hasta la fecha de legislación secundaria que desarrolle la forma en que serán conocidos y sustanciados la mayoría de los procesos constitucionales (controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, acciones por omisión legislativa y cuestión de inconstitucionalidad).⁴¹

A este respecto, considero conveniente y urgente la necesidad de regular a través de un auténtico código procesal constitucional las referidas figuras,⁴² comprendiendo un tratamiento exhaustivo de sus fases procedimentales, demanda, informes, términos, pruebas, audiencias, incidentes, la sentencia y sus efectos, recursos, jurisprudencia local, relaciones con la jurisdicción federal, así como todo lo concerniente al régimen jurídico de la magistratura constitucional, entre otros aspectos.⁴³

Por otra parte, podemos advertir la falta de supuestos más amplios de legitimación y objetos de control en el caso del ejercicio de algunos de estos mecanismos. Por ejemplo, la legitimación para recurrir a la acción de inconstitucionalidad⁴⁴ se encuentra restringida en comparación a la que existe para la promoción de la acción respectiva de carácter federal.

⁴¹ Esta conducta de omisión genera la paradoja de que existiendo en el estado de Veracruz la acción por omisión legislativa no pueda ser invocada, en virtud de que no existe ley reglamentaria. A mayor abundamiento, este es un típico ejemplo de la responsabilidad del Estado legislador como institución reconocida en el derecho comparado, pues incumple un deber constitucional de desarrollo normativo indispensable para garantizar la regularidad del ordenamiento local y, en particular, la supremacía y fuerza normativa de su Constitución.

⁴² Existen entidades federativas como Tlaxcala, Coahuila, Chiapas, Estado de México y Guanajuato, que han expedido leyes de control constitucional para desarrollar dichas figuras. Sin embargo, advertimos algunas deficiencias, como la aplicación a los procesos constitucionales de normas que regulan procesos ordinarios, incluyendo el tema de la supletoriedad.

⁴³ No comparto la opinión de quienes afirman que la Sala Constitucional puede conocer y resolver los referidos mecanismos de control tomando como base el paradigma de que la Constitución es normativa y suprema, y que por tanto sus disposiciones son directamente aplicables sin necesidad de desarrollo legislativo secundario. Por el contrario, se trata de un tema sumamente delicado que exige una amplia colaboración entre el Poder Legislativo y el Judicial, a efecto de evitar un conflicto institucional derivado del activismo judicial en detrimento del legislador democrático.

⁴⁴ Hasta el 2008, solamente se han promovido dos demandas de controversia constitucional, las cuales han sido desechadas al invocarse por los afectados la violación de preceptos consagrados en la Constitución general, así como la acción de inconstitucionalidad.

En esa virtud, ni el procurador de justicia del estado, organismos constitucionales autónomos, partidos políticos, ayuntamientos o concejos municipales pueden ejercerla; en cambio, se faculta al gobernador para acudir a reclamar la inconstitucionalidad de una ley emitida por el Congreso local, aun cuando en principio goza del derecho de veto.⁴⁵

Por cuanto hace al objeto del control, sería deseable ampliarlo a normas distintas de aquellas que emite el Legislativo (para el caso de la acción de inconstitucionalidad y, bajo determinados supuestos, en la acción por omisión legislativa), tales como reglamentos administrativos, bandos u ordenanza municipales, entre otros.⁴⁶

Por lo que se refiere a la cuestión de inconstitucionalidad —también llamada “duda de ley”—, advertimos que de acuerdo a los escasos asuntos que ha conocido la multicitada Sala Constitucional,⁴⁷ en ausencia de ley reglamentaria, su función se ha reconducido a realizar la llamada “interpretación integradora” del ordenamiento jurídico veracruzano, ante la falta de previsión legal en una materia específica; lo que equivale a realizar una actividad interpretativa de mera legalidad, que bien podría trasladarse a las demás salas, conservando únicamente la facultad para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad o no de una norma, a instancia de cualquier órgano jurisdiccional del estado.⁴⁸

Tratándose del recurso de queja contra actos del Ministerio Público, podemos afirmar que desde su creación, la Sala Constitucional ha desarrollado su actividad principalmente en el conocimiento de este mecanis-

lidad 1/2001, que fue desechada por improcedente al carecer de legitimación la persona que la interpuso.

⁴⁵ Incluso, sería deseable introducir la acción popular de inconstitucionalidad tal y como funciona en algunos países de centro y Sudamérica, como una garantía en favor de los gobernados.

⁴⁶ Consideramos que el control de la reforma constitucional local debe ser competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁷ Hasta septiembre de 2008, la Sala Constitucional ha sustanciado y resuelto siete dudas de ley.

⁴⁸ Otro aspecto que llama la atención en el análisis de las sentencias respectivas es el relativo a las bases o criterios de interpretación de las leyes publicados en la *Gaceta Oficial del Estado*, los cuales deberán ser observados por los demás órganos jurisdiccionales y autoridades locales. En este sentido, se discuten también los alcances de dicha facultad relacionados con la invasión de competencias reservadas al Poder Legislativo, pues se dice que la interpretación integradora forma parte del precepto sobre el cual se formuló la duda. A manera de ejemplo, destaca el contenido del expediente de duda de ley 1DL/2008.

mo.⁴⁹ No obstante que en la práctica ha resultado un medio eficaz para combatir los actos arbitrarios del órgano ministerial, no se trata de un control constitucional propiamente dicho, sino de una cuestión de mera legalidad, que contiene algunas inconsistencias.⁵⁰

A este respecto, de continuar conociendo los referidos asuntos, se impone la necesidad de sustanciarlos vía juicio de protección de derechos humanos, tal y como se contempla a nivel federal el amparo contra resoluciones del Ministerio Público. De lo contrario, dicha función debería transferirse a las salas penales del Tribunal Superior de Justicia.

Finalmente, advertimos en el ordenamiento jurídico veracruzano serias deficiencias en el caso del denominado juicio para la protección de derechos humanos (JPDHV).⁵¹ En primer lugar, se trata de un mecanismo del cual conoce la Sala Constitucional, que carece de la suspensión del acto reclamado como medida cautelar elemental para preservar la materia del juicio.⁵²

En segundo lugar, al reconocerse en la Constitución local derechos humanos de tercera y cuarta generación, su tutela se genera a partir del interés legítimo, por tratarse en su gran mayoría de derechos difusos, como el consagrado en su artículo 80 (derecho al medio ambiente saludable y equilibrado); sin embargo, la ley reglamentaria establece que para la procedencia de la acción, los particulares deberán acreditar un interés jurídico, tal y como lo establece su artículo 60.⁵³

⁴⁹ Para tener una idea del volumen de trabajo de la Sala Constitucional, de acuerdo con los informes de labores rendidos por el presidente del Tribunal Superior de Justicia en turno, en 2001 resolvió 501 Tocas; en 2002, 995; en 2003, 794; en 2004, 904; en 2005, 879; en 2006, 758; en 2007, 852; y en 2008, 714.

⁵⁰ Por ejemplo, si la Sala Constitucional le ordena en una sentencia al Ministerio Público ejercer la acción penal ante un juez, por considerar que en efecto existe la comisión de un delito, este último —inferior jerárquico de la Sala— no tiene la obligación de otorgar la respectiva orden de aprehensión por considerar lo contrario.

⁵¹ En efecto, no resulta clara la afirmación contenida en la CV (artículos 56, fracción II y 64, fracción I) ni en la LOPJV (artículo 45, fracción I), cuando se refiere a “los derechos humanos que el pueblo veracruzano se reserve”, pues podría entenderse en una multiplicidad de sentidos, entre ellos, que dicha reserva se genera a partir de las leyes expedidas por el Congreso local, o bien derivada de la interpretación que realice el Poder Judicial.

⁵² Hasta 2007 se habían sustanciado 15 asuntos, los cuales en su gran mayoría fueron sobreseídos por sendas causales de improcedencia establecidas en la ley reglamentaria.

⁵³ Existen algunas otras imprecisiones, como el hecho de otorgar derechos humanos a las personas morales y establecer el régimen de supletoriedad en la legislación procesal civil (artículos 3o. y 5o., LJPDHV).

Y en tercer lugar, presenta problemas técnico-jurídicos para su sustanciación, toda vez que en lugares establecidos fuera del distrito judicial en donde se encuentra la ciudad capital (Xalapa), la demanda deberá presentarse ante un juez de primera instancia del ramo civil o mixto, quien fungirá como órgano de instrucción, y turnará los autos a la Sala Constitucional para que dicte la sentencia definitiva. Igual función tendrá el secretario de la referida Sala.⁵⁴

c) *Con relación a los parámetros del control constitucional local y su armonización con las garantías constitucionales a nivel federal.* Un tema crucial que condiciona el desarrollo y eficacia de los sistemas de control constitucional local lo constituye sin duda la ausencia de bases mínimas en la Constitución general de la República que delimite sus alcances, así como las relaciones esenciales con los tribunales del Poder Judicial de la Federación, incluyendo la Suprema Corte de Justicia.

Las consecuencias han sido diversas, y van desde un alto grado de heterogeneidad en los ejercicios de ingeniería constitucional adoptados por las entidades federativas para introducir mecanismos de control local (incluso se habla de modelos clonados) hasta los contradictorios criterios interpretativos de la Corte y tribunales colegiados, unas veces avalando los sistemas locales y otras veces reteniendo para sí el control total de la constitucionalidad, a partir de las denominadas “violaciones indirectas” al texto supremo.⁵⁵

⁵⁴ A mi juicio, existe una duplicidad de funciones innecesaria entre el juzgado de primera instancia y el secretario de la Sala Constitucional, que acarrea en la práctica algunos inconvenientes, que inciden en la regularidad del proceso. Por tanto, sería deseable definir en la ley el conocimiento completo del asunto por parte del juzgado en una primera instancia y prever un recurso de revisión ante el órgano de control constitucional, o bien estipular la competencia absoluta para este último en el conocimiento del referido juicio.

⁵⁵ En este punto me remito a lo expuesto en mi trabajo “Justicia constitucional local: retos y perspectivas”, en Casarín León, Manlio Fabio; Luna Leal Marisol y Gómez López, Sara (coords.), *Temas de derecho constitucional veracruzano*, cit., nota 3. De la misma forma, resulta ejemplificativo el siguiente criterio jurisprudencial: “SENTENCIAS DICTADAS POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS TRIBUNALES DE AMPARO CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR AQUÉLLA AL RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado jurisprudencialmente que en el Estado mexicano existen cinco órdenes jurídicos, a saber: el constitucional, el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal

Por lo antes expuesto, estimamos que la mejor manera de articular los sistemas de defensa constitucional federal y local es a partir de la reforma al artículo 116 de la Constitución general,⁵⁶ de tal suerte que se establezcan las bases y principios esenciales para que los estados diseñen me-

y el municipal. En cuanto al ámbito estatal se ha desarrollado un fenómeno singular en algunas entidades federativas, como Veracruz, en el sentido de que cuentan con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local; a ese orden jurídico estatal se le ha denominado teóricamente: Constitucionalismo local. Así, entre los diversos mecanismos jurídicos de control constitucional local en el Estado de Veracruz se encuentra el juicio de protección de derechos humanos, regulado en los artículos 4, 56, fracciones I y II, y 64, fracción I, de su Constitución Política; preceptos que han sido interpretados por el citado Tribunal Pleno en el sentido de que la competencia que la Constitución Local otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicho Estado se circunscribe a conocer y resolver el mencionado juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución Local. Derivado de esa premisa, estableció una diferencia sustancial entre aquel juicio y el de amparo, consistente en que el primero se limita sólo a proteger derechos humanos que la Constitución de la entidad federativa reserva a sus gobernados, mientras que el juicio de amparo, tutelado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende la protección de garantías individuales establecidas en el Pacto Federal. Acorde con lo anterior, en las sentencias dictadas por la Sala Constitucional mencionada al conocer del juicio de protección de derechos humanos, el tema de fondo no lo constituye la violación a garantías individuales, sino la relacionada con los derechos humanos previstos en la citada Constitución Local; por ende, los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de dichas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, pues se trata del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional mencionada para realizar sus funciones como órgano encargado del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia de violación a derechos humanos”.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. Amparo directo 314/2007, 31 de mayo de 2007, unanimidad de votos. Amparo directo 633/2007, 30 de agosto de 2007, unanimidad de votos. Amparo directo 543/2007, 6 de septiembre de 2007, unanimidad de votos. VII.2o.A.22 K. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. XXVI, noviembre de 2007, p. 762. A mi juicio, la tesis citada es discutible, por tres aspectos esenciales: a) ni la Constitución federal ni la Ley de Amparo señalan como improcedente el juicio de garantías que se interponga en contra de una sentencia de la Sala Constitucional; b) se trata de una resolución definitiva de un tribunal perteneciente al Poder Judicial de una entidad federativa, perfectamente combatible en amparo directo ante tribunal colegiado de circuito, y c) resultaría violatorio de derechos humanos que el particular agraviado no tuviese la posibilidad de interponer un recurso o medio de defensa que revise la referida sentencia.

⁵⁶ Obviamente, para que pudiera operar eficazmente el diseño propuesto, tendríamos que revisar y armonizar otros preceptos constitucionales, tales como el 103, 104, 105, 107, 124 y 133, entre otros.

canismos de control constitucional local de manera integral y uniforme, con una magistratura constitucional especializada, con la determinación de los sujetos legitimados para acudir a ella, con la determinación del parámetro de control ejercido, los supuestos de definitividad y efectos de las sentencias, los alcances interpretativos de la jurisprudencia local, así como los contenidos que necesariamente deberán desarrollar las Constituciones y el legislador ordinario local en la confección de las normas del proceso constitucional.⁵⁷

Para concluir el presente trabajo, estimo conveniente hacer referencia a una posible articulación de los mecanismos locales con los federales, a partir del parámetro de control que deberán aplicar los órganos de la jurisdicción constitucional estadual, materializado en lo que la doctrina ha denominado el “bloque de la constitucionalidad”.⁵⁸

Dicha figura, surgida en Francia en los años setenta, con gran evolución y desarrollo en el derecho comparado, se entiende en términos generales como un conjunto de criterios interpretativos orientadores que las cortes o tribunales constitucionales aplican para la tutela efectiva de los derechos fundamentales, en función de principios constitucionales extraídos de documentos históricos, leyes y tratados internacionales.

Para el caso nuestro, si la Constitución local establece en su título sexto, capítulo primero, denominado “De la supremacía de la Constitución”, específicamente en su artículo 80 que: “En el Estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución serán la Ley Suprema”, forzosa y necesariamente existe la obligación para que la jurisdicción constitucional local se encargue de hacer efectiva dicha supremacía en el territorio de la entidad.

Esto quiere decir que los tribunales o salas constitucionales —como la veracruzana— deberían contar con un parámetro más amplio de control

⁵⁷ Entre los pocos intentos por reformar el artículo 116 de la Constitución general de la República destaca la propuesta del senador Renán Cleominio Zoreda Novelo, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, cuya iniciativa y exposición de motivos fueron presentados al Senado de marzo de 2007, turnándose para su estudio a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos. Asimismo, véase la interesante propuesta de Rafael Coello Cetina en su trabajo “Articulación de los medios de control de la constitucionalidad nacionales y locales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional*, cit., nota 3.

⁵⁸ Favoreu, Louis y Rubio Llorente, Francisco, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991.

de los actos de autoridad local que transgredan los derechos fundamentales de los gobernados, llámense garantías individuales o derechos humanos de fuente internacional incorporados al orden jurídico mexicano.⁵⁹

Con las anteriores consideraciones se superan, a mi juicio, ejercicios interpretativos ociosos en los que cada uno de los órganos judiciales —federales y locales— reclama en la actualidad la exclusividad en la tutela de determinados derechos, cuando en el fondo son sustancialmente coincidentes.⁶⁰ A mayor abundamiento, en un Estado federal como el nuestro debe existir un principio elemental de descentralización de la justicia, en el que los tribunales locales aspiren a tener la última palabra tratándose de asuntos eminentemente reconducidos a su régimen interior, despresurizando la carga de trabajo de los tribunales del Poder Judicial de la Federación y dejando exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia la facultad de atracción para conocer de asuntos que revistan importancia y trascendencia para el país.⁶¹

V. CONCLUSIÓN

A lo largo del presente trabajo hemos destacado los pasos significativos que se han dado en torno a la creación y desarrollo de los sistemas de control constitucional local tomando como base la experiencia veracruzana. Considero de vital trascendencia seguir explorando las posibilidades reales de consolidación de los referidos modelos, a partir del análisis crítico y reflexivo de los estudiosos de la materia, tomando como base no sólo las implicaciones jurídicas, sino también el contexto político, económico, social y cultural de cada entidad federativa.

⁵⁹ Para llevar a cabo dicha función es preciso replantear en nuestro país el control difuso previsto en el artículo 133 de la Constitución federal, a efecto de que los órganos constitucionales locales resuelvan los asuntos —preponderantemente en materia de derechos humanos— a partir de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, y ¿por qué no?, de los criterios de tribunales constitucionales de otros países, e incluso supranacionales, como sería el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁶⁰ Casarín León, Manlio Fabio, “Justicia constitucional local: retos y perspectivas”, en Casarín, León *et al.*, *Temas de derecho constitucional veracruzano*, *cit.*, nota 3.

⁶¹ El tema es delicado y complejo, pues tendríamos que partir de determinados presupuestos para que las sentencias o resoluciones de los tribunales locales fueran definitivas e inatacables, tales como contar con poderes judiciales fortalecidos institucionalmente, que reflejen con su actividad cotidiana un nivel aceptable de credibilidad entre los gobernados.

De esta manera, daremos pasos hacia adelante en busca de las grandes transformaciones que exige hoy día el Estado mexicano, sobre todo con relación al tan anhelado tema de acceso a la justicia y tutela efectiva, que por definición entraña un esquema descentralizado de gestión, que permita tanto a las entidades locales como a la federación, concurrir con responsabilidad en esta compleja tarea.

El derecho procesal constitucional local es una disciplina viva, con enorme potencial no sólo para influir en las transformaciones de los ordenamientos estatales, sino incluso para constituir un *corpus* doctrinal, legal y jurisprudencial capaz de orientar e inspirar los cambios pendientes más allá de las fronteras estatales. Por ello, no descartemos en el futuro inmediato el diálogo jurisprudencial fluido y colaborativo entre los órganos de la jurisdicción constitucional de todos los estados de la República y la Suprema Corte, como expresión del federalismo judicial del siglo XXI.