

## EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ

Manlio Fabio CASARÍN LEÓN\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes del control constitucional local en México*. III. *El juicio de protección de derechos humanos en la reforma a la Constitución de Veracruz en el 2000: análisis crítico y propuestas para su desarrollo y eficacia*. IV. *Conclusión*.

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El 2000 representa un parte aguas en la historia constitucional de nuestro país al reformarse integralmente la Constitución del Estado de Veracruz. Se trata, a mi juicio, de un intento por reivindicar la esfera de lo local como consecuencia de los fenómenos acontecidos en los últimos años y que dieron como resultado el inicio de una transición democrática —aún inconclusa— que generó las condiciones para que el centralismo político fuera cediendo paulatinamente a esferas de decisión en la periferia, concretamente en las entidades federativas, mismas que a partir de esa fecha han iniciado interesantes ejercicios de ingeniería constitucional estadual, incorporando instituciones, mecanismos y contenidos novedosos, inclusive más avanzados que la carta magna federal.

Uno de estos instrumentos de tutela consagrados en la reforma constitucional veracruzana es el juicio de protección de derechos humanos, mismo que intenta reivindicar el origen local del amparo mexicano como mecanismo por excelencia de protección judicial de los derechos fundamentales, cuyo antecedente lo encontramos en la Constitución yucateca de 1841 y que a partir del Acta de Reformas de 1847 fue sustraído a los estados de la

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

<sup>1</sup> Una primera versión del presente trabajo fue presentada como ponencia en el Congreso Nacional sobre el X Aniversario de la Constitución Política del Estado de Veracruz, organizado por la Universidad de Xalapa y el Instituto Veracruzano de Derecho Constitucional en la ciudad de Xalapa, Veracruz, los días 9 y 10 de abril de 2010.

República, mismos que quedaron imposibilitados para conocer del mismo, reservándose su substanciación y resolución en exclusiva a los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Esta nueva tendencia del constitucionalismo estatal, en donde surgen categorías o contenidos poco estudiados en el pasado, como la supremacía de los textos fundamentales locales y las garantías procesales para afianzar su vigencia y fuerza vinculante, representan la más viva expresión del federalismo mexicano del siglo XXI, el cual aspira a concretar una gran cantidad de principios y valores del ordenamiento, fundamentalmente relacionados con la descentralización de los procesos jurídicos, políticos, económicos, sociales y culturales en un marco de división, separación y equilibrio vertical y horizontal entre los poderes, así como un mayor acceso a la justicia y efectividad en la tutela de los derechos fundamentales, requisitos esenciales del Estado constitucional y democrático de derecho.

Para el tema que nos ocupa, se impone reflexionar a diez años de la implementación del referido juicio de protección en Veracruz, cuáles han sido —desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo— los avances y obstáculos presentados, es decir, si se trata de un mecanismo efectivo para la tutela de los derechos humanos consagrados en la Constitución local, o por el contrario es un intento más para consagrar en papel una institución formal e inerte que solamente constituye una simple aspiración del pueblo veracruzano.

Como hipótesis de trabajo, sostengo que no obstante la importancia de contar con un mecanismo de protección de los derechos fundamentales local,<sup>2</sup> en aras de continuar con el fortalecimiento del denominado “federalismo judicial”, en donde en un esquema de corresponsabilidad y descentralización de la justicia las entidades federativas deben asumir la tutela integral de los ordenamientos creados en ejercicio de su autonomía constitucional, a la fecha existe una serie de elementos que condicionan y obstaculizan su desarrollo.

Así, aspectos que van desde un deficiente diseño normativo-institucional del referido mecanismo de control, incluyendo su debida articulación con los mecanismos de tutela de derechos consagrados en la Constitución federal, hasta cuestiones relacionadas con el desconocimiento general de los habitantes del Estado en cuanto a su existencia, o la todavía lamentable

<sup>2</sup> Actualmente, solamente Veracruz (2000) y Tlaxcala (2001) cuentan con una especie de amparo local; en el caso de este último, su denominación es “juicio de protección constitucional”.

percepción social de la desconfianza en el Poder Judicial local, son tan sólo algunos de los inconvenientes que hacen poco efectivo su funcionamiento.<sup>3</sup>

Por tal motivo, me propongo desarrollar en el presente trabajo algunas ideas que coadyuven a la discusión y análisis de posibles vías de solución para fortalecer y hacer viable la justicia constitucional local, en particular en el tema de los derechos fundamentales, convencido de que en los próximos años habremos de dar un paso significativo en la construcción de mayores estándares de legitimidad democrática en nuestras instituciones gubernamentales, básicamente a partir de mayores niveles de acceso a la justicia.

## II. ANTECEDENTES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL EN MÉXICO

De acuerdo con lo expuesto por la doctrina nacional,<sup>4</sup> si bien es cierto que desde los primeros documentos constitucionales que prepararon el camino a la construcción de México como nación independiente, se observan las inobjetable influencias de países como Inglaterra, Francia, Estados Unidos, pero sobre todo España, particularmente en materia de derechos y libertades fundamentales,<sup>5</sup> así como en aspectos relacionados con los órganos y procedimientos consagrados en la legislación y derecho aplicable ante las jurisdicciones ordinarias para su protección,<sup>6</sup> no es dable afirmar que desde aquellas épocas las entidades federativas hayan delineado desde sus textos fundamentales algún instrumento específico capaz de proteger

<sup>3</sup> Para un panorama general de la problemática de la justicia constitucional estatal, véase mi trabajo sobre “Justicia constitucional local: retos y perspectivas”, en Corzo, Edgar (coord.), *I Congreso Internacional sobre justicia constitucional*, México, UNAM, 2009.

<sup>4</sup> Cfr. Por todos, José Barragán Barragán, *Recepción de los derechos humanos de la obra de las cortes de Cádiz en el constitucionalismo local mexicano 1824-1827*, México, Editorial México Líder Nacional, Guadalajara, 2007.

<sup>5</sup> Lo anterior resulta obvio, si tomamos como base que para la construcción de las instituciones nacionales el punto de referencia fue marcado fundamentalmente por la supervivencia del derecho español, aun después de la independencia.

<sup>6</sup> Al respecto, señala Barragán Barragán: “como parte del mismo sistema de administración de justicia nacerán dentro de nuestra tradición jurídica, por un lado, las normas procesales, y por otro, los instrumentos procesales también de protección y amparo, como los llamados *interdictos posesorios*, *interdictos de amparo*, *los recursos de amparo*, *los autos gallegos*, o *las firmas posesorias* de la legislación aragonesa; e inclusive, *los juicios de residencia*, por medio de los cuales se podían reclamar muchos agravios inferidos por los abusos de la autoridad sujeta a estos juicios...”. *Ibidem*, p. 53.

efectivamente los derechos fundamentales de los gobernados que habitaban en su territorio.<sup>7</sup>

Lo anterior resulta fácilmente comprensible si tomamos como argumento central que ni la misma Constitución Federal de 1824 contenía los gérmenes de un sistema judicial de control constitucional, esto es, un catálogo de derechos del hombre, la declaración expresa del principio de supremacía constitucional y los preceptos para otorgarle al Poder Judicial la facultad de conocimiento, interpretación final y resolución de los asuntos en la materia, resultando —como diría el insigne Emilio Rabasa—, un texto que sólo incidentalmente y de un modo vago intentó corregir las infracciones constitucionales.<sup>8</sup>

Fue precisamente en la Constitución del Estado de Yucatán en 1841, cuando a partir del pensamiento de Manuel Crescencio Rejón se le da vida de forma clara y sistemática al amparo, como una institución procesal capaz de tutelar las disposiciones fundamentales locales, representando en aquella época uno de los más grandes adelantos que en materia de derecho constitucional había experimentado el régimen jurídico mexicano.

En efecto, el texto fundamental yucateco consagró un catálogo de derechos y libertades fundamentales denominada “garantías individuales” (artículo 7o.); la facultad de los jueces de primera instancia para amparar a los gobernados contra actos de cualquier funcionario que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones suscitadas sobre los referidos asuntos (artículo 8o.); la protección constitucional a cargo de los superiores jerárquicos en contra de los actos de los referidos jueces de primera instancia, remediando el mal que se les reclame y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las garantías (artículo 9o.); y finalmente, la atribución conferida a la Corte Suprema de Justicia de amparar

<sup>7</sup> Como recuerda Manuel González Oropeza, antes de 1840 la garantía de los derechos del hombre estaba confiada particularmente a los órganos eminentemente políticos, de tal suerte que el Poder Judicial era considerado como la instancia de solución tanto de conflictos interpersonales como de aquellos desarreglos patrimoniales entre individuos, sin constituirse en el actor decisivo para proteger los derechos humanos. *Cfr.* González Oropeza, Manuel, “Yucatán: origen del amparo local”, *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, año 3, núm. 5, enero-abril de 1993, pp. 85 y 86.

<sup>8</sup> *Cfr.* Rabasa, Emilio, *El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, México, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1919, pp. 158 y 159. En efecto, el artículo 137, fr. V, último párrafo, de la Constitución Federal de 1824, estableció de manera escueta la atribución de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por Ley. Sin embargo, este último ordenamiento nunca fue expedido por el Congreso General. *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1957*, México, Porrúa, 1957, p. 188.

a los gobernados contra Leyes y Decretos de la Legislatura contrarios al texto literal de la Constitución, o contra las providencias del gobernador, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que la Norma Suprema hubiese sido violada (artículo 62, fracción V).<sup>9</sup>

Sin embargo, las circunstancias históricas en nuestro país llevaron a la federalización del amparo en el Acta de Reformas de 1847, estableciéndose el monopolio para su conocimiento, substanciación y resolución en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación. Varias razones apuntan a que el modelo ideado por García Rejón y no obstante las brillantes aportaciones de Mariano Otero en la discusión del referido texto, mismo que restablecía la vigencia de la Constitución de 1824, fue desvirtuado al contemplar un sistema mixto de control constitucional en donde el amparo procedía en contra de los actos de autoridades federales y locales que violaban las garantías individuales, con excepción de las judiciales (artículo 25), y en el caso de leyes inconstitucionales serían los órganos políticos, es decir el Congreso de la Unión o los Congresos Locales, los encargados de anularlas (artículos 22, 23 y 24).<sup>10</sup>

Más adelante, al consagrarse de manera definitiva en la Constitución de 1857 el control judicial de la constitucionalidad en manos de los tribunales de la federación, aunado al surgimiento en 1869 del denominado “amparo judicial” con el caso de Miguel Vega, en donde los referidos órganos jurisdiccionales asumen por vía de la garantía de legalidad la definitividad de los asuntos eminentemente locales,<sup>11</sup> y posteriormente con la promulgación

<sup>9</sup> Es importante destacar que el régimen jurídico del amparo local creado por Manuel Crescencio Rejón, contempló el término “garantías individuales”, así como los principios de instancia de parte agraviada y de relatividad de las sentencias, los cuales se trasladan íntegramente a las Constituciones federales de 1857 y 1917. Véase Capetillo Trejo, José Enrique, “La Constitución yucateca de 1841 y la reforma constitucional en las entidades federativas”, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM, 2001, p. 480.

<sup>10</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, cit., pp. 474 y 475.

<sup>11</sup> A juicio de Rabasa, el amparo judicial surge a partir de una indebida interpretación del artículo 14 de la Constitución de 1857, aniquilándose la libertad de los Estados para fenecer en ellos toda causa del conocimiento de sus tribunales. Dicho en sus palabras: “si todos los actos de las autoridades del ramo en los Estados, son revisables por los jueces federales, y anulables por éstos, cuando a su modo de ver aquéllos no se ajustan exactamente a las leyes del Estado mismo; si con el criterio vago e incierto de la recta aplicación de las leyes y el cumplimiento de la justicia, la Corte Suprema tiene facultad para revocar todos los fallos de los jueces locales, la administración de justicia en los Estados es, de hecho, federal, por más que dejen hipócritamente a cargo de aquéllos las primeras instancias de los juicios”. Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1969, pp. 82 y 83.

de nuestra Constitución vigente (1917), se marcaría el destino del control constitucional local.

Como acertadamente señala Diego García Ricci:

La federalización del juicio de amparo en 1857, y posteriormente en 1917, provocó que se expidieran nuevas constituciones en los estados de la República, en las que bajo el argumento de “no repetir” las garantías individuales establecidas en las cartas magnas federales, se dejaron de crear derechos netamente locales. Como consecuencia, los dispositivos que aseguraran su efectiva vigencia, resultaban innecesarios, y por lo mismo, tampoco se previeron otros mecanismos que salvaguardaran la supremacía de las constituciones locales. Se entendió erróneamente que el juicio de amparo excluía a cualquier sistema de control judicial de la Constitución local. Todo se dejó en las manos de la Federación.<sup>12</sup>

Como podemos observar, los ordenamientos fundamentales de las entidades federativas, a la luz de los fenómenos reseñados y como consecuencia del régimen revolucionario instaurado en la carta de Querétaro en el primer tercio del siglo XX, aunado al centralismo político ejercido por el partido hegemónico en el poder, se limitaron a regular la organización de los poderes locales y, en su caso, transcribir o reconducirse a las garantías individuales establecidas en la Constitución General, excluyéndose cualquier intento por innovar o desarrollar creativamente sus propias instituciones,<sup>13</sup> incluyendo la tutela de los derechos fundamentales.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Véase García Ricci, Diego, “La soberanía estatal, la Constitución local y la justicia constitucional en los estados de la República Mexicana”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 5, enero-junio de 2006, p. 130.

<sup>13</sup> Como sostiene acertadamente Daniel Solorio Ramírez, a través del amparo judicial y, recientemente a través de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, el Poder Judicial de la Federación tiene la facultad de revisar actos y resoluciones de órganos y tribunales locales, a partir del estudio de cuestiones de legalidad y de constitucionalidad local, lo que representa en la práctica una subordinación de la justicia estadual a la federal, lo que entre otras cuestiones vulnera los principios constitucionales de “justicia pronta y expedita”, acarreando un elevado costo económico y tiempos excesivos en detrimento de las partes. Aunado a lo anterior, a partir de la centralización judicial, ni la sociedad ni los poderes públicos mostraron interés en invertir recursos para mejorar la administración de justicia en los estados, no obstante que en 1987 se realizaran importantes reformas a los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal para fortalecer este rubro. *Cfr.* Solorio Ramírez, Daniel, “La soberanía interior de los estados. Esa entelequia constitucional (a propósito del proyecto para una nueva ley de amparo”, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal*, *cit.*, pp. 17-20.

<sup>14</sup> Existen razones atendibles por las cuales el juicio de amparo no podría ser confiado a los jueces locales para proteger los derechos y contenidos plasmados en las Constituciones

Así las cosas, no fue sino hasta el año de 1994 cuando resurgen los intentos por consagrar a nivel local instituciones procesales de tutela de derechos. Es el Estado de Chihuahua<sup>15</sup> el que introduce una especie de amparo denominado “recurso de queja”, el cual procede por la violación de los derechos fundamentales establecidos en su Constitución, mismo que no ha tenido aplicación práctica en la realidad, en virtud de que nunca fue expedida la legislación secundaria de desarrollo y que la doctrina considera como una ilusión o aspiración constitucional.<sup>16</sup>

### III. EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DE VERACRUZ EN EL 2000: ANÁLISIS CRÍTICO Y PROPUESTAS PARA SU DESARROLLO Y EFICACIA

El 3 de febrero del 2000, es decir, seis años posteriores a la experiencia acontecida en Chihuahua, apareció publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, la Ley No. 53 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, vigente desde 1917, destacando en su exposición de motivos las nuevas e importantes atribuciones del Poder Judicial como garante de

estadales. Me parece que el más importante se reconduce a la poca autonomía de sus poderes judiciales, quienes desde la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, dependían en gran medida de la designación, permanencia y remoción de los gobernadores. Lo anterior, llevó al Primer Jefe Venustiano Carranza —en su mensaje dirigido al Constituyente de 1916— a reconocer y ratificar la indebida interpretación del artículo 14 de la Constitución de 1857, como una medida para contrarrestar la poca confiabilidad que se tenía en los juzgadores locales, de tal suerte que la mayoría de los diputados constituyentes consideraron que eran más graves los problemas de caciquismo local que los de la centralización judicial. Por ello, el amparo en manos de los tribunales del poder judicial de la federación se convertía en la única dosis de justicia a la que podía acceder el ciudadano de cualquier estado cuando no contaba con la simpatía del gobernante en turno. *Ibidem*, p. 132.

<sup>15</sup> El artículo 200 señala textualmente: “cualquier persona, en cuyo perjuicio se viole alguno de los derechos expresados en los artículos 6o., 7o. y 8o. de esta Constitución, podrá ocurrir en queja contra la autoridad infractora ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el que hará cesar el agravio e impondrá a la autoridad responsable la pena correspondiente. La ley reglamentará el ejercicio de este derecho”. Es importante destacar que los artículos a los que se refiere la Constitución del Estado, consagran ciertos derechos fundamentales en favor de sus gobernados, mismos que al ser analizados representan ampliaciones a los previstos en nuestra carta magna federal.

<sup>16</sup> *Cfr.* Villasana Rosales, Héctor, “La Constitución estatal frente a las decisiones fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el caso de Chihuahua”, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal, cit.*, p. 98.

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 estatus 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[...].<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

Ahora bien, por cuanto hace a la introducción por parte del poder reformador local de un catálogo de “derechos humanos”, tanto la exposición de motivos como el dictamen del Legislativo afirman que 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

<sup>17</sup> Iniciativa de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, de fecha 13 de septiembre de 1999, presentada al H. Congreso del Estado por el entonces gobernador Miguel Alemán Velasco.

<sup>18</sup> Dictamen presentado por las Comisiones Unidas al Pleno del H. Congreso del Estado, con fecha 27 de diciembre de 1999, mismo que fue aprobado de manera definitiva el 15 de enero de 2000.



relacionados con el ambiente, el honor, la intimidad y el desarrollo de la personalidad.<sup>19</sup>

Pasando al análisis de la Constitución veracruzana, la redacción final de los artículos 56, fracciones I y II, así como el 64, ambos insertos dentro del capítulo IV —relativo al Poder Judicial del Estado—, y el último de ellos a su vez contenido en la sección primera referida al control Constitucional, quedaron de la siguiente manera:

Artículo 56. El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones: I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella, II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente [...]. Artículo 64. Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para: I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de: a) El Congreso del Estado; b) El Gobernador del Estado; y c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de Estado.... II. Conocer y resolver, en instancia única, 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 Ministerio Público; III. 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 Superior de Justicia; IV. 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.

<sup>19</sup> *Idem*. Las anteriores consideraciones reflejan los postulados del constitucionalismo norteamericano, en el sentido de que el sistema de derechos que consagra la Constitución federal no es un orden cerrado o restringido, sino que expresa —como sostiene César Astudillo—, los derechos mínimos que deben ser reconocidos en un Estado constitucional y democrático, y que en todo momento pueden ser ampliados por ese mismo orden a través de la reforma e interpretación constitucional, o mediante la recepción o incorporación de las declaraciones de derechos establecidas en los tratados internacionales, o bien por los órdenes jurídicos de las entidades que conforman la totalidad de la República mexicana. Astudillo, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004, p. 74.

Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley.

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 a la omisión legislativa, su papel se reducirá a órgano de instrucción al substanciar y elaborar el proyecto de sentencia definitivo que será resuelto por el Pleno del Tribunal.<sup>20</sup>

Por cuanto hace al juicio de protección de derechos humanos, llama la atención que el referido instrumento de control procede en contra de actos o normas de carácter general emitidos tanto por el titular del Poder Ejecutivo del Estado como por el Congreso local, organismos autónomos y titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal y municipal, lo que hace suponer, en principio, que cualquier habitante en el territorio del estado puede interponerlo para combatir actos concretos o disposiciones normativas de las autoridades mencionadas, como leyes y decretos, reglamentos administrativos o, incluso, normas de carácter parareglamentario (circulares, acuerdos, reglas, lineamientos, criterios), solamente por citar algunos ejemplos.

Sin embargo, quedan excluidos los actos provenientes de los órganos del Poder Judicial Local y de particulares, quedando en la incertidumbre si los bandos u ordenanzas municipales que son expedidos en ejercicio de facultades legislativas por los ayuntamientos, pueden ser objeto del referido control, incluyendo los laudos de órganos materialmente jurisdiccionales como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, insertas formalmente en la estructura del Poder Ejecutivo local, órganos de relevancia constitucional como la Universidad Veracruzana o simplemente cualquier acto o norma violatorio de derechos humanos que no provenga de los titulares de dependencias y

<sup>20</sup> Para un análisis detallado de los instrumentos de control constitucional local, véase mi trabajo, “Derecho procesal constitucional veracruzano”, en Astudillo, César y Casarín, Manlio F. (coords.), *Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, 2010 (en proceso de publicación).

entidades de la administración pública estatal y municipal, sino de agentes públicos de rango inferior.

Por su parte, el capítulo segundo del título primero, denominado “De los derechos humanos”, establece el catálogo de prerrogativas y libertades fundamentales que podrán hacerse valer en contra de las referidas autoridades, dentro de las cuales podemos mencionar aquellas establecidas en los artículos 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o. y 10, que en su parte conducente disponen:

Artículo 4o. Los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social [...]. Artículo 5o. El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos de los que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional[...]. Artículo 6o. Las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad [...]. Artículo 7o. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles [...]. Artículo 8o. Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado [...]. Artículo 9o. La propiedad y la posesión tendrán las modalidades y limitaciones señaladas por la Constitución Federal y la Ley. Artículo 10. Todas las personas tienen derecho a recibir educación. El Estado y los municipios la impartirán en forma gratuita [...].

De este conjunto de prerrogativas, tanto individuales como colectivas, se desprende la intención del constituyente veracruzano de plasmar derechos humanos de tercera generación, también conocidos como derechos de solidaridad (derecho al medio ambiente, derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, derecho al libre desarrollo de la personalidad), así como reiterar aquellos relacionados con las garantías indivi-

duales y sociales plasmadas en la Constitución federal y leyes emanadas de aquélla (libertad, igualdad, no discriminación, propiedad, seguridad jurídica, derecho de petición, a la intimidad personal y familiar, a la educación, al honor).<sup>21</sup>

Un aspecto que resulta fundamental destacar, es el hecho de que la consagración diferenciada de derechos humanos en la Constitución veracruzana, traerá como consecuencia modalidades de protección diversas, ya sea que se trate de los clásicos derechos individuales oponibles al Estado, cuya tutela consistirá en el resarcimiento o reintegración en el goce de los mismos; o tratándose de derechos de segunda y tercera generación (económicos y sociales, de solidaridad) en donde el papel del ente estatal consistirá básicamente en la realización de conductas de carácter positivo, las cuales tendrán como finalidad promoverlos y concretarlos atendiendo a diversos factores, entre ellos, los de carácter económico, presupuestal y financiero, así como aspectos de ponderación ante la inminente colisión con otros derechos.<sup>22</sup>

El 5 de julio del 2002, se publica en la *Gaceta Oficial del Estado*, la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave, reglamentaria del artículo 64, fracción I, de la Constitución Veracruzana. En ella, se reitera el objetivo del mencionado instrumento de control para salvaguardar y, en su caso, reparar los derechos reconocidos u otorgados por la Constitución local (artículo 1o.).

Entrando al estudio de las disposiciones legales referidas, tenemos que se trata de un juicio sumario y de una sola instancia, regido a su vez por los principios de legalidad y suplencia de la queja en favor de la parte agraviada (artículo 4o.); procede en contra de cualquier acto, hecho u omisión de

<sup>21</sup> En el caso de estos últimos derechos consagrados en la Constitución veracruzana, existe una abundante doctrina nacional y jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Nos llama la atención, sin embargo, que temas como el derecho al honor, ampliamente tratado en la jurisdicción ordinaria civil se eleve a rango constitucional como una garantía frente al Estado, pues recordemos que su tutela parte esencialmente de relaciones entre sujetos privados a partir de lo que se conoce como daño moral. En el caso de los llamados derechos de tercera generación, algunas Cortes y Tribunales Constitucionales en el mundo, incluyendo jurisdicciones supranacionales como la Corte Europea e Interamericana de Derechos Humanos, han ido construyendo paulatinamente sus alcances en virtud de los asuntos que se someten a su conocimiento.

<sup>22</sup> Sobre el tema de la justiciabilidad de los derechos humanos de segunda y tercera generación, existe una abundante doctrina en el derecho comparado, misma que da cuenta del papel de los jueces constitucionales en su desarrollo y concreción. Para el caso de España e Italia, véase la obra de Astudillo, César, *Ensayos de justicia constitucional...*, cit., pp. 76-78.

la autoridad,<sup>23</sup> que conculque los derechos humanos de las personas físicas o morales (artículo 3o.);<sup>24</sup> podrán promoverlo quien o quienes reciban un agravio personal y directo, consecuencia del acto de autoridad violatorio de los derechos humanos (artículo 6o.).

Son partes en el juicio: 1) el agraviado, teniendo ese carácter las personas físicas, las personas morales, grupos familiares y sociales, las comunidades o pueblos indígenas; 2) la autoridad o autoridades responsables, y 3) el tercero interesado, entendiéndose como la persona o personas a quienes beneficie el acto de autoridad contra el cual se interpone el juicio (artículo 7o.).

En principio, este mecanismo de control local no es conocido en forma directa por la Sala Constitucional, a quien sólo compete dictar la resolución final, de acuerdo con la sustanciación realizada por los jueces de primera instancia del ramo civil o los de carácter mixto (artículo 22, fracciones I y II).<sup>25</sup>

Por otra parte, el artículo 30 intenta delimitar la competencia entre la jurisdicción constitucional local y la federal al señalar las causales de improcedencia del juicio, destacando lo establecido por la fracción V, en donde se estipula que no procede contra los actos violatorios de garantías individuales contenidas en la Constitución General.

Finalmente, con relación a las sentencias, la ley establece tres efectos en particular: a) restituir a la persona agraviada en el ejercicio de sus derechos; b) restituir las cosas al estado en que se hallaban antes de cometida la violación, si su naturaleza lo permite, y c) fijar el monto de la reparación del daño (artículo 57).<sup>26</sup> Asimismo, las sentencias deberán cumplirse en un término no mayor de 48 horas, después de haberse realizado la notificación personal correspondiente de la sentencia a las autoridades responsables (artículo 67).

Haciendo una evaluación y revisión crítica del funcionamiento del mecanismo veracruzano de tutela de derechos, nos encontramos con que hasta

<sup>23</sup> A mi juicio, la ley en comento establece en su artículo 2o., inciso f, una redacción deficiente y confusa de las autoridades responsables, tomando como base lo establecido originalmente por el numeral 64, fracción I, de la Constitución local, en donde se aprecia una mejor técnica legislativa.

<sup>24</sup> Resulta discutible hablar de los derechos humanos de las personas morales, pues los atributos de los primeros se reconducen a la dignidad de la persona humana y su esfera de libertades esenciales. Sería mejor denominar al título segundo del texto supremo veracruzano "De los derechos fundamentales".

<sup>25</sup> Esto es, los jueces de primera instancia actúan desde la admisión de la demanda hasta la recepción de los alegatos que formulan las partes para dejar el juicio en estado de sentencia.

<sup>26</sup> Un aspecto susceptible de resaltar lo constituye el hecho de que la ley no establece los parámetros requeridos para fijar el monto de la reparación del daño.

la fecha la Sala Constitucional ha conocido de muy pocos asuntos,<sup>27</sup> los cuales en su gran mayoría se han desechado o sobreseído por causas de improcedencia señaladas en la ley y aquellos casos en donde se ha negado la protección, han sido impugnados en amparo por los quejosos, al ratificar la justicia federal la resolución de la Sala,<sup>28</sup> aspecto que genera muchas dudas acerca de su real efectividad.

Por otra parte, sin dejar de reconocer los avances presentados en la referida figura procesal, como es el caso de la suplencia de la queja en favor de la parte agraviada, la reparación del daño en la sentencia estimatoria y el plazo para cumplirla a cargo de la autoridad responsable, advertimos serias deficiencias en su diseño normativo-institucional.<sup>29</sup> En primer lugar, se trata de un mecanismo del cual conoce la Sala Constitucional, mismo que carece de la suspensión del acto reclamado como medida cautelar elemental para preservar la materia del juicio.

En segundo lugar, al reconocerse en la Constitución local derechos humanos de tercera generación, tenemos que su tutela se genera a partir de la acreditación del interés legítimo por tratarse en su gran mayoría de derechos difusos o de incidencia colectiva (como sería el caso del derecho a un medio ambiente adecuado), mismos que en una sociedad globalizada como la actual, se encuentran permanentemente amenazados no solamente por las autoridades del Estado, sino por poderosas corporaciones de carácter privado, como es el caso de las empresas transnacionales o diversos grupos de presión;<sup>30</sup> sin embargo, la ley reglamentaria establece que para la procedencia del juicio, los particulares deberán acreditar un interés jurídico

<sup>27</sup> De acuerdo con la información proporcionada por el referido órgano jurisdiccional, hasta marzo de 2010 había conocido únicamente de 26 asuntos.

<sup>28</sup> Para un estudio empírico de los asuntos elevados al conocimiento de la Sala Constitucional en Veracruz, véase Bustillos Ceja, Julio C., *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, México, UNAM, 2009.

<sup>29</sup> En efecto, no resulta clara la afirmación contenida en la Constitución veracruzana (artículos 56, fracción II y 64, fracción I) ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado (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.

<sup>30</sup> Lo mismo sucede en el caso del derecho a la intimidad personal y familiar, el cual se ve amenazado diariamente por los avances científicos y tecnológicos. Un buen ejemplo lo constituiría la necesidad de proteger los datos de carácter personal, ante el tratamiento de la información contenida en bases de datos de sujetos públicos y privados.

—agravio personal y directo— ante la autoridad, tal y como lo establece su artículo 6.<sup>31</sup>

Y, en tercer lugar, presenta problemas técnico-jurídicos para su substanciación, 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.<sup>32</sup>

Desde el punto de vista jurisprudencial, también han aparecido paulatinamente forzadas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia y Tribunales Colegiados de Circuito para reconocer la constitucionalidad del referido instrumento de control constitucional local, cuyo fondo se reconduce a la debida articulación de aquél con los mecanismos federales. Veamos.

El 9 de mayo de 2002, la Suprema Corte de Justicia resolvió diversas controversias constitucionales (10, 15, 16, 17 y 18/2000)<sup>33</sup> presentadas por varios ayuntamientos 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 invadía la esfera competencial de los tribunales de la federación, específicamente por lo que hace al juicio de amparo federal.

El Pleno de la Corte (por mayoría de votos), estimó constitucional la reforma aludida, al estimar esencialmente que el juicio para la protección

<sup>31</sup> Existen algunas otras imprecisiones ya señaladas anteriormente, como el hecho de otorgar derechos humanos a las personas morales; asimismo, resulta discutible el establecimiento del régimen de supletoriedad en la legislación procesal civil, cuando se trata en realidad de un auténtico proceso constitucional. Sobre el tema del interés legítimo, véase Ferrer Mac Gregor, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo. La tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, 2004.

<sup>32</sup> A mi juicio, existe una duplicidad de funciones innecesaria entre el Juzgado de Primera Instancia y el Secretario de la Sala Constitucional, misma 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.

<sup>33</sup> Estas controversias constitucionales fueron presentadas por los ayuntamientos de Xalapa (10/2000), La Antigua (15/2000), Córdoba (16/2000), Tomatlán (17/2000) y San Juan Rodríguez Clara (18/2000).



de derechos humanos sólo se limita a salvaguardar la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución, 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, se argumentó que 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, incluso, se prevé de manera directa en el artículo 116, fracción II, 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 y mediante las reglas que señalen dichos ordenamientos locales.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Dicho criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia quedó reflejado en la tesis XXXIII/2002, que a la letra dispone: “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



Es importante señalar, que en el presente asunto 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 norma suprema federal.

En efecto, los ministros que suscribieron el voto de minoría,<sup>35</sup> sostuvieron esencialmente lo siguiente:

- a) Por lo que respecta al establecimiento del “juicio de protección de derechos humanos”, el Poder Reformador del Estado de Veracruz invade la esfera de competencia federal, específicamente del Poder Judicial de la Federación.
- b) El análisis minucioso de los derechos humanos contenidos en los numerales 4o. a 9o. de la Constitución veracruzana, contienen derechos fundamentales que corresponden a ciertas garantías individuales contenidas en la Constitución General de la República.
- c) La simple comparación efectuada entre los mencionados artículos de la Constitución de Veracruz con los preceptos de la Constitución Federal, permite llegar a la conclusión de que aquellos contienen los mismos derechos subjetivos, ya sea que se interpreten literalmente o a través del desarrollo doctrinario y jurisprudencial; sólo que en vez de llamarlos “garantías individuales” los denominan “derechos humanos”.
- d) Lo único que queda en la obscuridad, son los derechos “que se reserve el pueblo de Veracruz”, reserva que, por sí sola, ya amerita discreción de la Suprema Corte para no reconocer la constitucionalidad “en blanco” de esa parte que se desconoce.

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” Tesis: P. XXXIII/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 903.

<sup>35</sup> Sentencia y voto de minoría pronunciados en la Controversia Constitucional 16/2000, publicados en el *DOF*, el 21 de junio de 2002.

- e) No obstante lo anterior, consideran constitucionalmente correcto —y hasta loable— que una Constitución estatal como la de Veracruz acoja o reitere las garantías individuales que establece la Constitución Federal, o bien, que pudiera superarlas y sobrepasarlas o ampliarlas, en virtud de que los derechos públicos subjetivos que ésta consagra son, en realidad, el estatus mínimo del hombre que las autoridades deben respetar.

Como podemos observar, el voto minoritario de los ministros disidentes consideró que el juicio para la protección de los derechos humanos es inconstitucional porque con él y, obviamente, con el establecimiento del órgano y procedimiento correspondientes (Sala Constitucional), el Poder Reformador del Estado de Veracruz invade la esfera de competencia del Poder Judicial de la Federación, que es a quien corresponde proteger, a través del juicio de amparo, las garantías individuales de los gobernados ante la transgresión por parte de leyes y actos de todo tipo de autoridades, sean federales, estatales o municipales.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> A mayor abundamiento, el voto de minoría expresa en su parte conducente: *“Podría pensarse que como la fracción III del artículo 116 señala que “El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas”, implícitamente los autoriza para que al respecto tomen cualquier determinación o establezcan cualquier tipo de juicio, inclusive algunos que proteja las garantías individuales (aunque las llamen con otro nombre), pero tal consideración sería inaceptable porque ello implicaría desconocer la reserva expresa que al Poder Judicial Federal hacen los artículos 103 y 107, como ya se dijo, independientemente de las prohibiciones que a los Estados establecen los artículos 117 y 118 de la propia Constitución[...]. Donde con más claridad se ve la inconstitucionalidad del juicio de protección de los derechos humanos que establece la Constitución impugnada, es en la parte que otorga competencia a la «Sala Constitucional» para pronunciarse, a través de dicho juicio, sobre que una ley local es contraria o acorde a la Constitución de Veracruz por violación a los derechos humanos, en virtud de que la declaración sobre la constitucionalidad de una ley por tal motivo sólo comprende al Poder Judicial de la Federación[...]. La cuestión de si una ley, federal o local, es contraria o no a la Constitución Federal por violación a las garantías individuales (que la constitución impugnada llama derechos humanos), es de interés fundamental para la República, porque de su resolución dependerá que la ley se integre al orden jurídico que es propio de un Estado de derecho, o sea rechazada por vía jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sólo ésta puede, en virtud de las normas constitucionales que le dan competencia y que organizan y ordenan el juicio de amparo contra leyes, dar unidad, congruencia y seguridad al orden jurídico a nivel nacional, en vez de perder todas estas características en tantas parcelas interpretativas como Estados vayan adoptando las reformas que se examinan (el subrayado es nuestro). Idem.*

Sin dejar de reconocer los argumentos esgrimidos por la mayoría de ministros en este polémico asunto, el que sin duda pretende abrir la brecha para el desarrollo y consolidación de los sistemas de justicia constitucional local, debo decir que el problema de la delimitación competencial entre federación y estados, extraído a partir de la Constitución General y de las particulares estatales, no es un asunto que se resuelva a partir de criterios literales y formalistas desprendidos de los mismos textos.

Para el caso que nos ocupa, me parece que no resulta claro hablar, por un lado, de que las garantías individuales establecidas a nivel federal, resultan cosas diversas de los derechos humanos consagrados en la Constitución veracruzana y, por el otro, como consecuencia de dicho razonamiento, que la sala constitucional pueda substanciar y resolver mediante el juicio respectivo, la tutela de dichos derechos.

Si bien es cierto que en el pasado, atendiendo a la labor doctrinal e interpretativa de autores y órganos judiciales norteamericanos, de los cuales se ha inspirado nuestra forma de organización estatal, se llegó a afirmar que la norma suprema federal establece los derechos mínimos a favor de los gobernados y que con base en ello las entidades federadas tienen la facultad de ampliarlos y tutelarlos, no es menos cierto que el día de hoy, inmersos en una expansión y desarrollo espectacular de los derechos humanos en el ámbito internacional, el discurso haya cambiado significativamente.

En efecto, México, al suscribir una serie de tratados e instrumentos sobre la materia, aparte de incorporarlos automáticamente a su derecho interno (lo que permea el ámbito espacial total de validez en el territorio mexicano, y no en una porción del mismo, como pudiera ser una entidad federativa), asume la obligación de darles vigencia y efectividad a través de los mecanismos de tutela que juzgue convenientes, so pena de incurrir en responsabilidad internacional.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> El mismo profesor Héctor Fix Zamudio advierte que además del peso del juicio de amparo federal, el hecho de que únicamente dos de las nueve entidades federativas (Veracruz y Tlaxcala), que han introducido sistemas de control constitucional regulen el juicio de amparo local, se explica también debido a la circunstancia de que si bien las primeras tienen un catálogo de derechos, tanto individuales como sociales e inclusive algunos de los llamados de la tercera generación, o de solidaridad, que es más amplio que el establecido en la Constitución Federal, la diferencia no resulta ya tan sencilla si se toma en consideración que un conjunto muy amplio de derechos consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos han sido incorporados al ordenamiento interno en los términos del artículo 133, por lo que tales derechos deben considerarse como nacionales pero de fuente internacional, resultando muy reducida la posibilidad de originalidad en los derechos locales. Véase Fix Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución...*, cit., pp. 385 y 386.

Por tanto, resulta inaceptable una protección desigual de los derechos fundamentales, atendiendo a los niveles de competencia, pues tal y como hemos visto, el mecanismo local de protección de derechos adolece —por ejemplo—, de la suspensión del acto reclamado como medida cautelar, mientras que el juicio de amparo a pesar de consagrar dicha figura, no cuenta con la reparación del daño prevista en el primero de ellos. En suma, el nivel de discusión de estos derechos trasciende a la esfera de los estados, puesto que se trata de una decisión del constituyente mexicano.

En todo caso, por virtud del principio de descentralización y colaboración adoptado en el esquema federal, y apelando a las experiencias de otros estados similares como Alemania<sup>38</sup> y los Estados Unidos,<sup>39</sup> la responsabilidad para garantizar el acceso a la justicia y en la tutela efectiva de derechos debe ser compartida entre la Federación y los estados miembros.

Bajo esta perspectiva, me parece que la tutela por parte de los poderes judiciales locales de las garantías individuales, frente a los actos u omisiones de las autoridades de ese nivel de gobierno, inclusive las municipales, así como aquellos provenientes de particulares establecidos en su territorio (entendidas como los estándares mínimos de protección establecidos en la carta federal), debe constituir el aspecto esencial de su actuación,<sup>40</sup> con la posibilidad —inclusive— de ampliación del parámetro de control a los derechos humanos reconocidos en tratados, leyes federales, Constitución local, leyes del estado y demás ordenamientos con contenido materialmente constitucional (bloque de constitucionalidad).<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Cfr. Por todos, Haas, E., “Justicia constitucional federal y justicia constitucional en los estados federados”, en Corzo, Edgar (coord.), *I Congreso internacional sobre justicia constitucional*, cit.

<sup>39</sup> Cfr. Por todos, Barceló Rojas, Daniel, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, 2005.

<sup>40</sup> 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 las Cortes Europea e Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>41</sup> 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. Cfr. Por todos, Favoreu, Louis y Rubio Llorente, Francisco, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991.

En el caso de Veracruz, las condiciones normativas se encuentran dadas para iniciar con esta interesante discusión; basta realizar la interpretación sistemática y armónica de los artículos 1o., 4o. y 80<sup>42</sup> de la Constitución local, para concluir que es facultad y deber de las autoridades estatales garantizar los derechos establecidos en la carta federal y leyes que de ella emanen, tratados internacionales, la propia Constitución veracruzana y sus leyes, además de los derechos que, fruto de la interpretación de la Sala Constitucional y Pleno del Tribunal Superior de Justicia, se llegaren a reconocer.

Siguiendo con el análisis jurisprudencial de la experiencia veracruzana, tenemos que el 31 de agosto de 2009, la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, denunció la contradicción de tesis entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa, Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil y Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil, en cuanto a la procedencia o improcedencia del juicio de amparo directo contra las sentencias dictadas por ella, en los juicios de protección de derechos humanos local.

Se trata, a mi juicio, de un asunto relevante para el desarrollo de la justicia constitucional local en los próximos años, pues ha quedado planteado ante nuestro máximo tribunal del país, el alcance de las sentencias pronunciadas por los órganos terminales en materia de control constitucional en el ámbito local.

En efecto, como antecedentes del caso, el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Séptimo Circuito, resolvió en esencia lo expuesto por su tesis aislada con registro: 170.900, consultable también en la cuartilla setecientos sesenta y dos, del tomo XXVI de noviembre de dos mil siete, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

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

<sup>42</sup> El citado precepto dispone: “En el Estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será la ley suprema”.

jurídicos, a saber: el constitucional, el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal 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 4o., 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.*

En esencia, la tesis transcrita se funda en las siguientes consideraciones:

- a) La interpretación que ha realizado el Pleno de la Corte para determinar que existen cinco órdenes jurídicos en el Estado mexicano: el constitucional, el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el municipal.
- b) Que Veracruz cuenta con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local.
- c) Que el juicio de protección de derechos humanos consagrado en la Constitución del estado, faculta a la referida Sala para conocer y resolver el mismo, diferenciándose sustancialmente del juicio de am-

paro por cuanto a que este último protege las garantías individuales establecidas en la Constitución Federal, mientras que aquel tutela los derechos humanos que el texto supremo local reserva para sus gobernados.

- d) Que con base en lo anterior, los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de las referidas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, al tratarse del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional como encargada del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia de violación a derechos humanos.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa, el Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil, así como el Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil, todos del Séptimo Circuito decidieron declarar procedente el juicio de amparo directo en contra de las sentencias dictadas por este Tribunal en el juicio de protección de derechos humanos local, con independencia de que en el fondo del asunto negaron la protección de la justicia federal.<sup>43</sup>

A mi juicio, la tesis transcrita es relevante en el sentido de que se trata de un intento por favorecer el desarrollo de los sistemas locales de control constitucional; sin embargo, resulta discutible por varios aspectos.

En primer lugar, si bien ha existido un pronunciamiento mayoritario por parte de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, por cuanto hace al aval otorgado a la Sala Constitucional de Veracruz para conocer del juicio de protección de derechos humanos, mismo que quedó asentado en la tesis aislada XXXIII/2002, no menos importante resulta el análisis del voto de minoría, el cual arriba a la conclusión de que haciendo una comparación minuciosa, existe identidad material entre los derechos consagrados en la Constitución Federal bajo el nombre de garantías individuales y aquellos consagrados en la Constitución veracruzana, ya sea que se interpreten literal, doctrinal o jurisprudencialmente. Por ello, el medio de control constitucional idóneo es el amparo.

En segundo lugar, no es exacta la afirmación contenida en la tesis que se comenta, cuando afirma que el estado de Veracruz cuenta con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local, pues de acuerdo con el diseño institucional en vigor, dicha atribución la comparte con el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, quien si

<sup>43</sup> Amparos directos 175/2007, 190/2007 y 309/2007.



bien no tiene intervención en el juicio de protección de derechos humanos, se constituye en órgano terminal en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa locales.

En tercer lugar, arribar a la conclusión de que los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de las sentencias en materia de control constitucional local, tomando como referencia las anteriores consideraciones, inclusive afirmando que no se trata de una denegación de justicia sino del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional como encargada del referido control, es desconocer la estructura constitucional y legal bajo la cual opera actualmente el juicio de amparo, incluyendo sus efectos jurídico-procesales relacionados con la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

Por principio, el Tribunal Colegiado de Circuito intenta introducir vía jurisprudencia una causal de improcedencia no prevista en el artículo 73 de la Ley de Amparo, aunado a que de acuerdo con las reglas para el ejercicio del juicio de garantías en la vía directa, sigue siendo perfectamente procedente la impugnación de sentencias o resoluciones definitivas de tribunales locales por violación a la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Finalmente, derivado del carácter uni-instancial del juicio de protección de derechos humanos, decir que la resolución que se adopte en el mismo tendrá la calidad de cosa juzgada (sin posibilidad de contar con una instancia de revisión), implica contravenir derechos consagrados en pactos e instrumentos internacionales de los cuales forma parte nuestro país y que se encuentran incorporados a nuestro ordenamiento jurídico. Derechos relacionados con las garantías judiciales en general, y en particular con el acceso a la jurisdicción, debido proceso y tutela judicial efectiva.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Recordemos el texto de los artículo 8o., 2, fr. h, y 25 de la Convención Americana de Derecho Humanos firmada en San José, Costa Rica, en 1969, que a la letra disponen: “Artículo 8o. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:...h) *derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior*”; Artículo 25. Protección Judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación



Por ello, tratándose de mecanismos de protección de derechos fundamentales, sería deseable que las entidades federativas diseñen cuando menos dos instancias, que bien podrían ser los órganos jurisdiccionales ordinarios (amparo judicial) y en revisión (recurso de amparo constitucional), en donde la competencia se surtiría en favor de los órganos terminales, en este caso, la Sala Constitucional.<sup>45</sup>

Así las cosas, en aras de fortalecer el desarrollo y eficacia, no nadamás de los instrumentos de amparo locales vigentes y aquellos que en el futuro se llegaren a consagrar por el resto de las entidades federativas, sino atendiendo al conjunto de mecanismos de justicia constitucional en los estados de la República,<sup>46</sup> me parece que limitar por la vía jurisprudencial la procedencia del amparo u otro mecanismo federal por parte del Poder Judicial de la Federación para favorecer el desarrollo de los sistemas de control constitucional locales o incluso disponer en el ámbito local limitaciones a la jurisdicción federal, sin contar con un adecuado diseño normativo-institucional, además de contravenir el espíritu de la Constitución Federal, conlleva en la actualidad enormes riesgos en la esfera de temas tan delicados como la protección de derechos humanos.

Con base en las consideraciones anteriores, 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,<sup>47</sup> de tal suerte que se establezcan las bases y principios esenciales para que los Estados diseñen mecanismos 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

sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados partes se comprometen: b) *a desarrollar las posibilidades de recurso judicial...*”. Para el caso que nos ocupa, se cuestiona que no exista como mínimo un recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

<sup>45</sup> Otra posible solución por explorar sería que las sentencias dictadas por la Sala Constitucional en el Juicio de Protección de Derechos Humanos, fueran revisadas por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

<sup>46</sup> Para el caso de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa locales, resulta razonable el fallo de un tribunal, Corte o Sala Constitucional en única instancia.

<sup>47</sup> 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.

como los contenidos que necesariamente deberán desarrollar las constituciones y el legislador ordinario local en la confección de las normas del proceso constitucional.<sup>48</sup>

De esta manera, se superarían ejercicios legislativos ociosos en donde cada uno de los órganos judiciales —federales y locales— reclama en la actualidad la exclusividad en la tutela de determinados derechos. A mayor abundamiento, tal y como lo he mencionado anteriormente, en un Estado federal como el nuestro debe existir un principio elemental de descentralización de la justicia, en donde 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.<sup>49</sup>

#### IV. CONCLUSIÓN

A lo largo del presente trabajo, hemos intentado realizar un repaso histórico del control constitucional local en nuestro país, haciendo énfasis en la reforma integral a la Constitución del Estado de Veracruz en el 2000, la

<sup>48</sup> Entre los pocos intentos por reformar el artículo 116 de la Constitución General de la República para introducir las bases del control constitucional local, 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 en el mes de marzo de 2007, turnándose para su estudio a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos. La reforma que se propone, asimismo, podría contemplar en los artículos transitorios del decreto respectivo un plazo perentorio para que las entidades federativas armonicen sus ordenamientos, tal y como ha sucedido recientemente con la reformas constitucionales electoral en 2007 y en materia de justicia penal en 2008.

<sup>49</sup> Véase, de mi autoría, la ponencia titulada: “El desarrollo de los sistemas locales de control constitucional a partir de su articulación con el sistema federal: análisis de la experiencia veracruzana”, presentada en el X Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, celebrado en diciembre de 2009, en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, y contenida en la *Memoria in Extenso* del evento, próxima a ser publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 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, no sólo por cuanto hace a la satisfacción de los requisitos o exigencias establecidos actualmente en el artículo 116 de la Constitución Federal (independencia judicial), sino ante todo que reflejen con su actividad cotidiana un nivel aceptable de credibilidad entre los gobernados a partir de la calidad de sus resoluciones.

cual inaugura un sistema integral de remedios procesales diseñados para la tutela y justiciabilidad de sus preceptos, a partir de la consagración expresa del principio de supremacía constitucional local y el órgano facultado para garantizarlo.

Uno de estos instrumentos es el denominado juicio de protección de derechos humanos, el cual intenta reivindicar el juicio de amparo como institución surgida en la esfera de lo local, y que a partir de su régimen jurídico aspira a convertirse en un medio idóneo para la salvaguarda efectiva de los derechos humanos que se consagran en el texto supremo veracruzano.

No obstante lo anterior, atendiendo a un minucioso análisis de la referida institución, hemos observado las deficiencias en su diseño, así como las dificultades que presenta en la actualidad para concretar su desarrollo y eficacia, por lo que existe la necesidad de establecer líneas de discusión en torno a la construcción de propuestas normativas que hagan posible su adecuada articulación —y con ella la de todos los mecanismos de control local— con aquellos instrumentos de justicia constitucional plasmados a nivel federal.

Para ello, un magnífico punto de partida sería la revisión, armonización y establecimiento en nuestra Constitución general, de las bases sobre las cuales habrá de funcionar la justicia constitucional local, delimitando sus alcances y perfeccionando los mecanismos de tutela —incluyendo a la magistratura constitucional local—, de tal suerte que en un futuro cercano podamos contar con un sistema capaz de fortalecerse y desplegar toda su eficacia en favor de los derechos de los gobernados.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Con estos elementos, se facilitaría la difusión y ejercicio por parte de los ciudadanos de los instrumentos de control constitucional local, generando una percepción de mayor confianza en los poderes judiciales de los estados en el tema de la protección de los derechos fundamentales.

